



## **Parecer Normativo nº 001/2024/PGM/PADM/MHSL/JMQ**

DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÕES E CONTRATOS. UTILIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. LEI Nº 14.133/2021. DECRETO MUNICIPAL Nº 5.558/2023. 1. Exercício de competência privativa da Procuradoria Geral do Município, no que tange à fixação da interpretação governamental de leis e atos administrativos, conforme art. 2º, III, da Lei Complementar Municipal nº 1.096/2013. 2. Delimitação do funcionamento e utilização do sistema de registro de preços no âmbito da Administração Pública Municipal. 3. Atribuição de normatividade ao presente parecer.

### **I – RELATÓRIO**

1. Trata o presente expediente de processo administrativo visando a elaboração de parecer jurídico normativo, com fundamento no art. 2º, III da Lei Complementar Municipal nº 1.096/2013, acerca da correta e adequada utilização do procedimento auxiliar denominado sistema de registro de preços - SRP no âmbito da Administração Pública Municipal.

2. Tal medida se faz necessária considerando a histórica incorreção dos atos administrativos realizados pelos órgãos municipais nos processos de contratação pelo SRP, ainda durante a vigência da Lei nº 8.666/1993, em que as atribuições do órgão gerenciador e órgãos participantes se confundiam, o que acarreta dispêndio inadequado de recursos públicos e humanos, muitas das vezes importando em “retrabalho” por parte dos servidores públicos envolvidos.

3. É a síntese do necessário.

### **II – FUNDAMENTAÇÃO**

#### **II.I. Finalidade e abrangência do parecer normativo**

4. A presente manifestação jurídica tem o escopo de assistir os órgãos municipais acerca do correto funcionamento e utilização sistema de registro de preços – SRP, conforme estabelecido na Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de



Licitações e Contratos Administrativos) e no Decreto Municipal nº 5.558/2023, que a regulamenta.

5. Ressalte-se que, nos termos do art. 2º, III da Lei Complementar Municipal nº 1.096/2013, compete privativamente a esta Procuradoria fixar a interpretação das leis ou atos administrativos, a fim de que sejam observadas no âmbito da Administração Pública, admitindo o mencionado dispositivo a atribuição de normatividade aos pareceres elaborados por este órgão jurídico, nos seguintes termos:

Art. 2º - A Procuradoria-Geral do Município, instituição permanente vinculada à tutela do interesse público no Estado Democrático de Direito, competindo-lhe:

(...)

**II - privativamente o exercício de funções de consultoria jurídica da administração direta**, no plano superior, inclusive em relação às decisões das questões inter administrativas, bem como **emitir pareceres, normativos ou não, para fixar a interpretação governamental de leis ou atos administrativos; (grifos nossos).**

6. De fato, tal medida se torna indispensável considerando as situações fáticas abaixo expostas:

i) ainda durante a vigência das Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002, a adequada utilização do sistema de registro de preços não fora observada, fato ressaltado em inúmeros pareceres jurídicos elaborados a época;

ii) a Administração Pública, apesar o período de convivência entre o antigo e novo regimes licitatórios preferiu por não aplicar o novel diploma, o que vem ocasionando diversas dúvidas quanto à aplicação dos novos institutos;

iii) por consequência, a Administração Pública deseja manter práticas passadas inadequadas e não condizentes com as novas regras para a contratação, que violam os princípios da legalidade, economicidade, eficiência e



efetividade, o que pode acarretar em dispêndio exacerbado de recursos públicos e humanos, bem como em “retrabalho” pelos servidores públicos que atuam nas contratações públicas.

## II.II. Fundamentos do Sistema de Registro de Preços - SRP

7. O sistema de registro de preços é um procedimento auxiliar 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” (art. 6º, XLV da Lei nº 14.133/2021).

8. O registro de preços é preferencialmente utilizado para a realização de contratações frequentes pelos órgãos públicos, importando em ganho em agilidade e segurança, materializando o princípio da eficiência (BITTENCOURT, 2021).

9. Com efeito, “o SRP se baseia no conceito do sistema *just in time*, segundo o qual a compra ou contratação deve ser efetivada apenas quando ocorrer a necessidade, gerando, para a Administração, uma redução nos gastos de armazenagem e estoque” (TORRES, 2021b, p. 481).

