

Título : A UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS DE NATUREZA CONTINUADA

Autor : Marinês Restelatto Dotti

DOCTRINA – ABR/2020

A UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS CONTRATAÇÕES DE SERVIÇOS DE NATUREZA CONTINUADA

MARINÊS RESTELATTO DOTTI

Advogada da União. Especialista em Direito do Estado e em Direito e Economia pela Universidade Federal do Estado do Rio Grande do Sul (UFRGS). Autora da obra: *Governança nas contratações públicas – Aplicação efetiva de diretrizes, responsabilidade e transparência – Inter-relação com o direito fundamental à boa administração e o combate à corrupção*. Coautora das seguintes obras: *Políticas públicas nas licitações e contratações administrativas; Limitações constitucionais da atividade contratual da administração pública; Convênios e outros instrumentos de administração consensual na gestão pública do século XXI – Restrições em ano eleitoral; Da responsabilidade de agentes públicos e privados nos processos administrativos de licitação e contratação; Gestão e probidade na parceria entre Estado, OS e OSCIP; Microempresas, empresas de pequeno porte e sociedades cooperativas nas contratações públicas; Comentários ao RDC integrado ao sistema brasileiro de licitações e contratações públicas; 1000 perguntas e respostas necessárias sobre licitação e contrato administrativo na ordem jurídica brasileira; e Comentários à lei das empresas estatais – Lei nº 13.303/16*. Colaboradora nas obras: *Direito do estado – Novas tendências; Direito Público do Trabalho – Estudos em homenagem a Ivan D. Rodrigues Alves; Contratações públicas – Estudos em homenagem ao professor Carlos Pinto Coelho Motta; Licitações públicas – Estudos em homenagem ao jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes; Comentários ao sistema legal brasileiro de licitações e contratos administrativos; e Temas atuais de direito público*. Professora nos cursos de Pós-Graduação em Direito Público com ênfase em Direito Administrativo da Laureate International Universities (UniRitter) e de Pós-Graduação em Direito Administrativo e Gestão Pública da Fundação Escola Superior do Ministério Público no Estado do Rio Grande do Sul. Professora nos seguintes cursos de extensão: “Capacitação em Licitações e Contratos Administrativos”, da Escola da Magistratura no Estado do Rio Grande do Sul, “Prática em Licitações e Contratações Públicas” e “Prática em Licitações e Contratações das Empresas Estatais”, ambos da Escola Superior da Magistratura Federal do Estado do Rio Grande do Sul. Conferencista na área de licitações e contratações da Administração Pública.

INTRODUÇÃO

O que define o caráter contínuo de um serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente, ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou da entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação do serviço público.

A índole contínua do serviço demanda análise casuística, cujos vetores são: (a) se a execução do serviço a ser contratado constitui atividade cuja interrupção possa comprometer os objetivos institucionais; (b) se a prestação deva ocorrer em período indefinido ou definido e longo, para a satisfação de necessidade pública permanente; e (c) se a atividade é de apoio à realização das atividades essenciais do órgão ou da entidade.

Diante disso, conclui-se que serviços contínuos são aqueles que constituem necessidade permanente da contratante, que se repetem periódica ou sistematicamente, ligados ou não à sua atividade fim, ainda que sua execução seja realizada de forma intermitente ou por diferentes trabalhadores. A título ilustrativo, configuram serviços de natureza contínua: telefonia, vigilância, limpeza e conservação, recepção e manutenção de elevadores e de veículos.

No âmbito da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, colhe-se que: “as características necessárias para que um serviço seja considerado contínuo são: essencialidade, execução de forma contínua, de longa duração, e possibilidade de que o fracionamento em períodos venha a prejudicar a execução do serviço (TCU, Acórdão nº 766/2010, Plenário, Rel. Min. José Jorge).

Serviços continuados, segundo a Instrução Normativa Seges nº 5/2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atual Ministério da Economia), são aqueles que, pela sua essencialidade, visam atender à necessidade pública de forma permanente e contínua, por mais de um exercício financeiro, assegurando a integridade do patrimônio público ou o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou da entidade, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional.

De outro lado, segundo referida Instrução Normativa, consideram-se serviços não continuados ou contratados por escopo aqueles que impõem ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico em um período predeterminado, podendo ser prorrogado, desde que justificadamente, pelo prazo necessário à conclusão do objeto, observadas as hipóteses previstas no § 1º do art. 57 da Lei nº 8.666/1993. No contrato por escopo, o que se tem em vista é a obtenção de seu objeto concluído, operando o prazo como limite de tempo para a entrega da obra, do serviço ou da compra.

