

**TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA**

**AJU: ASSESSORIA JURÍDICA**

**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTRO ALVES**

**PROCESSO Nº 00613e22**

**PARECER Nº 00237-22**

**EMENTA: CONSULTA. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. REMANEJAMENTO DA QUANTIDADE DE ITENS PREVISTOS EM ATA. POSSIBILIDADE.**

1. Inexiste vedação ao remanejamento das quantidades de itens previstas na Ata de Registro de Preços à luz da Instrução Normativa SLTI nº 06/2014, bem como da Lei nº 14.133/2021 reforçando a impossibilidade da aplicação dos institutos dos reajustes, repactuações ou reequilíbrio econômico, temas estes que devem ser objeto de alteração no respectivo contrato administrativo;

2. As limitações percentuais para fins de remanejamento para os itens com preços registrados nas Atas de Registro de Preços no que pertine aos órgãos integrantes inexistem, contudo, há necessidade que tal quantitativo remanejado não ultrapasse o total dos itens registrados no SRP e discriminado no respectivo Edital, bem como haja a anuência de todos os envolvidos através do órgão gerenciado, inclusive do próprio fornecedor envolvido, havendo a necessidade da observância dos critérios inseridos no Decreto Federal nº 7.892/13, bem como na Lei Federal nº 14.133/2021, referentes as limitações daqueles Órgãos e Entidades não participantes do respectivo procedimento licitatório.

Trata-se de consulta formulada pelo Sr. Thailon Santos Logrado, Procurador Geral do Município de Castro Alves, endereçada ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, aqui protocolado sob nº 00613e22, questionando-nos:

*“(i) Considerando que o SRP é um instrumento de gerenciamento das necessidades administrativas e que não se confunde com modalidade licitatória ou com contrato administrativo, **qual posicionamento desta Colenda Corte de Contas, sobre o remanejamento das quantidades previstas para os itens (saldo) com preços registrados nas Atas de Registro de Preços?**”*

*(ii) Em que pese majoritariamente se entender que ata e contrato são institutos distintos, com naturezas e propósitos diversos, **haveria limitação percentual para fins de remanejamento para os itens com preços registrados nas Atas de Registro de Preços**, a exemplo dos limites preestabelecidos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei nº 8.666/93; art. 125 da Lei nº 14.133/21?”*

Em caráter preliminar, registra-se que **os pronunciamentos desta Unidade, nos processos de Consulta, são confeccionados sempre em tese, razão pela qual não nos cabe analisar e opinar diante do caso concreto apresentado.**

Ademais, ressalte-se que, na casuística, tendo em vista as peculiaridades de cada situação apresentada, esta Corte de Contas, mediante decisão do Tribunal Pleno ou Câmara, pode emitir pronunciamento dissonante sobre o assunto ora tratado.

Preliminarmente, destaca-se que o Sistema de Registro de Preços (SRP), ganhou uma nova rotulagem com a chegada da Lei nº 14.133/2021. Na Lei nº 8.666/93 o tema fora tratado de maneira bastante sucinta no art. 15, II e nos § 1º e 5º, se limitando a dispor que o SRP deveria ser regulamentado por meio de Decreto.

Diferentemente, a Lei nº 14.133/2021 estabeleceu uma seção dedicada ao SRP, Seção V, tendo o legislador “detalhado” o procedimento na nova legislação que passou a vigorar na data de 01 de abril de 2021. Segundo a Lei nº 14.133/21, Art. 6º, inciso XLV, o SRP é o “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, as obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras” .

A nova Lei de Licitações inaugura um novo regime jurídico para substituir a Lei das Licitações (Lei nº 8.666/1993), a Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002) e revogar o Regime Diferenciado de Contratações – RDC (Lei nº 12.462/11), além de agregar temas relacionados.

