

PARECER REFERENCIAL PGE/MS/CJUR-SEL/Nº 002/2023

Processo Adm. nº. 15.001967/2023.

Interessada: Procuradoria-Geral do Estado (PGE/MS).

Assunto: **Compras de bens comuns com utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP).**

Lei Federal 14.133/21 (Nova Lei de Licitações e Contratos). Parecer Referencial (Res. PGE/MS 194/10, Anexo VII, art. 12). Análise da juridicidade da fase preparatória. Modalidade Pregão.

Precedentes: (1) Parecer Referencial PGE/MS/CJUR-SEL/Nº001/2023 (Decisão PGE/MS/GAB/Nº090/2023): Aquisição de bens comuns sem SRP pela Lei 14.133/21 e (2) Parecer Referencial PGE/MS/CJUR-SUCOMP/Nº 002/2021 (Decisão PGE/MS/GAB/N. 087/2021): Aquisição de bens comuns, com e sem SRP, pela Lei 8.666/93.

Exma. Sra. Procuradora-Geral do Estado,

Exmo. Sr. Procurador-Geral Adjunto do Estado do Consultivo,

I. REFERENCIAL AQUISIÇÕES COM SRP - ESCLARECIMENTOS PRELIMINARES

Inicialmente, esclarece-se que, em 2021, sob o regime da **Lei 8.666/93**, esta Procuradoria-Geral do Estado lavrou o **Parecer Referencial PGE/MS/CJUR-SUCOMP/Nº 002/2021**, estabelecendo as orientações jurídicas pertinentes aos pregões licitatórios para aquisição de bens comuns.

Na ocasião, o referido parecer tratou tanto das contratações individuais, como daquelas realizadas utilizando o sistema de registro de preços (SRP).

Entretanto, com a **superveniência da NLLC (Lei 14.133/21)**, vê-se mais eficiente e inteligível tratar das contratações processadas com o SRP de forma apartada.

Assim, neste ano de 2023, já foi lavrado o **Parecer Referencial PGE/MS/CJUR-SEL/Nº 001/2023**, tratando das **compras/aquisições de bens comuns sem a utilização do SRP**.

E, por conseguinte, o **presente Referencial** norteará as compras/aquisições de bens comuns que forem conjugadas **com o procedimento auxiliar do SRP**.

Nesse contexto, desde logo convém rememorar que o SRP não consubstancia modalidade licitatória. Na verdade, trata-se de procedimento auxiliar, cujo propósito é de, em uma única licitação, registrar preços e fornecedores, mediante a formação de um documento vinculativo, denominado ata de registro de preços.

A partir de tal instrumento, então, gera-se uma obrigação de fornecimento ao particular detentor – e aos registrados no cadastro de reserva, de forma que uma única licitação poderá subsidiar múltiplas demandas administrativas e originar vários contratos autônomos, de vários órgãos ou entidades, seja aquele gerenciador, participante ou não participante (carona).

Logo, como se pode perceber, ainda que utilizado o SRP, haverá um processo licitatório, que deve se submeter, em grande parte, às mesmas normas ordinárias que são exigidas nas contratações individualizadas, sem o SRP.

Existirão, porém, alguns institutos e peculiaridades procedimentais inerentes ao regime jurídico específico do SRP, previstos na Lei 14.133/21 e nos regulamentos estaduais. E, justamente no propósito de esclarecer e delinear tais especificidades é que se situa o presente Referencial, objetivando pontuar as distinções em relação ao processo licitatório processado sem a sua utilização.

Nesse contexto, no intuito de promover objetividade e eficiência, o presente Referencial não irá reproduzir o regramento ordinário, já esmiuçado pelo Referencial sem SRP (Parecer Referencial PGE/MS/CJUR-SEL/Nº 001/2023).

Na verdade, partirá do pressuposto de que as orientações consignadas no referido Parecer serão devidamente seguidas pelos órgãos/entidades, com as ressalvas, acréscimos e/ou distinções consignados e esclarecidos no presente parecer específico.

Dessa forma, **o *checklist* integrante deste Parecer (ANEXO II) foi construído a partir das orientações consolidadas no Parecer Referencial PGE/MS/CJUR-SEL/Nº 001/2023, realizando os acréscimos e adaptações cabíveis ao procedimento do SRP, conforme os esclarecimentos e diretrizes desenvolvidos ao longo do parecer.**

Nesse cenário, em que pese a não repetição das teses desenvolvidas nas razões do Referencial sem SRP, desde já se destaca que é indispensável a leitura e o conhecimento de seu conteúdo. Isso porque, como dito, as normas ordinárias inerentes ao pregão e ao processo de aquisição de bens comuns restarão majoritariamente tratadas no referido referencial (sem SRP) e suas conclusões e *checklist* integrarão, no que couber, a construção do presente Referencial e do seu *checklist* específico.

Assim, para bem compreender e seguir a lista de verificação deste parecer, é necessário conhecer, também, o teor do Parecer Referencial PGE/MS/CJUR-SEL/Nº 001/2023 (aquisições sem SRP).

Inclusive, por fim, é importante destacar que, haja vista as especificidades do processo que utiliza o SRP, esta Procuradoria-Geral também produziu **minutas-padronizadas específicas para as compras/aquisições de bens comuns com SRP** (i - Termo de Referência; ii - Edital; iii - Contrato e iv - Ata de Registro de Preços). Minutas que, ressalte-se, têm aplicação obrigatória nos processos licitatórios, conforme determina o Decreto Estadual 15.404/20, e estão publicadas e disponíveis no sítio oficial da PGE/MS¹.

II. DO INSTRUMENTO “PARECER REFERENCIAL”

O Parecer Referencial tem previsão normativa no art. 29 do Regimento Interno desta Procuradoria-Geral do Estado (Resolução PGE/MS/N. 194, de 23 de abril de 2010), sendo qualificado como instrumento de exercício das funções de consultoria jurídica.

O art. 12 do Anexo VII do referido Regimento Interno, por sua vez, esmiuça os contornos desta peça consultiva, dispondo que:

Art. 12. O parecer referencial será emitido pelo Procurador do Estado quando houver volume de processos e expedientes administrativos com os mesmos pressupostos fáticos e jurídicos, para os quais seja possível estabelecer orientação jurídica uniforme, cuja observância dependa de simples conferência de dados ou documentos constantes dos autos.

Nesse contexto, inclusive, o Decreto Estadual 15.404/20 reafirmou a competência da Procuradoria-Geral para elaboração de Pareceres Referenciais no âmbito da Administração Pública estadual, destacando a necessária observância a estes, em todos os processos administrativos em que houver subsunção às orientações referenciais.

E, nesses processos, aliás, o Decreto determina a dispensa de análise individualizada dos autos pela Procuradoria, devendo a área técnica do órgão/entidade atestar, de forma expressa, que o caso concreto se amolda aos termos do parecer, juntar cópia deste nos autos e, por fim, preencher o *checklist* que lhe integra, representando uma lista de verificação de que foi cumprido o passo a passo da orientação jurídica uniforme.

Pois bem.

No presente caso, é notório que o objeto, **licitações realizadas pela modalidade pregão eletrônico e que objetivam a compra/aquisição de bens comuns, enquadra-se nos pressupostos de elaboração do instrumento Parecer Referencial**, sendo passível de tratamento mediante orientação jurídica uniforme.

¹ <https://www.pge.ms.gov.br/minutas-padrao-pge-ms/>

Isso porque a análise dos procedimentos licitatórios dessa natureza, em regra, não envolve especificidades significativas, que demandem consulta jurídica individualizada. Na realidade, na grande maioria das vezes, as manifestações acabam reproduzindo orientações anteriores, sedimentadas por esta Procuradoria em casos análogos que já lhe foram submetidos.

Nesse contexto, a utilização do Parecer Referencial em processos licitatórios de aquisição, fixando o regime jurídico e as diretrizes atinentes, de forma global, já se mostrou extremamente eficiente e proveitosa no fluxo das licitações deste Estado, conferindo celeridade e economicidade às contratações. Assim, a adoção do instrumento referencial no caso de aquisições de bens com SRP, sob o regime da Lei 14.133/21, mostra-se adequada e vantajosa.

Aliás, a padronização de instrumentos no processo licitatório, mediante a utilização de modelos e minutas de documentos, consubstancia diretriz expressa e amplamente consignada pela Nova Lei de Licitações (art. 19, IV, e art. 25, §1º), que atribui aos órgãos de assessoramento jurídico tal competência de uniformização.

De todo modo, é importante pontuar que a sistemática do Parecer Referencial e a aplicação deste a determinado processo licitatório **não impede eventual consulta à Procuradoria**. Com efeito, é **possível (e recomendado) que, havendo situações específicas que não se amoldem à orientação uniforme, o gestor submeta análise individualizada**, apontando a peculiaridade que justifica a consulta ou, ainda, eventual dúvida acerca de questão jurídica superveniente ao Referencial.

Dessa forma, nos termos do Decreto Estadual 15.404/20 (art. 1º, parágrafo único), fica **dispensada a análise individualizada dos autos de processos licitatórios de aquisições de bens comuns, com SRP**, pelos órgãos da Procuradoria-Geral, desde que a área técnica do órgão/entidade interessada ateste, de forma expressa e na forma do Anexo I, que o caso concreto satisfaz os termos deste parecer, bem como preencha o *checklist* (lista de verificação) consignado no Anexo II².

III. ANÁLISE JURÍDICA NO PROCESSO LICITATÓRIO – MOMENTO E DELIMITAÇÃO

Elucidado o instrumento Parecer Referencial e o objeto específico do ora apresentado, vejamos em que momento procedimental tal peça consultiva se insere no processo licitatório.

² O §1º do art. 12 do Regimento Interno da PGE/MS determina que o Parecer Referencial deverá conter necessariamente em sua conclusão uma listagem padronizada de verificação de dados ou de documentos, documento este que se encontra presente no Anexo II deste instrumento.

O art. 53 da Lei Federal 14.133/21 determina que “**ao final da fase preparatória**” é que o processo administrativo de licitação seguirá para o órgão de assessoramento jurídico, para fins de controle prévio de legalidade, mediante análise jurídica da contratação.

O art. 17 da mesma Lei, por sua vez, define que as fases do processo de licitação são, em sequência: (1) preparatória; (2) de divulgação do edital; (3) de apresentação de propostas e lances; (4) de julgamento; (5) de habilitação; (6) recursal; e (7) de homologação.

Logo, observa-se que a fase preparatória corresponde à primeira etapa do processo licitatório, iniciando-o e compreendendo todos os atos praticados até a divulgação do edital.

Nesse contexto, o Decreto Estadual 15.941/22 regulamentou tal fase preparatória no âmbito do Estado de Mato Grosso do Sul, decompondo-a nas seguintes etapas procedimentais (art. 4º): (a) procedimento inicial; (b) designação da equipe de planejamento; (c) estudo técnico preliminar; (d) elaboração do termo de referência; e (e) elaboração da minuta de edital de licitação.