Se o serviço não for classificado como de natureza continuada, a duração do termo de contrato (prazo de vigência) deverá observar a regra do art. 57, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, ou seja, estará limitada ao exercício financeiro em que celebrado. O art. 167, inc. II, da Constituição Federal veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais. O art. 57, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, em cumprimento ao comando constitucional, dispõe que a duração dos contratos por ela regidos deve ficar adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, os quais são fixados, anualmente, por meio de lei orçamentária (art. 165, § 5º, da Constituição Federal). A finalidade da lei orçamentária é estimar a receita e fixar a despesa para o exercício financeiro.

Sendo o serviço classificado como de natureza continuada, repercutirá na duração do termo de contrato, a qual poderá alcançar o limite de 60 meses conforme previsto no art. 57, inc. II, da Lei nº 8.666/1993.

DIPLOMAS QUE ALUDEM À UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Consoante dispõe o art. 11 da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão), as compras e as contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/1993, poderão adotar a modalidade pregão, conforme regulamento específico.

O diploma citado alude à possibilidade de processamento do sistema de registro de preços por meio da modalidade pregão nas contratações que visem à prestação de serviços comuns, sem especificá-los. Significa, pois, não haver impedimento à utilização do sistema de registro de preços para a contratação de serviço, de natureza contínua ou não contínua, desde que classificado como comum.

O art. 2º do Decreto Federal nº 7.892/2013 define o sistema de registro de preços como o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens para contratações futuras. Também o decreto não especifica a natureza dos serviços que podem ser licitados para o registro de preços, deduzindo-se que podem ser de natureza contínua ou não.

Em julgado recente, a Corte de Contas federal expediu a seguinte recomendação à Advocacia-Geral da União acerca da utilização do sistema de registro de preços:

9.6. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo desta Corte que, em reforço ao constante do item 9.3 do Acórdão 757/2015-Plenário, oriente suas unidades sobre a necessidade de sempre avaliar os seguintes aspectos em processos envolvendo pregões para registro de preços: [...]

9.6.2. a hipótese autorizadora para adoção do sistema de registro de preços, indicando se seria o caso de contratações frequentes e entregas parceladas (e não de contratação e entrega únicas), ou de atendimento a vários órgãos (e não apenas um), ou de impossibilidade de definição prévia do quantitativo a ser demandado (e não de serviços mensurados com antecedência) - art. 3º do Decreto 7.892/2013 e Acórdãos 113 e 1.737/2012, ambos do Plenário; [...]

9.7. recomendar à Advocacia-Geral da União (AGU) que oriente seus membros quanto à importância de se observarem os aspectos do item 9.6 supra, quando da avaliação de minutas de editais de pregões para registro de preços; (TCU, Acórdão nº 2.037/2019, Plenário, Rel. Min. Augusto Sherman, grifamos)

A impossibilidade de definição prévia do quantitativo a ser demandado, citado no julgado, traduz-se na impossibilidade de previsão do número de demandas ao fornecedor registrado durante o prazo de validade da ata de registro de preços, e não na indefinição do quantitativo total do objeto. A totalidade do serviço deve ser previamente definida no planejamento da licitação, em cumprimento ao disposto no art. 8º da Lei nº 8.666/, *verbis*: “A execução das obras e dos serviços deve programar-se, sempre, em sua totalidade, previstos seus custos atual e final e considerados os prazos de sua execução”.

SERVIÇOS CUJA PRESTAÇÃO NÃO PODE SER DISSOCIADA OU FRAGMENTADA

Há serviços em que inexistente demanda por itens isolados, ou seja, os serviços não podem ser dissociados, afastando, por conseguinte, a utilização do sistema de registro de preços que foi criado para atender a diversas necessidades da Administração no intuito de simplificar os procedimentos para a aquisição de serviços frequentes e diminuir o tempo necessário para a efetivação dessas aquisições, aproximando a Administração Pública a conceitos modernos de logística, como o “almoxarifado virtual” e o “*just-in-time*”.