10. Por oportuno, pode-se citar as seguintes vantagens na utilização do SRP (JUSTEN FILHO, 2023, p. 1198-1199):

### 3.1) A redução da burocracia: realização de licitação única

A primeira grande vantagem reside na redução da necessidade de a Administração realizar licitação para cada contratação que necessitar. Uma das características marcantes do SRP é a previsão de que os resultados de uma licitação poderão ser utilizados para tantas contratações quanto forem necessárias (respeitados os limites previamente determinados no ato convocatório).

Portanto, a Administração não necessita dedicar-se à estafante rotina de promover uma multiplicidade de licitações com objeto



idêntico. Implantado o SRP, realizar-se-á uma única licitação, que será o fundamento para uma pluralidade de contratações.

### 3.2) A possibilidade de contratação imediata

Vale destacar um aspecto específico da redução da burocracia. Trata-se da possibilidade de promover contratação imediata, tão logo identificada a existência de uma necessidade administrativa. Se não houver um SRP, a Administração ficará sujeita a verificar as suas necessidades com antecedência suficiente para realizar uma licitação. Nem sempre uma licitação pode ser iniciada e encerrada em prazo exíguo. A adoção do SRP permite à Administração promover a contratação de modo imediato, respeitando os prazos previstos na disciplina estabelecida.

### 3.3) A conjugação de necessidades comuns

O SRP também comporta utilização por órgãos administrativos distintos. Havendo necessidade de contratações para fornecimento de objetos (bens ou serviços) dotados de características similares, é cabível entidades diversas implementarem um único SRP. Então, haverá apenas uma licitação, cujos resultados poderão ser aproveitados por órgãos diversos.

Isso propicia duas ordens de vantagens. Por um lado, há a redução da burocracia. Reduz-se o número de licitações realizadas e se amplia a eficiência da gestão administrativa.

Por outro lado, há ganhos econômicos derivados da ampliação da escala de fornecimento. O custo unitário dos produtos varia em função das quantidades fornecidas – segundo uma lei econômica insuscetível de controle pela vontade do governante. Logo, o contrato administrativo que verse sobre quantidades reduzidas acarretará em propostas com preço unitário muito mais elevado do que a contratação de quantidades maiores.

### 3.4) A variação de quantitativos

O SRP também oferece uma solução para os casos de necessidades variáveis. Em muitos casos, os fornecimentos de bens ou serviços envolvem quantidades ou períodos de tempo que variam segundo as circunstâncias. A realização de uma



licitação específica acarretaria a necessidade de determinação precisa e exata quanto aos quantitativos e ao prazo.

O SRP contempla a possibilidade de que a Administração realize cada contratação com um quantitativo específico, determinado em face das necessidades efetivas, e em momentos diversos.

11. Continua o renomado autor acerca das hipóteses de cabimento do SRP, nos seguintes termos (JUSTEN FILHO, 2023, p. 1201):

#### 5.1) A necessidade de contratações frequentes

O primeiro caso se relaciona a contratações frequentes. Isso se passa especialmente nos casos de bens e serviços de consumo, que envolvem contínua renovação da necessidade da Administração. Ao invés de produzir uma licitação para cada contrato, haverá uma licitação com base na qual serão formalizadas contratações diversas.

#### 5.2) A conveniência de fornecimentos fracionados

Outra situação se verifica quando a prestação pertinente será executada de modo fracionado ou as dificuldades imporão que a pactuação do preço seja feita por unidade. Se não fosse adotado o registro de preços, a entidade seria constrangida a estimar um quantitativo global, sujeitando-se a problemas no tocante à execução ou ao cálculo do preço apropriado.

#### 5.3) A comunhão de interesses entre entidades distintas

As situações acima podem ocorrer relativamente a um único mesmo órgão administrativo. Mas a sua ocorrência poderá ser caracterizada também quando existirem diversos órgãos administrativos com necessidades específicas.

É possível que a situação isolada de um órgão administrativo não se enquadre nas outras duas hipóteses antes referidas. No entanto e se houver a consideração de uma pluralidade de órgãos distintos, existirá uma situação similar. Assim, por exemplo, um órgão "A" tem necessidade de 10 unidades de um produto, um órgão "B" precisa de 15 unidades e um órgão "C" demanda 5 unidades. Isoladamente considerados, esses órgãos não poderiam valer-se do registro de preços. No entanto e se os interesses deles forem considerados como um somatório,



haverá uma situação que pode ser reconduzida a contratações frequentes ou contratação para fornecimento parcelado.