Destarte, o “**final da fase preparatória**” e, por conseguinte, oportunidade de realização da análise jurídica da contratação, deve ser **entendido como o momento/ato imediatamente posterior à elaboração da minuta de edital.**

Nesse contexto, a **aplicação do Parecer Referencial ao caso concreto**, observando suas disposições e, notadamente, o *checklist* que o integra (Anexo I), **deve ser realizada entre a elaboração da minuta de edital e a sua respectiva publicação.**

E, naturalmente, constatadas eventuais questões que não se amoldem às recomendações referenciais, a equipe de planejamento deve analisa-las e adotar as medidas que entender cabíveis, para, só então, o processo seguir à divulgação do edital, inaugurando a fase externa.

Aliás, havendo especificidade no processo que não esteja abarcada pelo Referencial, é também nessa oportunidade que a autoridade poderá submeter análise individualizada a esta Procuradoria-Geral, apontando a peculiaridade que justifica a consulta ou, ainda, eventual dúvida acerca de questão jurídica superveniente ao Referencial.

Por fim, quanto à **delimitação do conteúdo objeto de análise**, destaca-se que, evidentemente, os **atos processuais objeto de manifestação** serão apenas **aqueles inseridos na fase preparatória, nos termos do art. 53 da Lei 14.133/21.**

E, quanto à **amplitude do exame**, esta mesma norma delimita que a competência de **análise se dá tão somente quanto à juridicidade do processo licitatório**, isso é, sobre o aspecto essencialmente jurídico-formal.

As Diretrizes 4ª e 17ª da Resolução Conjunta PGE/CGPGE/MS nº. 05/2020, inclusive, ressaltam que não é competência legal da Procuradoria-Geral do Estado examinar aspectos técnicos, orçamentários e de mérito, inclusive a veracidade das declarações/documentos carreados aos autos.

Assim, para todo efeito, presume-se que as especificações técnicas do objeto da contratação, assim como as características, requisitos e o valor estimado da contratação, são subsidiados em parâmetros técnicos e aferidos por agentes públicos competentes.

IV. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP)

Conforme introduzido alhures, o sistema de registro de preços (SRP) não consubstancia modalidade licitatória. Trata-se de procedimento (ou instrumento) auxiliar, conceituado pelo art. 6º da Lei Federal 14.133/21 (Nova Lei de Licitações e Contratos) da seguinte forma:

Art. 6. (...) 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;

Nesse contexto, no caso das licitações para aquisição de bens comuns, o SRP tem o propósito de registrar fornecedores e respectivos preços, mediante única licitação, para que as necessidades daquele objeto registrado sejam contratadas junto ao vencedor, sem demandar novos procedimentos de seleção³.

A licitação utilizando o SRP, então, tem como fim precípua constituir um documento vinculativo, denominado “ata de registro de preços” (ARP), que tem o condão de atribuir obrigação de fornecimento ao particular detentor da ata (vencedor), de forma que ele poderá ser chamado a contratar com o órgão/entidade gerenciador, assim como com outros que a integraram (participantes) ou que aderiram à ARP posteriormente (não participantes/carona).

Pois bem.

Sabe-se que um processo licitatório pode ser processado de forma ordinária, isso é, individualizada, sem utilização do SRP, visando a atender, em regra⁴, uma necessidade administrativa própria do órgão/entidade licitante. Nesse caso, então, haverá uma única licitação, a partir da qual poderá se originar um único contrato.

³ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas – revista, amp. e atualiz. 13ª ed. – Salvador: Ed. Juspodivum, 2022.

⁴ Diz-se “em regra” no intuito de ressaltar hipóteses contratuais atípicas, como os “contratos cooperativos”, que, embora tenham um único órgão/entidade como formalmente demandante e contratante, podem subsidiar demandas administrativas de outros, por meio da mesma contratação.

De outro lado, porém, há a possibilidade de a licitação se utilizar do sistema de registro de preços, que, como dito, tem o propósito essencial de formar uma ARP (ata de registro de preços), a partir de uma única licitação, possibilitando múltiplas contratações.

Nesse contexto, a partir do Decreto Estadual 16.122/23, que regulamentou o SRP no âmbito deste Estado, depreende-se que as contratações processadas com este procedimento auxiliar podem se enquadrar em dois tipos: **(1) específicas** ou **(2) centralizadas**.

A **contratação específica**, nos termos do art. 2º, III, do normativo, consiste na hipótese de o órgão/entidade gerenciador ser o único contratante.

Isso é, em que pese ser frequente a conjuntura de o SRP ser utilizado em contratações subsidiando demandas de múltiplos órgãos/entidades, não raro há a situação de um órgão deter uma necessidade administrativa que enseje a adoção do sistema de registro de preços, mas cuja demanda seja restrita a ele. Ou seja, mesmo após divulgação prévia dos itens a serem contratados a outros órgãos/entidades, mediante procedimento público de Intenção de Registro de Preços - IRP (art. 86 da NLLC), não há a manifestação de interessados em integrar a contratação, enquanto participantes.

De outro lado, a **contratação centralizada**, conforme art. 2º, II, do Decreto, será aquela destinada ao atendimento de demandas de mais de um órgão/entidade na mesma ata. Nesse caso, as demandas administrativas de cada participante integrarão os quantitativos licitados e registrados em ata. E, além disso, a competência de gerenciamento será atribuída à SAD (Secretaria de Estado de Administração), por intermédio da sua Secretaria-Executiva de Licitações (SEL), que terá a incumbência de centralizar e promover o processo de contratação, abarcando os demais órgãos/entidades participantes (art. 4º, I, do Decreto Estadual 16.122/23).

Nesse contexto, destacados tais pontos introdutórios, no propósito de elucidar o regime jurídico do SRP e racionalizar suas hipóteses de aplicação, passemos à análise dos apontamentos teóricos mais relevantes e, especialmente, dos procedimentos trazidos pela NLLC e pelo Decreto Estadual 16.122/23.

IV.1. Características do SRP

De início, mostra-se relevante pontuar as características e potencialidades do SRP, especialmente para fins de melhor compreender o sistema e os casos nos quais sua utilização será adequada e vantajosa.

A característica mais marcante do SRP, evidentemente, é a **viabilidade de realizar uma única licitação e, a partir dela, ser possível a celebração de múltiplos contratos**, por diversos

órgãos/entidades. Até nas contratações específicas, nas quais há apenas o órgão/entidade gerenciador, sem participantes, é possível a adesão, de forma que outro interessado posteriormente venha a contratar aquele objeto utilizando a ata.

Com isso, permite-se ampla colaboração e eficiência na Administração, viabilizando uma **atuação consertada e cooperativa nas contratações** públicas, o que proporciona **ganhos de escala, economicidade** em relação aos custos operacionais e **celeridade**.

Além dos ônus burocráticos da licitação e do necessário emprego de recursos financeiros e de pessoal no processo, a disposição de atas de registro de preços confere agilidade na resolução das demandas administrativas, na medida em que permite a imediata contratação, sem a necessidade de se processar toda uma licitação prévia.

Ademais, note-se que a ata consubstancia documento **vinculativo obrigacional tão somente em relação aos particulares** com preços registrados. **Para a Administração**, de outro lado, **há uma facultatividade**. Seja em relação ao órgão/entidade gerenciador ou participante, não há obrigação de contratar. Estes podem, inclusive, promover uma nova licitação com o mesmo objeto, desde que haja motivação razoável, demonstrando os fundamentos e especificidades que justificam a realização e não utilização da ata vigente.

Veja-se o que dispõe a NLLC nesse sentido:

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.

Porém, não obstante essa não obrigatoriedade de contratar, Ronny Charles⁵, assevera que é possível que os instrumentos de planejamento adotem um quantitativo mínimo sobre o qual a Administração garanta a contratação ao particular. Tal opção, desde que justificada no caso concreto, pode ter um relevante potencial de estimular a competitividade e influenciar uma redução dos preços, na medida em que gera uma segurança e garantia de negócio ao fornecedor.

Nesse contexto, em que pese a Lei 14.133/21 não mais prever expressamente uma preferência ao detentor de ata vigente, como a Lei 8.666/93 fazia, “(...) *sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições*”, há a expressa necessidade de que eventual licitação específica com o mesmo objeto seja devidamente motivada.

⁵ TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas – revista, amp. e atualiz. 13^a ed. – Salvador: Ed. Juspodivum, 2022.

Assim, em última análise, é possível se realizar uma licitação específica, ainda que haja ata vigente, tendo como objeto o atendimento àquela mesma demanda administrativa. Porém, caberá ao órgão/entidade demandante fundamentar e demonstrar as razões que justificam a realização de uma nova licitação, seja o caso de valor mais vantajoso ou de especificidades não atendidas por aquela ARP, por exemplo.

De outro lado, junto à **facultatividade de contratar**, o SRP também reúne a **característica de dispensar a indicação de prévias dotações orçamentárias**. Com isso, permite-se superar dificuldades relacionadas aos contingenciamentos orçamentários, na medida em que não será necessário promover destaques ainda na licitação. Com efeito, a necessidade de vincular orçamento apenas subsistirá quando da formalização do contrato ou instrumento equivalente (art. 13, parágrafo único, do Decreto Estadual 16.122/23)⁶.

Ainda se pode citar como característica marcante o fato de o SRP oferecer racionalização e **eficiência no gerenciamento de estoques administrativos**. Isso se dá ante a possibilidade de aquisições sob o sistema *just in time*, ou seja, apenas nos momentos em que houver necessidade efetiva de utilização do objeto, evitando a formação de estoques ociosos.

Nesse regime, tem-se uma espécie de estoque virtual, uma vez que o detentor da ata detém uma obrigação de fornecimento durante a sua vigência e a Administração poderá rapidamente contratar e atender as necessidades, sem precisar despender recursos com armazenamento e estoque daqueles objetos que, embora venham a ser necessários, não serão utilizados imediatamente.

Delineadas tais características relevantes, tratemos das hipóteses de utilização do SRP.

IV.2. Hipóteses de utilização do SRP

As normas gerais acerca do Sistema de Registro de Preços foram consignadas em parte específica da Lei 14.133/21 (arts. 82 a 86), no capítulo que trata dos instrumentos auxiliares (Capítulo X, Seção V).

Contudo, o legislador federal não definiu esmiuçadamente diretrizes quanto às hipóteses de adoção do SRP, tampouco quanto ao juízo administrativo de, uma vez dentro dessas hipóteses, optar por aplicar o instrumento ou não.

⁶ Art. 13. (...) Parágrafo único. Na licitação para registro de preços não será necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou do outro instrumento hábil.

Em verdade, a Lei se limitou a prever que “*poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia*” (art. 82, §5º, *caput*). E, no mais, apenas indicou exigências que deverão estar presentes no edital respectivo (art. 82, *caput*) e condições a serem observadas quando da utilização (art. 82, §5º, incisos I a VI).