Quando a execução do conjunto de ações/tarefas não pode ser dissociada, ou seja, requer unidade na execução, seja em razão da natureza dos serviços, seja em razão do nível de qualificação exigível para sua execução, impondo ao contratado o dever de realizar a prestação de um serviço específico que não pode ser fragmentado, afasta-se a utilização do sistema de registro de preços. Ilustra-se com a reforma de um prédio, contratada pelo regime de empreitada por preço global, cuja execução esgota-se com a conclusão dos trabalhos.

CONTRATAÇÃO ÚNICA E INTEGRAL DO OBJETO REGISTRADO

A contratação única e integral do objeto registrado, ocasionando a extinção do **item** da ata na primeira contratação, também afasta a utilização do sistema de registro de preços.

Relembre-se que a utilização do sistema de registro de preços visa simplificar os procedimentos para a aquisição de **serviços frequentes** e diminuir o tempo necessário para a efetivação dessas aquisições. Não há sentido utilizar o sistema de registro de preços quando a execução do item da ata de registro de preços esgota-se em uma única contratação.

AUSÊNCIA DO DEVIDO DETALHAMENTO DO SERVIÇO

Há serviços que se caracterizam pela impossibilidade de detalhamento prévio acerca de sua execução, quer dizer, não é possível estimar/detalhar, previamente, a especificidade do serviço a ser executado, os componentes (peças/acessórios) a incorporar, o prazo exato para a execução e o correspondente custo do serviço a ser realizado. Ilustra-se com a manutenção corretiva (conserto) de equipamentos e de veículos específicos.

Quando a descrição dos serviços não puder ser detalhada no termo de referência ou projeto básico em razão de o órgão licitante desconhecer suas especificidades, resulta indevida a utilização do sistema de registro de preços, a atrair, com maior segurança, a contratação de empresa especializada na prestação de serviço (*in casu*, de manutenção) por meio de pregão tradicional ou comum (sendo o serviço de natureza comum) ou outra modalidade licitatória convencional da Lei nº 8.666/1993 (caso a prestação do serviço seja de natureza especial), de que poderá decorrer a celebração de ajuste com prazo de vigência por até 60 meses, ou seja, na forma preconizada pelo art. 57, inc. II, da Lei nº

8.666/1993, caso o serviço seja considerado de natureza continuada. Surgindo a demanda, isto é, a necessidade de encaminhar o equipamento ou o veículo para a manutenção corretiva (conserto), este será encaminhado à sociedade empresária vencedora da disputa (contratada) para a prestação do serviço durante o prazo de vigência do termo de contrato (e não durante o prazo de validade da ata de registro de preços), o qual poderá alcançar o limite de 60 meses, efetivando-se o pagamento em conformidade com o serviço prestado (atestado pela fiscalização) e o critério de julgamento previsto no edital da licitação.

AUSÊNCIA DE QUALQUER INDICATIVO DE PADRONIZAÇÃO

De acordo com o Decreto nº 7.892/2013, o sistema de registro de preços poderá ser adotado quando for conveniente a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade. Tal medida favorece a economia de escala (a contratação de pequenas quantidades tende a obter preços maiores que a aquisição de maiores quantidades) em razão do maior quantitativo de serviço que será prestado pelo mesmo fornecedor.

Contudo, não se mostra razoável a utilização do sistema de registro de preços quando os órgãos participantes da licitação, em razão de suas particularidades, demandem “pacote fechado” de serviços, ou seja, quando os serviços não podem ser padronizados e, portanto, não podem atender a todos os órgãos participantes, igualmente, em virtude de suas próprias funcionalidades/especificidades/peculiaridades. Adequado, nesse caso, que cada órgão realize licitação própria, atendendo às suas particulares demandas de serviços.

CONTRATAÇÕES PARCELADAS DE UNIDADES DE SERVIÇOS

Contratações parceladas de unidades de serviços, que podem ser dissociadas/fragmentadas e remuneradas por unidade de medida (como, a título ilustrativo, o pagamento por hora trabalhada ou por metro linear ou metro quadrado de serviço realizado), ou a demanda incerta do quantitativo de unidades de serviços, que também podem ser dissociadas e remuneradas por unidade de medida, durante o prazo de validade da ata de registro de preços, autoriza a adoção do sistema de registro de preços. Ilustra-se com a prestação de serviço de pintura de parede em que a Administração, no edital, estabelece o quantitativo total de metros quadrados de pintura a ser realizada no prazo de validade da ata de registro de preços, remunerando-se a prestação do serviço por unidade de medida (metro quadrado de pintura realizada), na proporção em que o serviço for solicitado e executado.