Em seu art. 193, a Lei nº 14.133/2021 estabelece a revogação das seguintes leis de forma fracionada no tempo:

I – os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei; II – a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47 da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, **após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.**

Deste modo, o novo estatuto Licitatório entrou em vigor **em 01/04/2021**, conforme instituiu o art. 194. Registra-se, por oportuno, que foi estabelecida por ela uma **regra de transição**. Ou seja, de acordo com o art. 191, a partir de sua publicação e pelo prazo de 2 anos a Administração poderá optar por licitar de acordo com a nova Lei ou de acordo com as leis que serão revogadas decorrido o interregno de 2 anos – Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002 e vários dispositivos da Lei nº 12.462/2011, sendo que a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou processo de contratação direta, sendo vedada a aplicação combinada desta Lei com as demais.

**Art. 191.** Até o decurso do prazo de que trata o inciso II do *caput* do art. 193, a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com esta Lei ou de acordo com as leis citadas no referido inciso, e a opção escolhida deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada desta Lei com as citadas no referido inciso. **(negritamos)**

Feitos tais esclarecimentos necessários e volvendo-se as situações postas no presente expediente, em especial ao **primeiro questionamento**, oportuno se faz pontuar que a Ata de Registro de Preço – ARP, é o documento que formaliza o vínculo de natureza obrigacional entre a Administração e o particular vencedor do certame.

O prazo de validade da Ata de Registro de Preços - ARP não será superior a 12 (doze) meses, incluídas eventuais prorrogações, de acordo com o quanto dispõe o art. 12, do Decreto nº 7.892/2013, já no âmbito na Lei nº 14.133/21, o seu art. 84 determina que o prazo de vigência será de 1 (um) ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado o preço vantajoso.

Vale destacar que a ARP pode ser utilizada não apenas pelo órgão responsável pela condução da licitação, como também por outros órgãos e entidades públicas que, almejando obter ganhos em economia processual e de escala, participam da fase inicial de planejamento do registro de preço, apresentando as suas demandas para inclusão da estimativa do quantitativo a ser licitado.

Na hipótese acima aventada, os órgãos interessados em adquirir determinado bem ou serviço optam por centralizar as suas demandas contratuais em licitação única, cuja condução caberá a um dos órgãos (“órgão gerenciador”), que também ficará responsável pelo gerenciamento da Ata de Registro de Preços. Os demais órgãos que participaram dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços (“órgãos participantes”) integrarão a ata respectiva, podendo utilizá-la nos termos e condições previstos no edital para atender às suas necessidades.

Assim, a Ata reflete o dever do particular ater-se às condições ofertadas e registradas para a execução do objeto licitado, porém, esse documento não é suficiente para determinar a efetivação do vínculo contratual com os interessados, tendo em vista que a relação contratual se forma a cada convocação da Administração para o atendimento de sua necessidade.

Por tais motivos, entende-se que, havendo um fato novo na Ata de Registro de Preços que enseje - **reajuste, repactuação ou reequilíbrio econômico** -, a Administração Pública não poderá promover as intervenções que entender cabíveis, uma vez que tais institutos devem ser discutidos no âmbito do respectivo contrato.

Tal entendimento encontra-se delineado no Parecer nº 00001/2016/CPLCA/CGU, da lavra da Advocacia Geral da União, vejamos:

“EMENTA:

I - Administrativo. Licitação. Ata de registro de preços. Reajustabilidade. Incidência dos institutos de manutenção do equilíbrio econômico. Impossibilidade.

II - Distinção entre a manutenção do equilíbrio econômico e o procedimento e negocial previsto pelos artigos 17 a 19 do Decreto federal nº 7.892/2013.

Distinção de natureza jurídica. Distinção de efeitos. Distinção de competências.

III - O procedimento de negociação dos valores registrados na Ata, previsto nos artigos 17 a 19 do Decreto federal nº 7.892/2013, não se confunde com o reconhecimento do direito da parte contratante à alteração do valor contratual, para manutenção do equilíbrio econômico do contrato..

IV - O procedimento de negociação dos valores registrados na Ata, previsto nos artigos 17 a 19 do Decreto federal nº 7.892/2013, afeta o preço registrado na Ata e deve ser conduzido, a priori, pelo órgão gerenciador.