Especificamente **no âmbito das compras ou aquisições de bens**, escopo do presente Referencial, a Lei 14.133/21 asseverou brevemente que **caberá ao planejamento da contratação avaliar a pertinência do processamento mediante o SRP**. Ou seja, seguindo a linha da Lei 8.666/93, que indicava que as compras públicas, sempre que possível, deveriam utilizar o SRP, a NLLC incumbiu tal juízo de pertinência ao planejamento da contratação:

Art. 40. O planejamento de compras deverá considerar a expectativa de consumo anual e observar o seguinte:

(...)

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

Nesse contexto, a NLLC deixou considerável espaço de conformação e regulamentação aos estados-membros, para que melhor definissem as hipóteses e o procedimento de uso do SRP. Inclusive, em várias oportunidades o legislador federal expressamente delegou ao regulamento tal pormenorização do SRP (art. 82, §5º, II, e §6º, bem como art. 86, *caput*)

E, exercendo essa competência para editar normas específicas sobre licitações e contratos, este Estado expediu o **Decreto Estadual 16.122/23**, que, entre outras questões, definiu um **rol de hipóteses em que o SRP deverá ser preferencialmente utilizado**:

Art. 3º O SRP será **adotado, preferencialmente, nas hipóteses** em que:

I - pelas características do bem ou do serviço, haja **necessidade de contratações frequentes**;

II - for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto ou da situação fática, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração Pública Estadual.

Em síntese, portanto, tratando da aquisição de bens comuns, objeto deste Referencial, é possível o processamento mediante Sistema de Registro de Preços (art. 82, §5º, *caput*, da Lei 14.133/21) e o planejamento dessas compras deve sempre considerar a expectativa de consumo anual, avaliando a pertinência de utilizar o SRP (art. 40, II, da Lei 14.133/21).

A partir disso, evidenciada uma das hipóteses prefixados pelo art. 3º do Decreto Estadual 16.122/23, a equipe de planejamento, preferencialmente, processará a contratação utilizando o SRP.

Todavia, pontue-se que não se trata de uma aplicação automática e obrigatória. O regulamento foi claro e expresso ao indicar uma preferência. E, naturalmente, nas contratações em que existirem eventuais peculiaridades que levem o órgão/entidade a não utilizar o SRP, este poderá ser afastado.

Nesse contexto, pode-se concluir que, constatada uma contratação que se amolda a uma das hipóteses de utilização do SRP, previstas no art. 3º do Decreto Estadual 16.122/23, o planejamento da contratação necessitará avaliar a utilização ou não do registro e, seja qual for a opção, deverá expor os motivos subjacentes. Indicando, assim, qual seria a hipótese normativa e a justificativa da decisão de utilizar o SRP, ou não, naquela contratação.

IV.3. Condições de utilização do SRP

Uma vez delineadas as hipóteses de utilização do SRP, analisemos as **condições de utilização** que foram impostas pela **Lei 14.133/21**:

Art. 82. (...)

§ 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.

No **inciso I**, a NLLC ratificou a necessidade de ampla pesquisa de mercado, considerando, inclusive, a amplitude da licitação mediante SRP, que, não raro, atenderá às múltiplas demandas de vários órgãos/entidades.

O **inciso II**, por sua vez, consubstancia verdadeira delegação normativa ao regulamento dos entes federativos, reafirmando a competência destes para delinear seus procedimentos específicos no âmbito do SRP.

O **inciso III**, por conseguinte, sobreleva a **necessidade de se manter práticas administrativas contínuas de gerenciamento de contratações**, especialmente nas que envolverem SRP e respectivas atas de registro de preços, uma vez que envolvem gestão de atas, altos quantitativos integrados por vários órgãos/entidades, controle de adesões, etc.

No **inciso IV**, o legislador federal reiterou a necessidade de se manter o equilíbrio econômico-financeiro, especificamente mediante o reajuste em sentido estrito, já nos preços registrados em ata, antes mesmo do contrato. Isso é, a **Administração deverá manter os preços registrados atualizados, a partir de períodos e índices predefinidos**, de modo a preservar os valores frente à inflação e à variação ordinária de preços e custos.

Finalmente, quanto aos **incisos V e VI**, mostra-se relevante realizar maiores considerações.

a) Prazo de validade e vigência do registro de preços (inciso V)

O inciso V do art. 82, transcrito acima, revela importantes mudanças promovidas pela NLLC, em relação à Lei 8.666/93.

A **Lei 8.666/93** estipulava a “*validade do registro não superior a um ano*” (art. 15, §3º, III). Nesse cenário, não era admitida a prorrogação e o prazo de 1 (um) ano era apenas um limite máximo. Isso é, poderiam ser estipulados lapsos inferiores a um ano, de forma que este não era o prazo fixo e invariável para a duração de toda e qualquer ata.

O **art. 84 da Lei 14.133/21**, por outro lado, fixou que, atualmente, as **atas de registro de preços terão validade correspondente a 1 (um) ano**. E, ainda, que tal prazo fixo poderá ser **prorrogado por igual período, chegando a até 2 (dois) anos**, desde que comprovada a vantagem do preço registrado. Veja-se:

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.

Percebe-se, portanto, que a Nova Lei denota a fixação de um prazo fixo e predeterminado, ficando a vigência inicial da ata sempre correspondente a 1 (um) ano.

Inclusive, em que pese subsistirem variados debates acerca de quais normas licitatórias têm caráter geral ou específico, registra-se que a fixação do prazo de validade da ata já foi entendida como norma geral pelo Tribunal de Contas da União⁷ (TCU), concluindo que se inseriria na competência privativa da União.

Nesse contexto, aliás, o Decreto Estadual 16.122/23 optou por fazer remissão à NLLC⁸, aplicando integralmente a sua regra de vigência anualizada.

⁷ TCU. Acórdão 2368/2013-Plenário, TC 035.358/2012-2, relator Ministro Benjamin Zymler, 4.9.2913. Info 167.

⁸ Art. 17. O prazo de vigência da ARP deverá observar o disposto no art. 84 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.



Finalmente, **quanto ao inciso V do art. 82**, vislumbra-se que, na “*definição do período de validade do registro de preços*”, **cabe ao órgão/entidade gerenciador aplicar o prazo de 1 (um) ano da ata e realizar a opção administrativa de permitir, ou não, a possibilidade de prorrogação por igual período.**

Tal juízo deve ser realizado no planejamento da contratação e a definição deve constar expressamente no edital e anexos, com a respectiva motivação, conforme determina expressamente o art. 12, IV, do Decreto Estadual 16.122/23. Isso porque, evidentemente, trata-se de informação imprescindível à modelagem da contratação e, principalmente, à composição de preços pelos interessados, que estarão obrigados ao fornecimento por toda a vigência da ata.

Ressalta-se, ainda, que a prorrogação da ARP pressupõe que se demonstre que o preço registrado persiste vantajoso, mediante adequada pesquisa de preços, permitindo-se, inclusive, negociação com o detentor da ata⁹.

Por fim, aproveita-se a oportunidade para rememorar que o prazo de vigência da ata de registro de preços não se confunde com a duração dos contratos administrativos que dela podem advir. Tratam-se de regimes jurídicos autônomos e diferentes, ainda que, na ata, constem disposições a respeito da vigência dos possíveis contratos posteriores.

As atas, como elucidado, terão prazo de 1 (um) ano, com a possibilidade de prorrogação por igual período.

E, até o fim do interregno de vigência da ata, ela poderá ser utilizada para originar contratos, que se submeterão aos prazos de duração disciplinados para cada espécie, conforme Capítulo V do Título III da Lei 14.133/21.

b) Cadastro de reserva (inciso VI)

Por sua vez, o inciso VI do parágrafo §5º, junto ao VII do *caput*, também deste art. 82, prevê o denominado “cadastro de reserva”. Em síntese, trata-se do registro, em ata, daqueles particulares que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor.

Tais fornecedores não serão igualados ao vencedor e detentor da ata. Na verdade, há a fase competitiva e a classificação, chegando-se ao licitante que será declarado vencedor. Porém, após a

⁹ Decreto Estadual 16.122/23

Art. 17. (...)

§ 1º A prorrogação da ARP deverá estar acompanhada com a comprovação da vantagem do preço registrado na forma do Decreto Estadual nº 15.940, de 26 de maio de 2022, permitida a negociação com o detentor da ata desde que observado o disposto na Seção IV do Capítulo IV deste Decreto.

fase classificatória, é facultado aos demais que reduzam seus preços ao mesmo valor do vencedor, para que restem incluídos na ata, a título de cadastro de reserva.

Estes cadastrados são denominados “**aderentes de preço**” (art. 2º, VI, do Decreto Estadual 16.122/23) e poderão ser convocados, sempre observada a ordem de classificação do certame. Isso é, há a preferência do vencedor e, por conseguinte, daqueles aderentes que igualaram seus preços em cadastro de reserva, de acordo com a classificação de cada qual na fase competitiva.

Nesse cenário, os aderentes registrados em cadastro de reserva poderão ser convocados em caso de impossibilidade de atendimento pelo anteriormente colocado e, ainda, nas hipóteses de cancelamento do fornecedor registrado com melhor classificação.

Dessa forma, a ata de registro de preços também terá o condão de gerar obrigação de fornecimento aos aderentes registrados em cadastro de reserva, vinculando-os aos preços registrados.

O Decreto Estadual 16.122/23 (art. 14), inclusive, regulamentou especificidades do cadastro de reserva, as quais devem ser observadas na fase externa da licitação.

No tocante à fase preparatória, objeto do presente Referencial, firma-se, portanto, que é **condição de utilização do SRP que a ata respectiva promova a inclusão dos aderentes de preços e, ainda, “do licitante que mantiver sua proposta original”**, conforme determina o art. 82, §5º, VI, da Lei 14.133/21.

IV.4. Juízo de adoção ou não do SRP – momento procedimental adequado

Consignados tais pontos acerca do regime do SRP, é necessário refletir sobre qual momento do processo licitatório seria mais adequado à avaliação de sua adoção ou não.

Na verdade, desde logo, antecipa-se que não se vislumbra devida a fixação de um momento estanque e intangível para a decisão de utilização do registro de preços. Isso porque, a depender do caso concreto, das especificidades e do planejamento de cada contratação, é possível que esse juízo seja mais cognoscível em um ou outro momento do processo de contratação.

Assim, inevitável se reconhecer essa possível variabilidade.

Todavia, **em tese e na maioria dos casos**, é perceptível que o momento mais propício e comum seria na elaboração do **Estudo Técnico Preliminar (ETP)**. Isso porque tal instrumento consubstancia a etapa inaugural da fase de planejamento e é a oportunidade em que serão avaliados: a necessidade a ser atendida mediante aquela contratação; a compatibilidade dela com o Plano de



Contratações Anual (PCA) e se este prevê outras necessidades semelhantes; os requisitos da contratação; as quantidades estimadas; o levantamento de mercado; a definição da solução; a decisão de parcelamento ou não; os resultados pretendidos; eventuais contratações correlatas e/ou interdependentes; a adequação da contratação; entre outros estudos.