SERVIÇOS CONTÍNUOS PRESTADOS DE FORMA ININTERRUPTA

Há serviços contínuos que se caracterizam por: (a) inexistir contratação futura, ou seja, a contratada deverá iniciar a prestação do serviço a partir da celebração do termo de contrato, cuja vigência poderá alcançar 60 meses; e (b) inexistir contratações ou demandas frequentes ou fornecimentos parcelados de serviços, quer dizer, deve haver unidade na execução, caracterizada, ainda, pela **ininterrupção** dos serviços, como, a título ilustrativo, a prestação de serviços de telefonia, limpeza e conservação, vigilância e de apoio administrativo.

Portanto, há serviços contínuos cuja contratação efetiva-se de forma imediata (a partir da celebração do termo de contrato), com quantitativos certos e determinados (apurados na fase de planejamento da licitação, com base em exercícios anteriores), não havendo parcelamento ¹ das entregas (há unidade na execução), frequentemente demandados (rotina na prestação) e necessários **ininterruptamente**, características estas que não se coadunam com a utilização do sistema de registro de preços, que, como já mencionado neste texto, foi criado para atender a diversas necessidades da Administração no intuito de simplificar os procedimentos para a aquisição de serviços frequentes e diminuir o tempo necessário para a efetivação dessas aquisições.

Veja-se o seguinte precedente da Corte de Contas Federal, autorizador da adoção do sistema de registro de preços na contratação de serviço contínuo:

Voto do Ministro Relator

[...]

Após exame detalhado da questão, com as devidas vênias do Parquet e da secretária em exercício da Serur, alinho-me ao exame empreendido pela auditora da unidade técnica, pelos motivos que passo a expor.

Preliminarmente, registro que é pacífico no âmbito desta Corte e do Judiciário que o sistema de registro de preços, antes restrito a compras, pode ser utilizado na contratação de prestação de serviços, notadamente em face das modificações normativas introduzidas pela Lei nº 10.520/2002.

Um dos impedimentos apontados pelas instâncias precedentes para utilização do SRP para contratação de serviços contínuos é a possibilidade de mensuração, no caso concreto, dos quantitativos a serem contratados. Isso resultaria em não enquadramento da situação de fato à condição estabelecida no inciso IV do decreto normatizador do sistema.

Para melhor compreensão do assunto, transcrevo o artigo 2º do Decreto 3.931/2001, que regula o SRP na esfera federal:

Art. 2º Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses:

- I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
- II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;
- III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e
- IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Uma das hipóteses delimitadas no citado dispositivo aduz que o SRP deve ser preferencialmente adotado nos casos em que o montante a ser contratado não puder ser definido antecipadamente.

É fato que os serviços de natureza continuada devem ser objeto de programação tal que permita a definição prévia dos quantitativos a serem contratados e, portanto, em regra não se enquadram na exigência disposta no inciso IV transcrito acima. Entretanto, não vejo óbices para que eventuais contratações atendam a um dos demais incisos do referido dispositivo, pois a subsunção da situação de fato a apenas uma dessas condições pode tornar regular a utilização do sistema de registro de preços.

A proibição apenas em razão de não haver incerteza nos quantitativos a serem contratados resultaria em interpretação tal que condicionaria a adoção do registro de preços aos casos de preenchimento cumulativo de todas as hipóteses elencadas no artigo 2º do Decreto, o que considero limitar o SRP excessivamente e extrapolar os limites legalmente estabelecidos.

Vislumbro a importância da utilização do SRP nos casos enquadrados no inciso III, por exemplo, onde, a partir de uma cooperação mútua entre órgãos/entidades diferentes, incluindo aí um planejamento consistente de suas necessidades, a formação de uma ata de registro de preços poderia resultar em benefícios importantes. **Também nos casos de contratação de serviços frequentemente demandados, mas que não sejam necessários ininterruptamente, a ata poderia ser uma solução eficaz e que se coaduna com a eficiência e a economicidade almejadas na aplicação de recursos públicos.** (Acórdão nº 1.737/2012 – Plenário, Processo nº 016.762/2009-6, Rel. Min. Ana Arraes, grifamos)

De acordo com a Corte de Contas federal, serviços frequentemente demandados, ou seja, de natureza contínua, e **necessários ininterruptamente** não se coadunam com a utilização do sistema de registro de preços.