5.4) A impossibilidade de estimativa precisa de quantitativos

A quarta alternativa se aproxima da segunda acima exposta. A diferença reside em que não se trata de conveniência em promover o fornecimento parcelado, mas da impossibilidade de prever com exatidão o quantitativo total a ser fornecido.

12. Importa ressaltar que o SRP se caracteriza pela desnecessidade de indicação da dotação orçamentária, uma vez que “na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária apenas será necessária para a formalização do contrato ou instrumento equivalente.

13. Por oportuno, a homologação da licitação para registro de preços culminará na celebração de uma ata de registro de preços, que se trata de um instrumento vinculativo de natureza obrigacional, estabelecedor de compromisso relacionado à futura contratação.

14. Ressalte-se que a ata de registro de preços não pode ser confundida com o contrato administrativo, que será celebrado quando das utilizações da ata, salvo nas hipóteses de dispensa do termo do contrato conforme previstas no art. 95 da Lei nº 14.133/2021.

15. Apesar de a adoção do SRP ser facultativa, o art. 40, II da Lei nº 14.133/2021 informa que “o planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar”, entre outras diretrizes, ‘o processamento por meio de sistema de registro de preços, quando pertinente”.

16. Acerca da facultatividade de adoção do SRP, Torres (2021b, p. 182-483), informa que

a adoção do SRP não deve ser tida como regra obrigatória, embora possa ser providencial nas situações em que há necessidade de contratações frequentes, efetivações segmentadas (fracionamento) da contratação, conveniência administrativa na reunião de pretensões contratuais de diversos



órgãos licitantes ou certa imprecisão na estimativa do quantitativo a ser demandado.

### **II.III. Órgãos no SRP: órgão gerenciador, órgão participante e órgão não participante**

17. A sistemática estabelecida para o SRP faz surgir três figuras cujas atuações não se confundem. São eles o órgão gerenciador, o órgão participante e o órgão não participante (também denominado “carona”). A seguir, passa-se a minudenciar a atuação de cada um desses órgãos.

#### **II.III.I. Órgão gerenciador**

18. O órgão gerenciador do SRP é aquele “responsável pela condução do certame e gerenciamento da ata de registro de preços decorrente” (TORRES, 2021b, p. 505). Dessa forma, é atribuição do órgão gerenciador adotar os procedimentos previstos nas normas jurídicas tendentes à formalização da ata de registro de preços, bem como efetuar o gerenciamento quanto às utilizações e adesões da referida ata.

19. Nesse sentido, nos termos do art. 89 do Decreto Municipal nº 5.558/2023, “Nos casos de licitação para registro de preços, o órgão ou entidade promotora da licitação será o Órgão Gerenciador do sistema de registro de preços”, sendo certo que referido órgão será designado mediante portaria, observado o princípio da segregação de funções.

**20. O fato de ser o órgão gerenciador o promotor do processo licitatório, atrai para si a responsabilidade pela fase de planejamento do certame, notadamente a elaboração dos artefatos de planejamento, notadamente o documento de oficialização da demanda, o estudo técnico preliminar e o termo de referência.**

21. Outra não pode ser a conclusão, já que cabe ao órgão gerenciador “aprovar o estudo técnico preliminar, termo de referência, projeto básico, projeto executivo, anteprojeto, análise de alocação de riscos e demais artefatos de



planejamento, salvo se a licitação realizada atender a demanda de único órgão”, conforme estabelece o parágrafo segundo do art. 5º, do mencionado decreto.

22. No mesmo sentido é a lição de Justen Filho (2023, p. 1.217):

Cabe ao órgão gerenciador as atividades relacionadas com a fase preparatória e com a fase externa da licitação. Tudo o que se refira a esses temas será de competência do órgão gerenciador. Isso não significa a vedação a que os órgãos participantes forneçam informações ou formulem pleitos e solicitações. Mas caberá ao órgão gerenciador desenvolver as atividades referidas em nome próprio.

23. Além disso, para formalização do registro de preços, na fase de planejamento, deve o órgão gerenciador providenciar a realização da denominada “intenção de registro de preços”, na forma do art. 90 do Decreto Municipal nº 5.558/2023, que assim dispõe:

Art. 90 Nos casos de licitação para registro de preços, o Órgão Gerenciador deverá, na fase de planejamento da contratação, de ofício ou mediante provocação, divulgar aviso de intenção de registro de preços, concedendo o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis para que outros órgãos ou entidades registrem eventual interesse em participar do processo licitatório.

§ 1º O procedimento previsto no caput poderá ser dispensado mediante justificativa.