Todavia, mesmo admitindo que este será o momento mais oportuno em vários casos, é importante lembrar que, após o ETP optar pelo processamento com o SRP, deve ser aberto procedimento de Intenção de Registro de Preços (IRP). Viabilizando, assim, que eventuais órgãos/entidades interessados enviem toda a documentação relativa às suas demandas administrativas, como quantitativos, especificidades, etc.

Com isso, notório que o ETP produzido anteriormente estará, no mínimo, incompleto. E, muitas vezes, é possível que, considerando todas as novas informações e demandas dos participantes, vários dos elementos do ETP inicial sejam profundamente impactados, inclusive a própria solução antes escolhida, que poderá não se manter a mais vantajosa ou, até mesmo, ainda viável.

De outro lado, porém, pode se pensar em realizar a escolha pelo registro de preços antes mesmo de se promover os estudos inerentes ao ETP. Essa porém, não parece ser a opção mais adequada. Pois, como já pontuado, o ETP consubstancia o primeiro instrumento de planejamento, exercendo a função de garantir a realização de estudos essenciais à compreensão da contratação e que, por conseguinte, são significativamente relevantes ao próprio juízo sobre a adequação e a vantagem de processá-la por meio do SRP.

Assim, realizar-se este juízo antes dos estudos inerentes ao ETP, em regra, pode se revelar precoce e potencialmente prejudicial ao planejamento da maioria das contratações.

Ante essa conjuntura, aliás, o próprio Decreto Estadual 16.122/23 não definiu exatamente o momento em que será eleita a utilização ou não do SRP, apenas delimitando que o juízo se dará nos instrumentos de planejamento. Veja-se:

Art. 8º Caso os **instrumentos de planejamento tenham concluído** pelo processamento da contratação por meio do **SRP** compete ao órgão gerenciador realizar procedimento público de Intenção de Registro de Preço (IRP).

Nesse contexto, sem pretensão de fixar um momento rígido e invariável, parece-nos que, na maioria dos casos, será nos estudos, avaliações, pesquisas e na reunião de elementos levantados na metodologia de concepção do ETP, que se poderá vislumbrar a adequação e vantagem de utilização do SRP naquela contratação.

Em alguns casos, inclusive, pode se revelar eficiente e preferível que, iniciados os estudos inerentes ao ETP, a equipe de planejamento chegue à conclusão de utilização do SRP e opte por não formalizar o ETP no processo, abrindo a intenção de registro de preços para, só após a coleta dos documentos enviados pelos órgãos/entidades interessados, consolidar o estudo.

Essa hipótese poderá ser vantajosa ao planejamento, na medida em que evita a mera formalização burocrática do ETP nos autos, quando já visível que será necessária uma reformulação deste instrumento, após a abertura de IRP. Nesse caso, porém, mesmo apenas se consolidando o ETP no futuro, recomenda-se que a equipe de planejamento explicita em seu conteúdo a forma que se deu tal juízo e procedimento.

Importante pontuar, ainda, que subsistem hipóteses excepcionais de dispensa e facultatividade de elaboração do ETP, previstas no art. 7º, §§6º e 7º, do Decreto Estadual 15.941/22¹⁰ (regulamento da fase preparatória). E que, nessas circunstâncias, é possível que o juízo de utilização do SRP seja realizado somente na elaboração do Termo de Referência, uma vez que, evidentemente, este será o primeiro instrumento de planejamento da contratação.

Inclusive, nas hipóteses em que a não confecção de ETP se justifique ante a utilização daquele confeccionado em procedimentos anteriores, entende-se possível a abertura da IRP antes mesmo do TR, já que o próprio ETP utilizado já pode ter concluído pela utilização do registro no atendimento às demandas daquela natureza.

¹⁰ Decreto Estadual 15.941/22

Art. 7. (...)

§ 6º A elaboração do estudo técnico preliminar fica **dispensada** quando se tratar de:

I - contratação direta por dispensa de licitação, nos casos previstos nos incisos I, II, III, VII e VIII do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021;

II - contratação de licitante remanescente, nos termos do § 7º do art. 90 da Lei Federal nº 14.133, de 2021;

III - licitação para:

a) compra cujo valor se enquadre no limite do inciso II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021;

b) contratação de serviços cujo valor se enquadre nos limites dos incisos I e II do art. 75 da Lei Federal nº 14.133, de 2021;

c) soluções submetidas a processos de padronização de que trata o art. 43 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, ou que constem em catálogo eletrônico de padronização de compras e serviços.

§ 7º A elaboração do estudo técnico preliminar fica **facultada**, mediante justificativa:

I - nas hipóteses em que a pluralidade de soluções existentes no mercado não sofra alteração e seja possível a utilização do ETP de procedimentos anteriores, ficando condicionada à demonstração de que a solução adotada no instrumento de planejamento anterior mantém-se como a mais vantajosa à Administração Pública Estadual;

II - nas hipóteses em que haja somente uma única solução passível de contratação, demandando ato devidamente motivado.

Finalmente, então, pode-se concluir pela **RECOMENDAÇÃO** de que sejam promovidos os estudos inerentes ao ETP e, sempre que possível, que a decisão de utilização do registro de preços seja promovida a partir dos elementos que compõem este instrumento, apresentando-se as justificativas e motivações pertinentes.

Outrossim, caso se opte por formalizar ETP prévio, **RECOMENDA-SE** que, para evitar o possível cenário de incompletude e de necessidade de alteração do ETP, a partir das demandas e especificidades trazidas por outros órgãos/entidades, o gerenciador considere e registre as informações que dispõe no momento, indicando que os quantitativos e outros elementos que vierem a integrar a contratação serão integrados no TR, a partir dos documentos obtidos dos órgãos/entidades participantes.

Alternativamente, quando tais demandas e documentos ocasionarem a necessidade de alterações substanciais e de novas avaliações, **RECOMENDA-SE** que o gerenciador promova um novo ETP, considerando a nova demanda administrativa consolidada, para conformar o planejamento a ela.

Pois bem. Seja em que momento se der a opção pelo SRP, deverão ser observadas as normas inerentes ao registro de preços, com especial atenção às peculiaridades de seu regime jurídico, delineadas no presente Referencial. E, por conseguinte, deverão ser seguidas as minutas padronizadas disponibilizadas por esta Procuradoria-Geral do Estado, específicas para o SRP.

Finalmente, ainda nessa linha de raciocínio, antes de adentrar no procedimento da Intenção de Registro de Preços (IRP), mostra-se relevante tratar da competência para gerenciar ou processar o SRP. Isso porque tal definição está relacionada ao órgão/entidade que formalizará o planejamento da contratação e a adoção ou não do registro de preços.

IV.5. Competência de gerenciamento ou processamento do SRP

a) Contratações centralizadas

Como já destacado, as contratações centralizadas são caracterizadas por reunir o atendimento às necessidades de mais de um órgão/entidade.

As contratações específicas, de outro lado, são definidas pelo fato de a demanda administrativa ser restrita ao órgão/entidade demandante, uma vez que não subsistem interessados em integrar a respectiva ata de registro de preços.



Nesse contexto, o Decreto Estadual 16.122/23 (art. 4º), definiu que a competência de gerenciamento das contratações centralizadas na Administração deste Estado será concentrada na SAD, que as processará por intermédio de sua Secretaria-Executiva de Licitações (SEL). E que, na contratação específica, o gerenciamento competirá ao órgão/entidade demandante. Veja-se:

Art. 4º Atuará como órgão gerenciador do SRP:

I - a Secretaria de Estado de Administração (SAD), por intermédio da Secretaria-Executiva de Licitações, na contratação de bens e de serviços **centralizada**;

II - o **órgão demandante** na hipótese de contratação de bens e de serviços **específica**.

§ 1º As compras e os serviços que tenham sido identificados como potenciais contratações por mais de um órgão ou entidade da Administração Direta, autárquica ou fundacional do Poder Executivo Estadual nos Planos de Contratações Anuais (PCA), de que trata o Decreto Estadual nº 16.121, 2023, serão consideradas como contratação de bens e serviços centralizada para os fins deste Decreto.

§ 2º A contratação de bens e de serviços específica que, após a realização de IRP a que se refere o art. 9º deste Decreto, receber o interesse de participação de outros órgãos na mesma ARP, deverá ser remetida à Secretaria-Executiva de Licitações da Secretaria de Estado de Administração e seguir o procedimento previsto para a contratação de bens e de serviços centralizada.

Assim, a partir da análise do art. 4º e, ainda, do art. 8º do mesmo Decreto¹¹, que determina que cabe aos instrumentos de planejamento avaliar e concluir pela adoção ou não do SRP em cada processo, vislumbra-se que, em regra, a **contratação pode se caracterizar como centralizada a partir de duas situações principais, quais sejam:**

(1) Originariamente centralizada, a partir de compras e serviços identificados como potenciais contratações por mais de um órgão/entidade (art. 4º, §1º, do Decreto Estadual 16.122/23).

Em que pese o Decreto apenas se referir, expressamente, às contratações constantes do Plano de Contratações Anual (PCA), é plenamente possível a identificação de uma determinada contratação como centralizada pode se dar a partir de outras formas e critérios que revelem o potencial de atendimento a mais de um órgão/entidade. Como, por exemplo, a análise de contratações anteriores, dos exercícios passados, e, ainda, de como outros entes/entidades costumam processar determinadas necessidades administrativa em suas respectivas esferas.

Inclusive, esses outros critérios serão ainda mais importantes no período atual, em que os entes ainda estão em processo de implementação dos seus planos de contratações anuais, haja vista o recente início de aplicação da Lei 14.133/21.

¹¹ Art. 8º Caso os instrumentos de planejamento tenham concluído pelo processamento da contratação por meio do SRP compete ao órgão gerenciador realizar procedimento público de Intenção de Registro de Preço (IRP).



Todavia, o PCA, sem dúvidas, terá cada vez mais relevância no planejamento das contratações públicas, inclusive neste aspecto de se revelar enquanto importante parâmetro na centralização de compras e serviços.

Nesse contexto, seja qual for o critério utilizado para identificar a contratação como centralizada, **cabará à SAD/SEL iniciar e autuar o processo administrativo**, incumbindo-lhe promover o **planejamento e o processamento mediante SRP**.