Há órgãos e entidades da Administração Pública que justificam a utilização do sistema de registro de preços que vise à contratação de serviço contínuo em razão da “impossibilidade de estabelecer-se uma previsão de quantitativos a serem contratados”. Ocorre que deve haver estimativa prévia e **precisa**² da demanda por serviços contínuos, cujo levantamento tomará por base as contratações realizadas em exercícios anteriores e o disposto no art. 8º da Lei nº 8.666/1993.

Dispõe o Decreto nº 7.892/2013: “Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses: [...] IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o

quantitativo a ser demandado pela Administração”.

O disposto no art. 3º, inc. IV, do Decreto traduz a impossibilidade de previsão do número de demandas ao fornecedor registrado durante o prazo de validade da ata de registro de preços, e não na indefinição da quantidade total do objeto. A totalidade deve estar devidamente demonstrada no processo licitatório, ou seja, deve ser previamente definida no planejamento da licitação. As demandas, quando efetuadas no prazo de validade da ata, estarão limitadas a essa totalidade, previamente fixada no edital da licitação.

O Tribunal de Contas da União assentou, ainda, o entendimento de que esse dispositivo do Decreto Federal não se aplica a serviços contínuos, porque, nesses objetos, os quantitativos dos serviços devem ser mensurados com antecedência. Assim:

25. Nos termos do art. 2º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, o sistema de registro de preços é “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”. A utilização da ata tem por objetivo permitir sucessivas contratações independentes, a serem formalizadas ao longo do ano com base em quantitativos definidos de acordo com a necessidade da administração.

26. Para utilização do sistema de registro de preços no caso de serviços contínuos, os quantitativos dos serviços devem ser mensurados com antecedência. Isso impede o enquadramento de casos dessa natureza à hipótese prevista no inciso IV do art. 3º do Decreto 7.892/2013 (acórdão 1.737/2012 – Plenário). (TCU, Acórdão nº 1.391/2014, Plenário, Rel. Min. Ana Arraes, grifamos)

O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NO NOVO MARCO DAS LICITAÇÕES

O Projeto de Lei nº 1.292/1995, que almeja revogar a Lei nº 8.666/1993, a Lei nº 10.520/2002 e, também, a Lei nº 12.462/2011 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC), assim dispõe a respeito da utilização do sistema de registro de preços:

Art. 6º [...]

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

[...]

Art. 81. [...]

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

[...]

Art. 84. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:

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

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

Veja-se que, no novo marco legal, das licitações será possível a utilização do sistema de registro de preços para futuras contratações de serviços, inclusive de engenharia, obras e aquisições e locações de bens.

Nas contratações de serviços de engenharia e obras, o sistema de registro de preços somente será admitido se existir projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional, e necessidade permanente ou frequente da obra ou do serviço a ser contratado, requisito este que se compatibiliza com o atual sistema de registro de preços, o qual privilegia sua utilização quando necessária a realização de contratações frequentes de um mesmo objeto (contratações de um mesmo objeto que podem ser dissociadas ou fragmentadas), com o propósito de diminuir o tempo necessário para a

efetivação das aquisições necessárias ao atendimento das demandas da Administração.

O Projeto de Lei mantém a utilização das modalidades pregão e concorrência para o processamento do sistema de registro de preços nos moldes do atual regime de licitações. Veja-se, contudo, que não há sentido em manter-se a previsão dessas duas modalidades no novo marco legal, aplicáveis para o processamento do sistema de registro de preços, quando o rito procedimental é o mesmo para ambas as modalidades (preparatória; divulgação do edital de licitação; apresentação de propostas e lances, quando for o caso; julgamento; habilitação; recursal; e homologação). Isso acarretará dúvidas por parte dos agentes públicos que atuam nos processos de licitação, ou seja, dúvidas sobre qual modalidade licitatória será a adequada para o caso específico, ensejando apontamentos pelos órgãos de controle quando a solução adotada não for a acertada.

Ideal que o novo marco legal não contemplates modalidades licitatórias, mantendo-se o rito procedimental ordinário previsto em seu texto para o processamento das licitações, inclusive para o sistema de registro de preços.