§ 2º Cabe ao Órgão Gerenciador analisar o pedido de participação e decidir, motivadamente, se aceitará ou recusará o pedido.

§ 3º Na hipótese de inclusão, na licitação, dos quantitativos indicados pelos participantes na fase da intenção de registro de preços, o edital deverá ser ajustado de acordo com o quantitativo total a ser licitado.

**24. Dessa forma, identificada uma hipótese de adoção do SRP pelo órgão gerenciador, de ofício ou mediante provocação de outro órgão, caberá a este a adoção das seguintes providências, nessa ordem:**



**i) elaborar o documento de oficialização da demanda;**

**ii) realizar a intenção do registro de preços, na forma do art. 90 do Decreto Municipal nº 5.558/2023;**

**iii) Elaborar o estudo técnico preliminar e o termo de referência que fundamentarão à contratação, tomando por base as informações e quantitativos informados pelos órgãos interessados em participar do registro de preços;**

**iv) Elaborados os mencionados artefatos de planejamento, o processo de contratação deverá ser instruído nos termos do art. 17 do Decreto Municipal nº 5.558/2023.**

25. Por oportuno, **também é atribuição do órgão gerenciador o próprio gerenciamento da ata de registro de preços, de forma que é de sua competência:**

**i) avaliar e gerenciar a utilização da ata pelos órgãos participantes em relação aos quantitativos registrados por órgão e a empresa que será acionada para a realização da contratação;**

**ii) a autorização para a adesão à ata de registro de preços por órgão não participante;**

**iii) o exercício do poder sancionador em virtude do descumprimento das disposições do edital quando do certame licitatório e da ata de registro de preços propriamente dita.**

### **II.III.II. Órgão participante**

26. Por sua vez, o órgão participante é aquele que “atua nos procedimentos iniciais e integra a Ata de Registro de Preços, incluindo sua pretensão contratual o certame conduzido pelo órgão gerenciador” (TORRES, 2021b, p. 505).



27. Observe-se que **não é o órgão participante responsável pela elaboração dos instrumentos de planejamento, posto que sua pretensão contratual será integrada à licitação realizada pelo órgão gerenciador.**

28. Nessa senda, cabe ao órgão participante do SRP o seguinte:

**i) informar ao órgão gerenciador a sua participação no registro de preços a partir da intenção de registro de preços, realizada pelo primeiro conforme art. 90 do Decreto Municipal nº 5.558/2023. Para tanto, responderá ao mencionado aviso informando: a intenção de participar do registro de preços; os itens que serão licitados, acompanhados dos quantitativos estimados e das respectivas técnicas quantitativas (art. 40, caput, Lei nº 14.133/2021);**

**ii) solicitar ao órgão gerenciador a utilização da ata de registro de preços, informando o quantitativo registrado que deverá ser fornecido na respectiva utilização;**

**iii) fiscalizar e gerir o contrato oriundo da utilização da ata de registro de preços, incluindo a assinatura do termo contratual, se cabível, e exercício do poder disciplinar na hipótese de descumprimento contratual;**

**iv) faculta-se ao órgão participante provocar o órgão gerenciador para a adoção do sistema de registro de preços nas hipóteses em que o mencionado procedimento auxiliar é cabível.**

### **II.III.II. Órgão não participante**

29. O órgão não participante (ou “carona”) é aquele que não participou da licitação para registro de preços, mas, por permissivo legal, pode aderir à ata de registro de preços já formalizada, a fim de atender as próprias demandas.



30. No entanto, a possibilidade de adesão por órgão não participante não é ilimitada, pois depende do atendimento dos seguintes requisitos, conforme expostos no art. 96 do Decreto Municipal nº 5.558/2023, a saber:

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;

iii) prévias consulta e aceitação do Órgão Gerenciador e do fornecedor;

iv) observância do limite de até 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;

v) O quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços 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.