O Regulamento do PCA (Decreto Estadual 16.121/23), inclusive, ratificou a importância do plano nesse aspecto, conferindo à SAD/SEL a competência de exercer as atribuições de destacar as potenciais compras compartilhadas e elaborar um calendário de contratações centralizadas. Assim, considerando o exercício seguinte, compete-lhe promover tal coordenação das contratações, conferindo a publicidade desse planejamento para a Administração e, inclusive, para o mercado. Vejamos tais normas no regulamento:

Art. 3º São objetivos do PCA:

I - **racionalizar as contratações, por meio da promoção de contratações centralizadas e compartilhadas**, aprimorando a fase preparatória das contratações por meio da previsibilidade das demandas com vistas à eficiência e à qualidade do gasto público, à padronização de produtos e de serviços e à redução de custos processuais;

II - **garantir o alinhamento com o planejamento estratégico**, o plano diretor de logística sustentável e outros instrumentos de governança existentes;

Art. 15. Compete à SAD, por intermédio da Secretaria-Executiva de Licitações, além das atribuições enumeradas anteriormente:

I - elaborar o calendário do processo de elaboração do PCA, definindo os prazos para cada etapa do processo de planejamento conforme disposto neste Decreto;

II - orientar os órgãos e as entidades autárquicas e fundacionais com relação à elaboração do PCA, esclarecendo potenciais dúvidas quanto a essa etapa de planejamento;

III - **consolidar as informações finais e elaborar o calendário de contratações centralizadas** do próximo exercício;

IV - **indicar as potenciais compras e contratações compartilhadas** a serem efetivadas no exercício seguinte pelos órgãos e pelas entidades autárquicas e fundacionais;

V - monitorar a execução do PCA.

Importante ressaltar que, mesmo nessa hipótese de a contratação já nascer centralizada, cabará à SAD/SEL a abertura do procedimento prévio de IRP. Isso porque, ainda que existentes alguns elementos das demandas dos variados órgãos/entidades no PCA, será necessário o fornecimento de demais informações e documentos. E, inclusive, não raro poderá haver interesse de participação de outros órgãos/entidades, que passaram a ter aquela mesma necessidade administrativa. Ou, ainda, é possível que as demandas daqueles que já figuravam à época do PCA tenham mudado.

Ressalva-se, porém, que, embora determinadas demandas possam parecer comuns a mais de um órgão/entidade no PCA, é possível que, por motivos variados, o planejamento da contratação revele que o SRP não era ou deixou de ser viável ou vantajoso. Nesses casos, seria factível promover a contratação de outra forma, sem utilizar o SRP, por exemplo, desde que, é claro, os motivos sejam justificados no âmbito dos processos administrativos respectivos.

Nessa conjuntura, é extremamente importante e recomendada uma atuação dialógica, coordenada e cooperativa entre a SAD e os demais órgãos/entidades, com vias a promover adequada comunicação, gestão eficiente das contratações e garantir a racionalização destas, acoplando as competências administrativas.

(2) Contratação específica convertida em centralizada (art. 4º, §2º, e art. 8º, ambos do Decreto Estadual 16.122/23): de outro lado, a contratação iniciada como específica por determinado órgão/entidade, após os instrumentos de planejamento concluírem pela utilização do SRP, deverá ser submetida a procedimento público de Intenção de Registro de Preço (IRP). Assim, sempre que outro órgão/entidade formalizar interesse em participar da ARP, a contratação será convertida em centralizada, com a remessa do processo respectivo à SAD/SEL.

Nesse último caso, note-se que o processo de contratação é iniciado e autuado no âmbito de determinado órgão/entidade e, somente após os instrumentos de planejamento concluírem ser caso de utilização de SRP, notadamente o estudo técnico preliminar, é que será publicada intenção de registro de preço.

Com a participação de outro órgão/entidade, o processo será remetido à SAD/SEL, para **formalização de novo processo, sob a forma de contratação centralizada.**

Diz-se novo processo pois, mesmo o órgão/entidade originariamente demandante tendo realizado os atos inerentes à fase preparatória, antes da conversão da contratação em centralizada, o Decreto 16.122/23 exige que a SAD/SEL inaugure novo processo, desenvolvendo todas as etapas da fase de planejamento¹², inclusive com elaboração de novo ETP e TR. Veja-se:

Art. 7º (...)

§ 4º Na hipótese do § 2º do art. 4º deste Decreto, a Secretaria-Executiva de Licitações deverá desenvolver todas as etapas que compõem a fase preparatória

¹² Decreto Estadual 15.941/22 - Art. 4º A fase **preparatória** de cada aquisição de bem(ns) ou contratação de serviço(s) observará as seguintes etapas:

- I - procedimento inicial;
- II - designação da equipe de planejamento;
- III - estudo técnico preliminar;
- IV - elaboração do termo de referência;
- V - elaboração da minuta de edital de licitação, se for o caso.

da contratação, independentemente dos documentos já produzidos pelo órgão demandante, observadas as competências previstas no § 2º deste artigo.

Tal determinação é cabível e necessária, uma vez que, com a participação de outros órgãos/entidades, o planejamento precisa ser adaptado e adequado às novas necessidades administrativas que passarão a compor a contratação.

É evidente que, nessa tarefa, a SAD/SEL pode (e deve) considerar e utilizar os instrumentos produzidos pelo órgão/entidade que originariamente iniciou o processo anterior, já que estes também comporão a contratação centralizada.

Porém, é imprescindível se perceber que haverá uma contratação nova, com elementos, quantitativos e necessidades diferentes, ampliadas. Assim, é indispensável se realizar um novo planejamento, a partir desse novo cenário e circunstâncias, considerando as demandas administrativas dos demais órgãos/entidades interessados, inclusive se podendo chegar a uma nova solução, diferente daquela pensada inicialmente.

Pois bem. Seja qual for a situação que caracterizou a contratação centralizada, o Decreto Estadual 16.122/23 determina que, no exercício da competência de gerenciamento destas, a SAD/SEL deverá levar em consideração informações a serem prestadas pelos órgãos/entidades participantes.

E, ainda, que poderá solicitar auxílio técnico destes e/ou, até mesmo, indicação de um agente público para compor a equipe de planejamento. Veja-se:

Art. 7º Todas as etapas que compõem a fase preparatória da contratação, descritas no caput do art. 4º do Decreto Estadual nº 15.941, de 2022, serão desenvolvidas pelo órgão gerenciador, salvo a elaboração da minuta de edital.

§ 1º para fins do disposto no art. 5º do Decreto Estadual nº 15.941, de 2022, compete às seguintes autoridades executar o procedimento inicial no SRP:

I - ao Secretário-Executivo de Licitações da Secretaria de Estado de Administração, na hipótese de contratação de bens e de serviços centralizada;

II - à autoridade máxima do órgão demandante, na hipótese de contratação de bens e de serviços específica, ou a quem este delegar.

§ 2º Na contratação de bens e de serviços centralizada a Secretaria-Executiva de Licitações:

I - levará em consideração as informações prestadas pelos órgãos participantes;

II - poderá solicitar auxílio técnico destes para colaborar na elaboração dos documentos e dirimir dúvidas, caso existentes;

III - poderá solicitar aos órgãos e entidades participantes a indicação de um agente público para compor a equipe de planejamento;

§ 3º Para os fins do disposto no § 1º do art. 13 do Decreto Estadual nº 15.941, de 2022, Compete ao Secretário-Executivo de Licitações a aprovação do Termo de Referência na contratação de bens e de serviços centralizada.

Quanto à ressalva prevista no fim do *caput* deste art. 7º, “*salvo a elaboração da minuta de edital*”, registre-se que esta não se aplica aos casos de contratações centralizadas. Isso porque, nelas, a SAD é o órgão gerenciador e, também, o que detém a competência geral de elaboração das minutas de editais de pregão no âmbito estadual, conforme art. 10, §3º, I, do Decreto Estadual 16.118/23¹³.

Nas contratações centralizadas, portanto, caberá à SAD a execução de todas as etapas que compõem a fase preparatória (art. 4º do Decreto Estadual 15.941/22), bem como as demais fases do pregão licitatório: pesquisa de preços; divulgação do edital; apresentação de propostas e lances; julgamento; habilitação; recursal e homologação (art. 10, *caput* e §3º).

Por fim, ainda quanto à competência de gerenciamento, deve-se destacar que o Decreto Estadual 16.122/23 expressamente previu que a SAD/SEL poderá, justificadamente, limitar a participação a determinado número de órgãos/entidades, de acordo com sua capacidade de gerenciar a contratação centralizada (art. 10, I, e art. 11, §3º).

b) Contratações específicas

Finalmente, quanto às contratações específicas, a competência de gerenciamento é atribuída ao órgão/entidade demandante, nos termos do art. 4º, II, do Decreto Estadual 16.122/23.

A ele caberá, então, promover o planejamento e, após a ausência de interessados na IRP, dar continuidade ao processo licitatório ainda na forma de contratação específica.

Assim, competir-lhe-á a execução de todas as etapas que compõem a fase preparatória, salvo a elaboração da minuta de edital, conforme art. 7º, *caput*, do Decreto Estadual 16.122/23. Ou seja, o gerenciador promoverá todas as etapas da fase preparatória, a saber: procedimento inicial;

¹³ Art. 10. O **processo de licitação** de que trata este Decreto observará as seguintes **fases**, em seqüência:

- I - preparatória;
- II - de divulgação do edital de licitação;
- III - de apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- IV - de julgamento;
- V - de habilitação;
- VI - recursal;
- VII - de homologação.

§ 1º A fase de que trata o inciso V do *caput* deste artigo poderá anteceder as fases referidas nos incisos III e IV do *caput* deste artigo, desde que observado o disposto no § 1º do art. 17 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

§ 2º Compete ao órgão ou entidade demandante da licitação as etapas previstas nos incisos I, II, III e IV do art. 4º do Decreto Estadual nº 15.941, de 26 de maio de 2022.

§ 3º Compete ao órgão promotor da licitação:

- I - a elaboração da etapa prevista no V do art. 4º do Decreto Estadual nº 15.941, de 2022;
- II - a realização da pesquisa de preço disciplinada pelo Decreto Estadual nº 15.940, de 26 de maio de 2022;
- III - a condução das etapas previstas nos incisos II a VI do *caput* deste artigo.

designação da equipe de planejamento; ETP e TR (art. 4º, incisos I a IV do Decreto Estadual 15.941/22), com exceção da última, elaboração da minuta de edital (inciso V).

Finalizadas tais etapas, tal como ocorre nos pregões normais, sem SRP, remeterá o processo à SAD, órgão promotor dos pregões neste Estado, ao qual incumbe promover a última etapa preparatória (elaboração da minuta de edital), a pesquisa de preços e, então, as fases: de divulgação do edital; de apresentação de propostas e lances; de julgamento; de habilitação e recursal (art. 10, §3º, do Decreto Estadual 16.118/23 e art. 12, §3º, do Decreto Estadual 16.122/23).

Por fim, então, o processo licitatório deverá retornar à autoridade máxima do órgão/entidade demandante, para a fase de homologação, nos termos do art. 10, §6º, Decreto Estadual 16.118/23.

IV.6. Intenção de registro de preços (IRP)

Como já antecipado, o IRP consubstancia instrumento inerente ao registro de preços, que tem o objetivo precípuo de divulgar o processamento de determinada licitação por meio do sistema e, assim, dar conhecimento e oportunidade a órgãos/entidades que eventualmente tenham interesse em integrar a contratação.

A NLLC prevê o instituto, em seu art. 86, definindo o **prazo mínimo** em que ele **deverá se manter aberto, 8 (oito) dias úteis**, recebendo manifestações de interesse. No mais, delega ao regulamento dos entes a definição das regras procedimentais. Veja-se:

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.

