

## ORIENTAÇÃO N.º 203/2023

TCESP: É INADEQUADO O USO DO SRP PARA DEMANDAS QUE NÃO SÃO  
INCERTAS OU IMPREVISÍVEIS

### Orientação

De início, o Registro de Preços é um sistema, uma opção às contratações diretas ou às modalidades pregão e concorrência.

Trata-se de um instrumento auxiliar, pela definição da Nova Lei de Licitações [Lei Federal nº 14.133/21]. O registro de preços já era utilizado com certa frequência na antiga Lei de Licitações, que inclusive pregava a necessidade em realiza-lo com certa preferência [art. 15<sup>1</sup>].

Mas afinal, o que é o registro de preços? A Nova Lei de Licitações em seu art. 6º, trouxe diversas definições sobre o universo do sistema de registro de preços, que são uteis a compreensão inicial do tema:

Art. 6º [...]

XLV - sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras;

XLVI - ata de registro de preços: documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas;

XLVII - órgão ou entidade gerenciadora: órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e pelo gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;

XLVIII - órgão ou entidade participante: órgão ou entidade da Administração Pública que participa dos procedimentos iniciais da contratação para registro de preços e integra a ata de registro de preços;

XLIX - órgão ou entidade não participante: órgão ou entidade da Administração Pública que não participa dos procedimentos iniciais da licitação para registro de preços e não integra a ata de registro de preços;

Para Ronny Charles<sup>2</sup>:

---

<sup>1</sup> Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:  
[...]

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

<sup>2</sup> TORRES, Ronny Charles de. Lei de Licitações Públicas Comentada. 14 ed. São Paulo: Juspodivm, 2023. p 530

“Utilizando esse procedimento, pode-se abrir certame licitatório em que o vencedor terá seus preços registrados, para que posteriores necessidades de contratação sejam dirigidas diretamente a ele, de acordo com os preços aferidos.

Diante dessa básica compreensão, é importante delimitar que o Sistema de Registro de Preços é um procedimento auxiliar que atua conjugado ao procedimento licitatório, para gerar um instrumento auxiliar (ata de registro de preços). Este instrumento auxiliar gera obrigações, sobretudo de fornecimento, que podem fundamentar futuras contratações.

[...]

O registro de preços não é uma modalidade licitatória, mas, sim, um instrumento para a formação de banco de preços de fornecedores, que não gera compromisso efetivo de aquisição”

A Lei também trata de inserir o registro de preços como uma das premissas do planejamento das compras, isso no art. 40, inciso II<sup>3</sup>.

Mas, é o artigo 78, inciso IV<sup>4</sup>, e os artigos 82 a 86, que estabelecem disciplina específica do sistema de registro de preços como instrumento auxiliar:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

I - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida;

II - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida;

III - a possibilidade de prever preços diferentes:

a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes;

b) em razão da forma e do local de acondicionamento;

c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote;

d) por outros motivos justificados no processo;

IV - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela;

V - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado;

VI - as condições para alteração de preços registrados;

VII - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação;

VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;

<sup>3</sup> Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

I - condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

II - processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente;

<sup>4</sup> Art. 78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

[...]

IV - sistema de registro de preços;

IX - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

§ 1º O critério de julgamento de menor preço por grupo de itens somente poderá ser adotado quando for demonstrada a inviabilidade de se promover a adjudicação por item e for evidenciada a sua vantagem técnica e econômica, e o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos deverá ser indicado no edital.

§ 2º Na hipótese de que trata o § 1º deste artigo, observados os parâmetros estabelecidos nos [§§ 1º, 2º e 3º do art. 23 desta Lei](#), a contratação posterior de item específico constante de grupo de itens exigirá prévia pesquisa de mercado e demonstração de sua vantagem para o órgão ou entidade.

§ 3º É permitido registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, apenas nas seguintes situações:

I - quando for a primeira licitação para o objeto e o órgão ou entidade não tiver registro de demandas anteriores;

II - no caso de alimento perecível;

III - no caso em que o serviço estiver integrado ao fornecimento de bens.

§ 4º Nas situações referidas no § 3º deste artigo, é obrigatória a indicação do valor máximo da despesa e é vedada a participação de outro órgão ou entidade na ata.

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;

II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;

III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;

IV - atualização periódica dos preços registrados;

V - definição do período de validade do registro de preços;

VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

§ 6º O sistema de registro de preços poderá, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade.

Art. 83. A existência de preços registrados implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, mas não obrigará a Administração a contratar, facultada a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, desde que devidamente motivada.

Art. 84. O prazo de vigência da ata de registro de preços será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

Parágrafo único. O contrato decorrente da ata de registro de preços terá sua vigência estabelecida em conformidade com as disposições nela contidas.

Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

§ 1º O procedimento previsto no **caput** deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no **caput** deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:

I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;

II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do [art. 23 desta Lei](#);

III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

§ 3º A faculdade conferida pelo § 2º deste artigo estará limitada a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que, na condição de não participantes, desejarem aderir à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital.