**V - Não cabe reajuste, repactuação ou reequilíbrio econômico (revisão econômica) em relação à Ata de registro de preços, uma vez que esses institutos estão relacionados à contratação (contrato administrativo em sentido amplo).**

**VI - O fato gerador de manutenção do equilíbrio econômico (reajuste, repactuação ou reequilíbrio econômico) deve ser reconhecido no âmbito da**

**relação contratual firmada, pela autoridade competente, sem necessária interferência na Ata de registro de preços.**.”(g.n)

**Entretanto, em que pese não caiba reajuste ou reequilíbrio econômico em relação à ARP, as indagações do consulente referem-se ao remanejamento quantitativo em itens inseridos em Ata de Registro de Preço.**

Neste contexto, cumpre-se afirmar que o Sistema de Registro de Preços contempla casos de necessidades variáveis, como, por exemplo, os fornecimentos de bens e/ou serviços que envolvem quantitativos indeterminados, bem como períodos de tempo com características incertas. Dessa forma, dependendo das circunstâncias em determinados períodos, inexistindo como acima mencionado, a produção de um vínculo contratual, podendo ser chamado de uma avença preliminar, que envolve a disciplina para possíveis contratações.

Sobre o referido tema, no âmbito Federal, fora editada Instrução Normativa nº 06/2014 da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Planejamento, Orçamento e Gestão que assim determina:

**Art. 2º Nas Atas de Registro de Preços, as quantidades previstas para os itens com preços registrados poderão ser remanejadas pelo órgão gerenciador entre os órgãos participantes e não participantes do procedimento licitatório para registro de preços.**

§1º O remanejamento de que trata o caput somente poderá ser feito de órgão participante para órgão participante e de órgão participante para órgão não participante.

§ 2º No caso de remanejamento de órgão participante para órgão não participante, devem ser observados os limites previstos nos §§ 3º e 4º do art. 22 do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.

§ 3º Para efeito do disposto no caput, caberá ao órgão gerenciador autorizar o remanejamento solicitado, com a redução do quantitativo inicialmente informado pelo órgão participante, desde que haja prévia anuência do órgão que vier a sofrer redução dos quantitativos informados.

§4º Caso o remanejamento seja feito entre órgãos de Estados ou Municípios distintos, caberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente do remanejamento dos itens. (g.n)

**Desse modo, no ordenamento jurídico pátrio inexistente, a princípio, vedação ao remanejamento das quantidades de itens previstas na Ata de Registro de Preços para órgãos que integrem ou não o respectivo procedimento.**

Com efeito, em interpretação literal à norma ora evidenciada, caberá ao órgão gerenciador assentar dentro do respectivo processo a anuência do órgão que for sofrer modificações dos quantitativos informados em função do remanejamento, autorizando-o e, por fim, procedendo a redução do quantitativo inicialmente informado pelo órgão participante, sempre em consonância com os ditames contidos no respectivo Edital.

Contudo, necessário se faz afirmar a necessária regulamentação específica na aplicabilidade do Sistema de Registro de Preços, com determinações específicas na órbita de cada ente federativo.

No que concerne ao **segundo questionamento**, quanto aos órgãos integrantes da ata de registro de preços, isto é, órgão participantes, inexistente limitação percentual para tais remanejamentos, contudo, há necessidade que tal quantitativo remanejado não ultrapasse o total dos itens registrados no SRP e discriminado no respectivo Edital, assim como haja a anuência de todos os envolvidos através do órgão gerenciador, inclusive do próprio fornecedor envolvido.

Por outro lado, recomenda-se que o remanejamento quantitativo para órgão não participante, observe os limites previstos pelo Decreto 7.892/13, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, nos §§ 2º e 3º do art. 22, destacadamente:

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

(...)