Quanto ao §1º, importante ressaltar que a IRP será **dispensável, de forma excepcional, nos casos de contratação específica, cuja necessidade administrativa seja manifestamente restrita ao órgão/entidade demandante e gerenciador**. Isso é, nos termos do §1º (e do art. 8º, §2º, do Decreto Estadual 16.122/23¹⁴), a abertura de IRP apenas será dispensada quando o objeto da contratação for evidentemente limitado ao órgão/entidade gerenciadora.

¹⁴ Art. 8º (...) § 2º Para os fins do disposto no § 1º do art. 86 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, consideram-se como único contratante as hipóteses cujo objeto de contratação seja de interesse restrito a um órgão.

Nesse caso, **sejam quais forem as razões, é imprescindível que elas sejam consignadas no processo administrativo, justificando o motivo de se ter afastado a abertura da intenção** de registro de preços naquele caso. Como exemplo, é possível se citar a hipótese de contratações cujo objeto tenha alta especificidade e que, pelo histórico de demanda no Estado, perceba-se que ele apenas é contratado por aquele órgão/entidade.

Ou, ainda, casos de altíssima urgência justificada, cujo processamento de IRP e participação de outros órgãos/entidades seja significativamente prejudicial ao atendimento da demanda e, por conseguinte, ao interesse público tutelado.

Voltando às regras gerais, o Decreto Estadual 16.122/23, então, conceitua a IRP e traz o seguinte procedimento:

Art. 2º (...) I - Intenção de Registro de Preços (IRP): procedimento prévio para divulgação dos itens a serem contratados a fim de possibilitar a participação de outros órgãos e entidades na respectiva Ata de Registro de Preços (ARP) e determinar a estimativa total de quantidades da contratação;

Art. 9º No **procedimento** público de IRP caberá ao órgão gerenciador:

I - **convocar**, por correspondência eletrônica ou outro meio eficaz, os órgãos para manifestarem interesse na contratação, observado o prazo mínimo definido no caput do art. 86 da Lei Federal nº 14.133, de 2021;

II - **receber as demandas** dos órgãos.

§ 1º Nas contratações cujo órgão gerenciador não seja a Secretaria-Executiva de Licitações, havendo interesse de participação de outros órgãos na futura ARP, deverá ser observado o disposto no § 2º do art. 4º deste Decreto.

§ 2º Inexistindo manifestação de interesse de participação de outros na futura ARP o procedimento será caracterizado como contratação de bens e de serviços específica.

§ 3º Para possibilitar a participação de outros órgãos na hipótese do § 3º do art. 11 deste Decreto, o procedimento público de IRP poderá ser divulgado no Portal da Central de Compras do Estado de Mato Grosso do Sul, no Sistema Gestor de Compras (SGC) e no Diário Oficial do Estado.

Observa-se, portanto, que a **primeira etapa da IRP** (art. 9º, I) consiste na **convocação de órgãos/entidades**, mediante envio de correspondência eletrônica ou outro meio que o órgão gerenciador entenda como razoável e eficaz no objetivo de levar ao conhecimento de potenciais interessados.

Nesse momento, inclusive, é recomendado que a convocação ressalte a vedação de que órgãos/entidades participem, caso já integrem outra ata válida com o mesmo objeto (art. 82, VIII, da Lei 14.133/21¹⁵). Isso porque, acaso a ata que o órgão/entidade já participa não esteja próxima

¹⁵ NLLC Art. 82 (...) 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;

ao vencimento, ele não poderá integrar esta nova ata em vias de formação. E, naturalmente, se não poderá participar, a manifestação de interesse seria inócua e apenas delongaria o planejamento.

Também tratando da convocação e respectiva divulgação da IRP, o §3º do art. 9º, por sua vez, indica uma maior publicidade para os registros de preços que tenham potencial de integrar órgãos, entidades e outros Poderes, extrapolando o âmbito do Executivo estadual, com a participação, por exemplo, do Legislativo, do Judiciário, do Tribunal de Contas, do Ministério Público, da Defensoria Pública e de órgãos e entidades municipais (art. 11, §3º).

Nesse caso, o art. 9º indica a publicação em meios mais amplos, como no Portal da Central de Compras do Estado de Mato Grosso do Sul, no Sistema Gestor de Compras (SGC) e no Diário Oficial do Estado.

Observe-se, contudo, que tais opções de divulgação não são restritas a essa hipótese. É plenamente possível (e recomendado) que, se as circunstâncias da contratação exigirem, a IRP seja amplamente divulgada também nesses meios e, inclusive, em outros que o gerenciador entender pertinentes, com fundamento na cláusula aberta de “outro meio eficaz” (art. 9º, I).

Pois bem. Uma vez divulgada a convocação da IRP, ter-se-á a segunda etapa, que consiste no recebimento dos documentos e informações relativos às demandas dos órgãos e entidades interessadas.

Nesse cenário, o art. 10 do Decreto Estadual 16.122/23 prevê um rol de atribuições que competirão à SAD/SEL, dando continuidade à IRP e à contratação centralizada, seja esta originada na própria SAD/SEL ou como contratação específica, que foi convertida e remetida após a manifestação interessados na IRP:

Art. 10. Na hipótese de contratação de bens e de serviços centralizada, além das atribuições elencadas no art. 9º deste Decreto, caberá à Secretaria-Executiva de Licitações:

I - estabelecer, quando for o caso, o número máximo de participantes na IRP em conformidade com sua capacidade de gerenciamento;

II - receber os documentos enviados na hipótese de que trata o § 2º do art. 4º deste Decreto, se for o caso;

III - consolidar as informações relativas às estimativas de consumo e às demandas encaminhadas pelos órgãos que demonstraram intenção na realização ou participação do Sistema de Registro de Preços (SRP), promovendo a adequação dos projetos e das propostas visando à padronização e à racionalização;

IV - deliberar quanto à inclusão posterior de participantes que não manifestaram interesse durante o período de divulgação da IRP;

V - recusar a participação de órgão que não tenham cumprido os requisitos descritos no art. 11 deste Decreto.

Observa-se, portanto, que as atribuições previstas no art. 10, acima transcrito, refletem a competência de gerenciamento da SEL, elucidada e aprofundada no item “IV. 5. a” deste parecer.

Nessa oportunidade, entretanto, convém destacar o inciso IV, que prevê expressamente a possibilidade de a SEL aceitar a inclusão de outros órgãos/entidades na contratação, posteriormente à IRP. É importante ressaltar que essa hipótese não se confunde com a adesão/carona, que consiste na utilização da ata por outro órgão/entidade, posteriormente à licitação. No caso do inciso IV, na verdade, a SEL poderá aceitar a efetiva inclusão de um novo integrante e participante, ainda na fase preparatória, desde que entenda possível receber suas informações e documentos, consolidando-os junto aos demais.

O inciso V, por sua vez, ratifica a possibilidade de a SEL recusar a participação de órgão/entidade que não cumpra as obrigações que o Decreto lhe atribui, previstas em seu art. 11. Vejamos quais são estas atribuições incumbidas aos interessados:

Art. 11. Na contratação de bens e de serviços centralizada caberá aos órgãos a manifestação de interesse em participar do SRP, observando as seguintes medidas:

I - garantir que os atos relativos à sua **inclusão no registro** de preços estejam formalizados e **aprovados pela autoridade competente**;

II - manifestar perante o órgão gerenciador sua **concordância com o objeto** a ser licitado e sugerir condições específicas de contratação, quando for o caso;

III - encaminhar a **estimativa de consumo** e o **cronograma de consumo** ou de contratação, na forma estabelecida pelo órgão gerenciador, os quais deverão conter os seguintes elementos:

a) a descrição da necessidade da contratação;

b) a referência a outros instrumentos de planejamento do órgão, se houver, tais como, Plano de Contratações Anual (PCA), planos de trabalho, entre outros;

c) as estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte;

d) a identificação do servidor responsável por sua elaboração, com a especificação da matrícula e cargo/função que exerce.

§ 1º Caso inexista ou seja impossível a juntada dos documentos a que se refere a alínea “c” do inciso III deste artigo, os órgãos participantes deverão expor os motivos da inexistência e/ou impossibilidade, com a manifestação de interesse.

§ 2º O conteúdo das informações prestadas é de responsabilidade privativa e exclusiva dos órgãos e entidades participantes, não competindo ao órgão gerenciador adentrar à análise da conveniência, da oportunidade e ao mérito da escolha do gestor, e nem ser responsabilizado por eventuais irregularidades detectadas em sede de controle externo.

Cabe aos órgãos/entidades interessados, portanto, demonstrar a respectiva autorização de participação na contratação pela autoridade competente (inciso I); a concordância com o objeto licitado, isso é, com a solução eleita para atender às necessidades administrativas reunidas na contratação (inciso II); e, ainda, o encaminhamento das informações e documentos relativos às suas necessidades, como estimativa e cronograma de consumo (inciso III).

Finalmente, o §2º ressalta o fato de o conteúdo das informações e documentos apresentados pelos órgãos/entidades interessados se inserir no âmbito da discricionariedade e competência técnica e decisória de cada qual, não havendo ingerência e responsabilidade da SAD/SEL sob estes aspectos.

O TCE/MS, inclusive, ratificou este entendimento expressamente, no Parecer-C – PAC00 – 10/2022. Vejamos:

Consulta – Contratações processadas pelo sistema de registro de preço – Lei Federal nº 8.666/93 – Lei nº 14.133/2021 – Correta estimativa das quantidades para a contratação – Responsabilidade dos órgãos ou entidades participantes – art. 11, III, “C”, do Decreto Estadual N. 15.454/2020 – Contratações processadas por meio de sistema de registro de preços – Eventuais irregularidades detectadas em sede de controle externo – Atos praticados exclusivamente pelos órgãos e entidades participantes – Impossibilidade de imputação de responsabilidade ao órgão ou à entidade gerenciadora – arts. 10 e 11 do Decreto Estadual n. 15.454/2020.

1. Nas contratações processadas pelo sistema de registro de preço, sejam elas regidas pela Lei Federal nº 8.666/93 ou pela Lei nº 14.133/2021, a correta **estimativa das quantidades** para a contratação, acompanhadas das **justificativas**, memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte **são**, nos termos do art. 11, III, “c”, do Decreto Estadual n. 15.454/2020, de **responsabilidade dos órgãos ou entidades participantes**.

2. Eventuais irregularidades detectadas em sede de controle externo do Tribunal de Contas nas contratações processadas por meio de sistema de registro de preços (SRP), especialmente, em relação aos atos praticados, exclusivamente, pelos órgãos e entidades participantes, não podem ser imputadas ao órgão ou à entidade gerenciadora, uma vez que os arts. 10 e 11 do Decreto Estadual n. 15.454/2020 fixaram os elementos de responsabilidade de cada órgão ou entidade.

Nesse contexto, inclusive, acaso o interessado não atenda às obrigações que lhe competem (art. 11 do Decreto Estadual 16.122/23) ou as informações e documentos não se adequem à contratação, poderá a SEL recusar a participação do órgão/entidade, conforme dispõe o art. 10, V, do Decreto em comento.