§ 4º As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

§ 5º O quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços a que se refere o § 2º deste artigo não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

§ 6º A adesão à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora do Poder Executivo federal por órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital e municipal poderá ser exigida para fins de transferências voluntárias, não ficando sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo se destinada à execução descentralizada de programa ou projeto federal e comprovada a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados no mercado na forma do [art. 23 desta Lei](#).

§ 7º Para aquisição emergencial de medicamentos e material de consumo médico-hospitalar por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, a adesão à ata de registro de preços gerenciada pelo Ministério da Saúde não estará sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo.

§ 8º Será vedada aos órgãos e entidades da Administração Pública federal a adesão à ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal.

Com relação à opção pelo registro de preços, o ideal é que seja feita logo na fase interna da licitação, sendo justificada, pelo setor requisitante, pelo planejamento ou pela licitação, a opção e suas vantagens ao objeto.

### TCE/SP e o SRP na Lei 8.666/93

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo costuma apontar a opção pelo sistema de registro de preços em situações previsíveis, projetáveis, em que a Administração reúne condições para realizar a licitação.

Prova disso, é o recente TC – 009715/989/23-2<sup>5</sup>, em que o Tribunal, avaliando registro de preços para a prestação de serviço para ministração de “Estágio de Qualificação Profissional (EQP) e Avaliação Psicológica para Porte de Arma de Fogo Funcional”, destinados à determinada guarda civil municipal:

**Processo: TC-009715/989/23-2.**

[...]

2.9. A questão consignada de ofício na decisão que determinou a suspensão do certame, qual seja, a adoção do sistema de registro de preços para a contratação de serviços desprovidos de imprevisibilidade e incerteza da demanda, de acordo com a unanimidade da instrução processual, configura vício de origem que inviabiliza a continuidade da licitação na formatação pretendida.

Denota-se que para o TCE/SP, a ausência de imprevisibilidade ou incerteza sobre as demandas a serem contratadas, desautoriza a adoção do sistema de registro de preços, representando falha na origem do processo, inviabilizando a sua continuidade. No caso, segundo a Corte, os cursos de capacitação eram previsíveis e mensuráveis, o que não autorizaria a utilização do sistema de registro de preços.

### **TCESP e o SRP pela Lei 14.133/2021**

Essa posição do TCE/SP, originalmente aplicada aos certames regidos pela Lei de 1993, já começa a ser ampliada para as análises de licitações regidas pela Lei de 2021. É o que se pode verificar do TC – 014069.989.23-4<sup>6</sup>, em que o Tribunal sustentou ser inadequada a escolha do sistema de registro de preços para objetos que não ostentem incerteza ou imprevisibilidade nas demandas necessárias:

**TC-014069.989.23-4**

Na hipótese, a própria descrição consignada no edital indica o destino de quantidade certa de brinquedos aos centros comunitários, praças esportivas e demais espaços públicos, isto é, a espaços já existentes no Município, conjuntura bastante para sublimar vetores de incerteza ou imprevisibilidade, requisitos tidos por remansosa jurisprudência como essenciais para a adoção de aventada sistemática de contratação.

[...]

Tais considerações, aliadas à parca motivação apresentada pela Municipalidade para levar adiante o registro de esse quesito, configurando-

<sup>5</sup> Disponível em: [https://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/3/2/4/925423.pdf](https://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/3/2/4/925423.pdf) . Acessado no dia 09 de novembro de 2023.

<sup>6</sup> Disponível em: [https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/5/3/4/928435.pdf](https://jurisprudencia.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/5/3/4/928435.pdf). Acessado no dia 09 de novembro de 2023.

se, portanto, vício de origem comprometedor da própria existência do correspondente processo administrativo que, assim, deve ser desconstituído.

### **Conclusão**

**Ante o exposto, S.M.J.**, conclui-se que o TCE/SP tem reiterado a posição de que o cabimento do sistema de registro de preços exige a presença de imprevisibilidade ou incerteza sobre as demandas a serem contratadas. À míngua desses elementos, os objetos a serem licitados, que forem previsíveis e estimados, devem ser contratados através de processo licitatório tradicional, sendo evitado o uso do registro de preços.

A Nova Lei de Licitações inova ao trazer mais elementos e detalhes sobre o sistema de registro de preços, mas não resolve o dilema sobre o seu uso envolvendo objetos previsíveis. Apesar disso, em precedentes recentes, o Tribunal mantém a aplicação da tese de cabimento do sistema de registro de preços, sustentando que os elementos de imprevisibilidade e incerteza devem estar presentes quando da escolha do sistema para determinado objeto/demanda.

Adamantina/SP, 10 de novembro de 2023.

**Leonardo Vieira de Souza**

Consultor Responsável pela Elaboração

**José Carlos Pacheco de Almeida**

Responsável pela Revisão e Aprovação