#### II.IV. Tramitação dos processos de contratação que utilizarão o SRP

31. Esclarecido o funcionamento do sistema de registro de preços nos tópicos anteriores, elabora-se **fluxo de tramitação dos processos de licitação com a utilização do SRP**:

i) elaboração do documento de oficialização da demanda pelo órgão gerenciador;

ii) realização de intenção de registro de preços pelo órgão gerenciador, na forma do art. 90 do Decreto Municipal nº 5.558/2023,



**concedendo o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis para o registro de interesse em participar do processo licitatório pelos órgãos interessados;**

**iii) os órgãos que desejam participar do processo licitatório na condição de órgão participante deverão responder à intenção de registro de preços no prazo assinalado pelo órgão gerenciador, informando a intenção de participar do registro de preços; os itens que serão licitados, acompanhados dos quantitativos estimados e das respectivas técnicas quantitativas (art. 40, caput, Lei nº 14.133/2021);**

**iv) em posse das informações dadas pelos órgãos participantes, o órgão gerenciador elaborará o estudo técnico preliminar e o termo de referência, agregando o quantitativo solicitado de cada órgão participante de forma individualizada;**

**v) os demais atos processuais necessários serão realizados de acordo com o art. 17 do Decreto Municipal nº 5.558/2023.**

### **III – CONCLUSÃO**

32. Ante o exposto, conclui-se pela observância imediata das seguintes conclusões:

**i) O SRP será preferencialmente adotado nas seguintes hipóteses:**

**a. quando constatada a necessidade de contratações frequentes do objeto;**

**b. quando for conveniente o fornecimento do objeto de forma fracionada;**

**c. quando comprovada a comunhão de interesses na contratação do mesmo objeto por órgãos distintos;**



**d. quando não for possível estimar precisamente o quantitativo do objeto a ser contratado.**

**II) Os processos de contratação que adotarem o SRP observarão o seguinte fluxo de tramitação:**

**a. elaboração do documento de oficialização da demanda pelo órgão gerenciador;**

**b. realização de intenção de registro de preços pelo órgão gerenciador, na forma do art. 90 do Decreto Municipal nº 5.558/2023, concedendo o prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis para o registro de interesse em participar do processo licitatório pelos órgãos interessados;**

**c. os órgãos que desejam participar do processo licitatório na condição de órgão participante deverão responder à intenção de registro de preços no prazo assinalado pelo órgão gerenciador, informando a intenção de participar do registro de preços; os itens que serão licitados, acompanhados dos quantitativos estimados e das respectivas técnicas quantitativas (art. 40, caput, Lei nº 14.133/2021);**

**d. em posse das informações dadas pelos órgãos participantes, o órgão gerenciador elaborará o estudo técnico preliminar e o termo de referência, agregando o quantitativo solicitado de cada órgão participante de forma individualizada;**

**e. os demais atos processuais necessários serão realizados de acordo com o art. 17 do Decreto Municipal nº 5.558/2023.**

33. Consubstanciado no art. 2º, III, da Lei Complementar Municipal nº 1.096/2013, o presente parecer deve ser publicado no Diário Oficial do Município, a fim de que lhe seja atribuída normatividade, independentemente de análise ou manifestação por qualquer órgão ou autoridade municipal, visto que trata-se e



Estado do Rio de Janeiro  
Município de Paracambi  
Procuradoria Geral do Município

Fls. \_\_\_\_

competência privativa desta Procuradoria a emissão de pareceres que fixem a interpretação de normas jurídicas e atos administrativos.

É o parecer.

Paracambi, 27 de março de 2024.

(assinado digitalmente)  
**Juliana Mello de Queiroz**  
Procuradora do Município  
Matrícula nº 36/13625

(assinado digitalmente)  
**Marcelo Henrique dos S. Lessa**  
Procurador do Município  
Matrícula nº 36/13622

Este documento foi assinado digitalmente por Juliana Mello De Queiroz e Marcelo Henrique Dos Santos Lessa.  
Para verificar as assinaturas vá ao site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código 8EBB-9F78-F394-5B09.

## PROTOCOLO DE ASSINATURA(S)

O documento acima foi proposto para assinatura digital na plataforma Portal OAB. Para verificar as assinaturas clique no link: <https://oab.portaldeassinaturas.com.br/Verificar/8EBB-9F78-F394-5B09> ou vá até o site <https://oab.portaldeassinaturas.com.br:443> e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido.

Código para verificação: 8EBB-9F78-F394-5B09



### Hash do Documento

5B60396C3509AA3C73ECAE4E4AB50FC2F55B627D2E1C8695194AC964B3CFF2D9

O(s) nome(s) indicado(s) para assinatura, bem como seu(s) status em 27/03/2024 é(são) :

Juliana Mello de Queiroz - 142.861.827-97 em 27/03/2024 16:09

UTC-03:00

**Tipo:** Certificado Digital

Marcelo Henrique Dos Santos Lessa - 152.626.657-13 em

27/03/2024 15:26 UTC-03:00

**Tipo:** Certificado Digital