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 3º As aquisições ou as contratações adicionais de que trata este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

Nesta senda, é prudente que o remanejamento quantitativo que envolva órgãos não participantes, não exceda, por órgão ou entidade participante a 100% (cem por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, bem como não ultrapasse,

em sua totalidade, ao quíntuplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que se utilizarem de remanejamento.

Nesta mesma linha, caminhou a Lei nº 14.133/2021, que regulamenta o referido ajuste quantitativo dos itens registrados envolvendo de igual modo órgãos não participantes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Em interpretação ao quanto acima descrito, depreende-se que o limite individual para os órgãos, consiste em 50% (cinquenta por cento) do somatório dos quantitativos registrados pelo órgão gerenciados e demais participantes, bem como os quantitativos totais contratados por órgãos não participantes não podem se superior ao dobro da quantidade prevista para cada item, considerando a totalidade das estimativas para o órgão gerenciador e os demais órgãos participantes.



Por fim, cabe destacar que o valor global é calculado de modo independente do número de órgãos não participantes que aderirem.

Necessário se faz afirmar, ainda, que mesmo havendo a possibilidade do remanejamento das quantidades revistas em itens registrados em atas de registro de preços, insta pontuar a essencialidade da realização de um planejamento consistente.

Não obstante, são valiosas as lições da jurista Gabriela Lira Borges, Mestre em Governança e Planejamento Público:

“Por fim, vale observar que a possibilidade de remanejamento de quantitativos de itens com preços registrados não exime a Administração do dever de planejamento extraído, entre outros, do art. 6º do Decreto nº 7.892/13, que impõe ao participante a atribuição de informar ao gerenciador sua estimativa de consumo. Todavia, considerando a incerteza quanto aos quantitativos que serão efetivamente utilizados por cada participante, inerente ao sistema de registro de preços, a possibilidade de remanejamento parece ser, de fato, uma medida válida para otimizar os resultados do SRP.”  
(Disponível em: <https://zenite.blog.br/in-no-062014-da-slti-remanejamento-das-quantidades-previstas-para-os-itens-registrados-em-atas/>)

Sobre o referido tema, cabe a transcrição do Acórdão do Tribunal de Contas da União nº 2764/2010, tendo como do Relator o Ministro Macos Bemquerer, vejamos:

(...)  
9.2.1. formalize, previamente às contratações por meio de Adesão à Ata de Registro de Preços, o termo de caracterização do objeto a ser adquirido, bem como **apresente as justificativas contendo o diagnóstico da necessidade da aquisição e da adequação do objeto aos interesses da Administração**, em obediência ao disposto nos art. 14 e 15, § 7º, inciso II, da Lei n. 8.666/1993;  
9.2.2. **providencie pesquisa de preço com vistas a verificar a compatibilidade dos valores dos bens a serem adquiridos com os preços de mercado e a comprovar a vantagem para a Administração, mesmo no caso de aproveitamento de Ata de Registro de Preços de outro órgão da Administração Pública, em cumprimento ao art. 15, § 1º, da Lei n. 8.666/1993;**

Por tudo exposto, entende esta Unidade Jurídica pela possibilidade do remanejamento das quantidades previstas para os itens com preços registrados nas atas de registros de preços, necessitando para tanto a observância dos itens explicitadas no respectivo Edital, havendo a necessidade da observância dos critérios inseridos no Decreto Federal nº 7.892/13, bem como na Lei Federal nº 14.133/2021, referentes as limitações daqueles Órgãos e Entidades não participantes do respectivo procedimento licitatório.



Salvo melhor juízo, essa é a orientação da Assessoria Jurídica do TCMB, de caráter opinativo e orientativo, formulada de acordo com as normas vigentes à época deste parecer, o que não substitui a necessidade de acompanhamento, por parte do interessado, da evolução jurisprudencial sobre o tema.

É o parecer.

À consideração superior.

Salvador, 07 de fevereiro de 2022.

CRISTINA BORGES DOS SANTOS  
Assessora Jurídica

BERNARDO LOPEZ SOUTO MAIA  
Estagiário de Direito