IV.7. Edital e especificidades da licitação para registro de preços

A NLLC previu, em seu art. 82, que o edital de licitação realizada utilizando o SRP deverá observar as regras gerais da Lei, notadamente aquelas que tratam dos editais em geral (art. 25¹⁶), e, além disso, **deverá dispor sobre as seguintes questões específicas**:

NLLC

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

¹⁶ Art. 25. O edital deverá conter o objeto da licitação e as regras relativas à convocação, ao julgamento, à habilitação, aos recursos e às penalidades da licitação, à fiscalização e à gestão do contrato, à entrega do objeto e às condições de pagamento.

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

O Decreto Estadual 16.122/23, por sua vez, acrescentou outras disposições que devem, obrigatoriamente, ser previstas no edital e nos anexos da contratação com o SRP. Vejamos:

Decreto Estadual 16.122/23 (SRP)

Art. 12. Na hipótese de licitação, deverá ser elaborada a **minuta do edital** e seus anexos, observado o disposto no art. 11 do Decreto Estadual nº 15.941, de 2022, no art. 82 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, e **contemplará ainda**:

I - os **órgãos participantes do SRP**;

II - a **estimativa de quantidades, os locais e prazos de entrega**, e quaisquer outros **elementos que individualizem a demanda de cada órgão participante** e que sejam capazes de interferir na formulação da proposta pelo licitante;

III - a **possibilidade ou não de adesão à ata** de registro de preços na condição de não participantes, acompanhado das justificativas cabíveis;

IV - o **prazo de validade do registro** de preço e a **possibilidade ou não da sua prorrogação**, observado o disposto no art. 84 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

§ 2º A estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos e por entidades não participantes não será considerada para fins de qualificação técnica e de qualificação econômico-financeira na habilitação do licitante.

A partir de tal quadro normativo, notório que, em alguns casos, a Lei 14.133/21 e o Decreto Estadual nº 16.122/23 são suficientemente claros e autoexplicativos, de forma que os próprios dispositivos promovem a adequada compreensão daquilo que deverá constar no edital.

Inclusive, como já destacado, há minuta-padronizada de edital, específica para o SRP, elaborada por esta Procuradoria e disponibilizada no sítio eletrônico¹⁷. Tal instrumento de

¹⁷ <https://www.pge.ms.gov.br/minutas-padrao-pge-ms/>



observância obrigatória pela Administração estadual, está em consonância com a legislação sobredita e, ainda, orienta os agentes públicos responsáveis por adequar a minuta a cada contratação.

Contudo, oportunamente, convém prestar maiores esclarecimentos a determinados pontos, os quais serão tratados adiante, em tópicos próprios.

Na linha das normas explícitas, o **inciso I do art. 82, da NLLC**, por exemplo, tão somente exige que as especificidades da licitação e do seu respectivo objeto, fixando o quantitativo máximo de cada item a ser registrado na ata. No que tange ao quantitativo, inclusive, o inciso II do art. 12 do Decreto Estadual complementa que a estimativa de quantidades deve constar no edital e em seus anexos de forma individualizada, em relação a cada órgão/entidade.

O **inciso VI**, por sua vez, exige a previsão das condições de alteração dos preços registrados. Assim, tendo em vista que tais condições foram previstas e regulamentadas pelos arts. 20 a 24 do Decreto Estadual 16.122/23, a exigência será atendida mediante a apresentação de tais regras no edital.

Já o **inciso VIII** tão somente exige que o edital preveja a regra de vedação à participação dos órgãos/entidades em mais de uma ata vigente.

E o **inciso IX**, à semelhança do VI, apenas determina que sejam previstas no edital as hipóteses de cancelamento da ARP. Assim, considerando que estas foram disciplinadas pelo Decreto Estadual 16.122/23 (arts. 26 a 28), o atendimento à exigência é satisfeito mediante a previsão desse regramento no instrumento convocatório.

De outro lado, quanto às informações adicionais exigidas pelo **art. 12 do Decreto Estadual 16.122/23**, o **inciso I** é igualmente direto, apenas ratificando que o edital deverá prever, expressamente, os órgãos/entidades participantes da ARP.

O **inciso III (Decreto)** tão somente requer que seja explicitada a possibilidade ou não de adesão à ata. Essa opção, contudo, deverá, necessariamente, estar acompanhada da justificativa respectiva, indicando os motivos que levaram à decisão de, naquele caso concreto, permitir a adesão ou não. Mesmo após a formação da ata, inclusive, o art. 86, §2º, III, da NLLC, prevê que a adesão de outro órgão/entidade não participante é facultada à aceitação do gerenciador.

Finalmente, o **inciso IV (Decreto)** determina que o edital fixe o prazo de validade do registro de preço e a possibilidade ou não da sua prorrogação. Nesse contexto, ressalta-se que tal tema já foi tratado no presente Referencial, pelo que se remete ao item "IV.3."

Passemos, então, ao tratamento das demais questões específicas.



a) Da definição de quantitativos no SRP (art. 82, I e §§3º e 4º, da NLLC)

Em que pese a regra inerente às contratações públicas ser a necessidade de fixação do quantitativo máximo a ser adquirido mediante o SRP (art. 82, I), a NLLC permite que, em um rol taxativo de circunstâncias excepcionais, haja registro de preços sem indicação do número total a ser adquirido. Vejamos quais são tais casos:

Art. 82 (...)

§ 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.

Nessas hipóteses, portanto, é permitido que o SRP origine ata sem a definição de um quantitativo limite. Para tanto, contudo, é necessário que os instrumentos de planejamento demonstrem o enquadramento em uma das situações excepcionais, ficando a utilização da ata limitada a um valor máximo de despesa, que deverá ser previamente definido, a partir das devidas justificativas e elementos que motivaram a estimativa da despesa máxima.

Ressalta-se, por fim, que nesse caso será vedada a participação de outro órgão/entidade, haja vista a situação excepcional. Então, necessariamente, ter-se-á uma contratação específica.

b) Possibilidade de preços diferenciados (art. 82, III, da NLLC)

O art. 82, III, por sua vez, prevê a possibilidade de que o mesmo item/lote seja disputado em categorias de preços diferenciados, a depender de variadas circunstâncias que justifiquem tal diferenciação: (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;

Trata-se de uma possibilidade interessante e com significativo potencial de promover economicidade nas contratações públicas, na medida em que permite que fatores diversos que, na prática, influenciam no preço, sejam efetivamente internalizados na licitação.

Assim, acaso se opte por promover tal possibilidade, o edital e seus documentos devem delinear tal modelagem.



Ressalte-se, contudo, que implementação dos preços diferenciados, na forma do art. 82, III, atrai a necessidade de se promover um planejamento robusto, com a demonstração das condições que justificam os preços diferenciados e, notadamente, levantamento de mercado e pesquisa de preços que reflita tal variação em função das circunstâncias eleitas.

c) Proposta parcial – proposta em quantitativo inferior ao máximo (art. 82, IV, da NLLC e art. 12, §1º, do Decreto Estadual 16.122/23)

A Lei 14.133/21 previu, ainda, a possibilidade de o edital permitir a oferta de propostas parciais pelos licitantes. Isso é, diferentemente da divisão de itens/lotes pela própria Administração, que pode parcelar o objeto com vistas a garantir maior competitividade, a proposta parcial possibilita que os licitantes, por si mesmos, elejam os quantitativos que possam fornecer.

Trata-se de uma modelagem de disputa extremamente dinâmica, que tem potencial de ampliar a competitividade, na medida em que possibilita um parcelamento variável do objeto, mutável de acordo com a capacidade de fornecimento de cada licitante.

Para tal aplicação, o edital deverá consignar expressamente essa possibilidade e, ainda, delimitar as regras de disputa nesse contexto. Isso porque os licitantes devem assimilar adequadamente que, nesse caso, as propostas e lances se vinculam apenas ao quantitativo parcial indicado em cada qual. E, assim, a classificação, de acordo com o menor preço ofertado, se subdividirá em relação a cada quantitativo daquela proposta ou lance.

Além disso, o art. 12, §1º, do Decreto Estadual 16.122/23 dispõe que, para adotar tal possibilidade, evidentemente, o edital deverá fixar, de forma justificada, a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens, conforme art. 82, II, da Lei 14.133/21.

Art. 12. (...)

§ 1º Na hipótese de o edital estabelecer a possibilidade de o licitante oferecer proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, deverá ser:

I - fixada a quantidade mínima de que trata o inciso II do art. 82 da Lei Federal nº 14.133, de 2021, desde que devidamente justificado;

II - previsto no edital a possibilidade ou não de cotação variável, conforme determinado na alínea “c” do inciso III do art. 82 da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

d) Critério de julgamento da licitação (art. 82, V, e §§1º e 2º, da NLLC)

O inciso V do art. 82, ao seu turno, ressalta que, por óbvio, o edital deverá prever o critério de julgamento da licitação. E, por conseguinte, determina que ele será, necessariamente, o de menor preço ou maior desconto, como é a regra geral do pregão.

Todavia, nos §§1º e 2º do referido artigo, o legislador trouxe uma preocupação específica e relevante em relação ao SRP, precisamente quanto à adjudicação agrupada, isso é, sob o critério de menor preço por grupo de itens (lote).

Art. 82. (...)

§ 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.

A NLLC, então, buscou evitar o chamado “jogo de planilhas”, que consiste na prática de licitantes de, em registro de preços por lote, com adjudicação por menor preço global, buscar ofertar o menor preço por lote, para vencer a licitação, porém sem os itens que compõem aquele grupo refletirem o valor real de mercado de cada qual.

Nessa conjuntura, o particular pode ser beneficiado através das possíveis (e prováveis) utilizações futuras da ata para adquirir itens isoladamente. O que pode gerar prejuízo à Administração, na medida em que, não raro, o valor daquele item praticado pelo licitante vencedor não corresponde ao de mercado e tampouco foi o menor disputado na licitação.

Sobre o tema, inclusive, o TCU já entendeu, de forma radical, que, em licitações para registro de preços, a adjudicação por item deve ser percebida como regra geral, admitindo-se a aglutinação (em grupos) como medida excepcional, incompatível com a aquisição futura por itens (TCU. Acórdão 757/2015. Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas, 08.04.2015).

Apesar do precedente mais radical, o TCU fixou o entendimento de que, notadamente no registro de preços, a modelagem de aquisição por preço global de grupo de itens, embora excepcional, pode ser utilizada quando a Administração pretenda contratar a totalidade dos itens do grupo, admitindo-se a aquisição futura de itens isoladamente, desde que demonstrada como vantajosa.

Nessa mesma linha foi o que dispôs a NLLC. Segundo o art. 82, §1º, o julgamento segundo o critério menor preço por lote somente poderá ser adotado quando, cumulativamente, houver inviabilidade da adjudicação por item e for evidenciada a vantagem técnica e econômica. E, evidentemente, tais questões devem ser justificadas e demonstradas no planejamento da contratação.