A novidade no Projeto de Lei é a possibilidade de utilização do sistema de registro de preços por meio de contratação direta, ou seja, mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, mas, unicamente, para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade. Tal possibilidade não terá aplicabilidade imediata, quer dizer, dependerá de regulamentação específica.

CONCLUSÃO

É inegável as vantagens produzidas pelo sistema de registro de preços, tais como: (a) redução da quantidade de licitações, em virtude da desnecessidade de realizar certames seguidos com objetos semelhantes; (b) eliminação do fracionamento de despesa, visto que o registro de preços deve ser precedido de procedimento licitatório; (c) não há obrigação de a Administração adquirir o quantitativo registrado; e (d) possibilidade de maior economia de escala, uma vez que diversos órgãos e entidades podem participar da mesma ata de registro de preços, adquirindo em conjunto produtos ou serviços para o prazo de até um ano.

Consoante estabelece o art. 2º do Decreto nº 7.892/2013, o sistema de registro de preços constitui-se no conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. Já o art. 11 da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão) estabelece que as compras e as contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/1993, poderão adotar a modalidade pregão, conforme regulamento específico. Ambos os diplomas aludem à possibilidade de utilização do sistema de registro de preços para a contratação de serviços, sem especificar sua natureza (contínua ou não contínua).

Há, contudo, determinados serviços cuja prestação não se coaduna com a utilização do sistema de registro de preços, por configurarem serviços que não podem ser dissociados ou fragmentados; serviços em que a contratação se efetiva de forma única e integral, ou seja, esgotam-se em uma única contratação; serviços caracterizados pela ausência de detalhamento; e serviços em que inexistem indicativo de padronização necessária a atender diversos órgãos e/ou entidades.

O sistema de registro de preços foi criado para atender a diversas necessidades da Administração no intuito de simplificar os procedimentos para a aquisição de serviços frequentes e diminuir o tempo necessário para a efetivação dessas aquisições, por isso que sua utilização não se harmoniza com as contratações de serviços contínuos, cuja necessidade é imediata, os quantitativos são certos e determinados e a prestação **não pode ser interrompida**, sob pena de resultarem comprometidos os objetivos institucionais do órgão ou entidade.

A dúvida quanto à adequação do sistema de registro de preços no caso concreto de prestação de serviço de natureza continuada é atraente da utilização do **pregão comum ou tradicional**, aplicável, segundo o art. 1º da Lei nº 10.520/2002, à contratação de **qualquer serviço, desde que de natureza comum**. A utilização do pregão, comum ou tradicional, constitui-se em alternativa segura

para a concretização do negócio jurídico, por meio da celebração de termo de contrato entre a Administração e o vencedor da disputa, cuja vigência poderá alcançar o limite de 60 meses, na forma preconizada pelo art. 57, inc. II, da Lei nº 8.666/1993. Diante de eventual necessidade de acréscimo³ do objeto, durante a execução do contrato, quer dizer, eventual alteração da demanda de serviço, aplicar-se-á o disposto no art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, formalizando-se a modificação pretendida por meio de termo aditivo.

¹ O Tribunal de Contas da União deu ciência a uma prefeitura municipal de que, em licitação realizada por meio de pregão eletrônico, foi detectada a utilização do sistema de registro de preços para a contratação imediata de serviços continuados e específicos, com quantitativos certos e determinados, não havendo parcelamento de entregas do objeto, em descumprimento ao disposto no art. 3º do Decreto nº 7.892/2013 (TCU, Acórdão nº 1.604/2017, Plenário, Rel. Min. Vital do Rêgo).

² A Lei nº 8.666/1993 (art. 6º, inc. IX) define o projeto básico como o conjunto de elementos necessários e suficientes, **com nível de precisão adequado**, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução. Já o art. 3º, inc. II, da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão) estabelece que, na fase preparatória do pregão, o objeto da licitação deverá ser definido de forma **precisa, suficiente e clara**, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição.

³ Veja-se que, de acordo com o art. 12, § 1º, do Decreto nº 7.892/2013, é vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ata de registro de preços, inclusive o acréscimo de que trata o § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/1993. Já o termo de contrato decorrente da ata de registro de preços admite alterações, consoante estabelece o § 3º do art. 12 do referido diploma.

Como citar este texto:

DOTTI, Marinês Restelatto. A utilização do sistema de registro de preços nas contratações de serviços de natureza continuada. *Zênite Fácil*, categoria Doutrina, XX abr. 2020. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.