Além disso, deve ser fixado no edital o critério de aceitabilidade de preços unitários máximos, limitando eventuais aquisições futuras por itens.

Finalmente, para que haja a utilização da ata para aquisição de item específico integrante do lote, deverá ser realizada prévia pesquisa de mercado, nos termos do art. 23 da NLLC e do Decreto Estadual 15.940/22, demonstrando a vantagem daquela aquisição unitária.

e) Quantitativos e habilitação técnica e econômico-financeira no SRP (art. 12, §2º, do Decreto)

Convém destacar, ainda, uma peculiaridade inerente ao SRP, no que tange à comprovação de habilitação técnica e econômico-financeira, em relação aos quantitativos que compõem a contratação. Vejamos redação do §2º do art. 12 do Decreto Estadual nº 16.122/23:

Art. 12. (...) §2º A estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos e por entidades não participantes não será considerada para fins de qualificação técnica e de qualificação econômico-financeira na habilitação do licitante.

Portanto, no propósito de se aferir a habilitação técnica e econômico-financeira dos licitantes, deve-se considerar apenas as quantidades relativas ao órgão gerenciador e aos participantes do SRP. Isso é, os quantitativos que efetivamente integraram a contratação.

Não há que se falar, então, em habilitação referente a eventuais quantitativos que vierem a ser contratados mediante adesão/carona.

f) Individualização dos participantes (art. 12, I e II, do Decreto Estadual 16.122/23)

Por fim, relevante destacar que, no SRP, é extremamente importante que a equipe de planejamento, ao reunir as informações e os documentos alusivos às necessidades administrativas de cada órgão/entidade, racionalize os prazos e condições de entrega, tendo em vista as especificidades em relação à realidade dos mais diversos órgãos/entidades.

Ademais, é muito importante, também, que as definições de quantitativos sejam expostas em relação a cada órgão/entidade no edital e em seus anexos, especificando as informações e numerários em relação a cada qual.

Isso porque existem aspectos subjetivos peculiares a cada órgão/entidade, de ordem financeira e/ou operacional, por exemplo, que podem ter repercussões significativas para os licitantes, principalmente ante negócios prévios realizados junto aos variados participantes da ARP.

Assim, tais aspectos, com frequência, podem ser considerados pelos licitantes na composição de seus custos e propostas, internalizando nos preços ofertados eventuais repercussões



em relação à realidade de execução financeira-orçamentária de cada participante, à tempestividade dos pagamentos, etc.

IV.8. Ata de registro de preços (ARP)

O art. 16 do Decreto Estadual 16.122/23 detalhou todos os elementos essenciais, que deverão estar presentes na ata de registro de preços:

Art. 16. A ARP deverá conter, pelo menos:

I - a descrição sucinta do item de material ou de serviço, incluindo informações sobre marca e modelo, se houver;

II - o preço registrado;

III - os respectivos detentores da ARP, identificados por nome e por CPF ou por nome empresarial e por CNPJ, respeitada a ordem de classificação;

IV - as quantidades a serem fornecidas pelo detentor da ARP;

V - as condições a serem observadas nas futuras contratações;

VI - o período de vigência da ARP e sua possível prorrogação, se for o caso;

VII - os órgãos participantes do registro de preços.

§ 1º Será incluído, na respectiva ARP na forma de anexo, o registro daqueles que aderirem ao preço, se houver, na sequência da classificação do certame, conforme estabelecido no art. 15 deste Decreto.

Nesse contexto, tratando-se de documento anexo ao edital, caberá à equipe de planejamento a confecção da ARP, observando, no mínimo, os elementos exigidos pelo art. 16 do Decreto, em relação àquela contratação em concreto.

A confecção, inclusive, deverá observar a minuta-padrão de ata de registro de preços, produzida e disponibilizada por esta Procuradoria-Geral¹⁸, cuja observância é determinada pelo Decreto Estadual 15.404/20 (art. 2º). Assim, remete-se à minuta padronizada, que, além de prever todos os elementos exigidos pela legislação, consigna orientações a serem seguidas pelo agente público, para adequar o instrumento abstrato a cada contratação em concreto.

V. DA CONCLUSÃO

Reitera-se que o presente Referencial tem como objeto as “**Aquisições/Compras de Bens Comuns com a utilização do Sistema de Registro de Preços**”. E, ainda, que se insere na **análise de juridicidade da fase preparatória** de tais contratações, nos termos do art. 53 da Lei 14.133/21).

Nesse contexto, nos termos do Decreto Estadual 15.404/20 (art. 1º, parágrafo único), fica **dispensada a análise individualizada dos autos de processos licitatórios de aquisições de bens comuns, com SRP**, pelos órgãos da Procuradoria-Geral, **desde que** a área técnica do órgão/entidade interessada certifique, de forma expressa e na forma do documento **ANEXO I (Atestado de**

¹⁸ <https://www.pge.ms.gov.br/minutas-padrao-pge-ms/>

Conformidade), que o caso concreto satisfaz os termos deste parecer, bem como preencha a **Lista de Verificação (checklist)** prevista no **ANEXO II**¹⁹, juntando tais documentos aos autos.

Ressalta-se, ainda, que a sistemática do Parecer Referencial e a aplicação deste a determinado processo licitatório **não impede eventual consulta à Procuradoria**, sendo possível (e recomendado) que, havendo **situações específicas que não se amoldem à orientação uniforme**, o gestor submeta análise individualizada, apontando a peculiaridade que justifica a consulta ou, ainda, eventual dúvida acerca de questão jurídica superveniente ao Referencial.

Por fim, estando o processo em conformidade com as orientações do presente Referencial, com o atendimento aos anexos I e II, reputa-se juridicamente possível o prosseguimento do feito, avançando às etapas seguintes inerentes ao sistema de registro de preços, se for o caso, conforme art. 5º do Decreto Estadual 16.122/23: fase externa, gerenciamento, contratações e adesão à ata.

É o parecer, ora submetido à apreciação das autoridades competentes.

Campo Grande/MS, 21 de agosto de 2023.


TARCÍSIO BARBOSA FARIAS DE MELO
Procurador do Estado

¹⁹ O §1º do art. 12 do Regimento Interno da PGE/MS determina que o Parecer Referencial deverá conter necessariamente em sua conclusão uma listagem padronizada de verificação de dados ou de documentos, documento este que se encontra presente no Anexo II deste instrumento.

DECISÃO PGE/MS/GAB/Nº 224/2023

PARECER REFERENCIAL PGE/MS/CJUR-SEL/Nº 002/2023

Processo: 15/001967/2023

Interessada: Procuradoria-Geral do Estado (PGE/MS)

Assunto: Compras de bens comuns com utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP)

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. LEI FEDERAL Nº 14.133/2021. PREGÃO. FASE PREPARATÓRIA. COMPRA DE BEM COMUM COM UTILIZAÇÃO DE SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. PARECER REFERENCIAL. CERTIDÃO DE CORRESPONDÊNCIA. LISTA DE VERIFICAÇÃO. INCIDÊNCIA DO DECRETO ESTADUAL Nº 15.404/2020 E DO ARTIGO 12 DO ANEXO VII DA RESOLUÇÃO PGE/MS Nº 194/2010.

1. O art. 53 da Lei Federal nº 14.133/2021 determina que ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.

2. Diante do volume de processos licitatórios que são submetidos ao exame desta Coordenadoria Jurídica da Procuradoria-Geral do Estado (PGE/MS) na Secretaria-Executiva de Licitação - CJUR/SEL, expede-se este Parecer Referencial com o propósito de analisar a legalidade da fase preparatória nas compras de bens comuns, que utilizem Sistema de Registro de Preços – SRP.

3. Uma vez observadas todas as recomendações deste Parecer Referencial, consubstanciadas nos itens que compõem a lista de verificação (*check list*) elaborada, considera-se desnecessário o envio à Procuradoria-Geral do Estado de processos administrativos que tenham como objeto a análise dos requisitos em tela.

4. A aplicabilidade do parecer deve ser mantida enquanto a legislação estadual utilizada como sustentáculo para a sua conclusão não for alterada, de modo a retirar o fundamento de validade de quaisquer das recomendações nele apontadas. A partir desse ponto, o parecer perde a eficácia, necessitando de atualização.

Vistos etc.

1. Com base no art. 8º, inciso XVI, e no art. 9º, incisos II e III, da Lei Complementar Estadual nº 95, de 26/12/2001, no art. 3º, inciso II, do Anexo I do Regimento Interno da Procuradoria-Geral do Estado, bem como no art. 1º do Decreto Estadual nº 15.404, de 25/03/2020, **aprovamos, após revisão do Gabinete**, o Parecer Referencial PGE/MS/CJUR-SEL Nº 002/2023, de lavra do Procurador do Estado Tarcísio Barbosa Farias de Melo, conforme versão anexa.



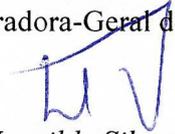
2. Considerando a data da emissão do Parecer Referencial – 21 de agosto de 2023 –, e a alteração promovida pelo Decreto Estadual nº 16.273, de 20 de setembro de 2023, no Decreto Estadual nº 16.138, de 23 de março de 2023, registra-se que o Gabinete promoveu as alterações necessárias ao *ANEXO II - LISTA DE VERIFICAÇÃO (CHECKLIST) – LISTA DE VERIFICAÇÃO DO ÓRGÃO/ENTIDADE DEMANDANTE*, adequando a redação do item 1, que trata da PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DA SEGOV (fl. 38), no sentido de, na observação, constar “o registro de preços de *contratações centralizadas*” (art. 8º, inciso II), bem como a exclusão do campo: “ANÁLISE FEITA PELA SAD” (fl. 44), em decorrência da revogação do art. 4º e os seus incisos, todos do Decreto Estadual nº 16.138/2023.

3. À Assessoria do Gabinete para:

- a) dar ciência desta Decisão ao Procurador do Estado prolator do Parecer, bem como à Chefia imediata;
- b) dar ciência do Parecer analisado, seus anexos e da presente Decisão à Procuradoria de Assuntos Administrativos (PAA) e às Coordenadorias Jurídicas, considerando eventual reflexo das questões ora tratadas na sua atuação de orientação jurídica;
- c) disponibilizar o Parecer, seus anexos e esta decisão no sítio eletrônico da Procuradoria-Geral do Estado – <https://www.pge.ms.gov.br/> – (nos links “Minutas-Padrão PGE/MS de acordo com a Lei Federal n. 14.133, de 1º de abril de 2021”, “Pareceres Referenciais PGE/MS” e link do banner “Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021) – documentos e orientações”), nos termos do art. 4º do Decreto Estadual 15.404/2020; e
- d) cumpridas as diligências supra, arquivar os autos.

Campo Grande (MS), 14 de novembro de 2023.


Ana Carolina Ali Garcia
Procuradora-Geral do Estado


Ivanildo Silva da Costa

Procurador-Geral Adjunto do Estado do Consultivo