

## ALTERAÇÕES PROMOVIDAS NA LEI 13.979/2020, POR INTERMÉDIO DA MP 951/2020, RELACIONADAS AO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Luiz Felipe Bezerra Almeida Simões<sup>1</sup>

### 1. INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO

Deve-se atentar, inicialmente, para o comando do art. 4º, § 4º, da Lei 13.979/2020 – na redação dada pela Medida Provisória 951/2020 –, segundo o qual, na hipótese de “dispensa de licitação de que trata o caput, quando se tratar de compra ou contratação por mais de um órgão ou entidade, o sistema de registro de preços, de que trata o inciso II do caput do art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderá ser utilizado”.

A primeira conclusão que se extrai da parte final do aludido dispositivo é que **a MP 951/2020 (que alterou a Lei 13.979/2020) não instituiu sistema de registro de preços autônomo**, a exemplo do SRP previsto no art. 32 da Lei 12.462/2011<sup>2</sup> (Regime Diferenciado de Contratações Públicas), regulamentado, na esfera federal, pelo Decreto 7.581/2011 (arts. 87 a 108). Caso se tratasse de sistema de registro de preços (SRP) com eficácia própria, não haveria razão para remeter o aplicador da norma ao sistema de registro de preços de que trata a Lei 8.666/1993. Portanto, no âmbito da Lei 13.979/2020, confere-se à Administração Pública a faculdade de utilização do SRP a que alude o inciso II do *caput* do art. 15 da Lei 8.666/1993<sup>3</sup>, regulamentado, na esfera federal, pelo Decreto 7.892/2013.

Considerando que o art. 66 da Lei 13.303/2016 (Lei das Estatais) dispõe que o “Sistema de Registro de Preços especificamente destinado às licitações de que trata esta Lei reger-se-á pelo disposto em decreto do Poder Executivo” – além das disposições que a própria Lei das Estatais estabelece acerca do SRP –, é forçoso reconhecer que, no âmbito da Administração federal direta e indireta, o conteúdo do Decreto 7.892/2013 será o parâmetro para registros de preços, precedidos de dispensa de licitação, visando à aquisição de “bens, serviços, inclusive de engenharia,

<sup>1</sup> Auditor do Tribunal de Contas da União (TCU). Pós-graduado em Controle Externo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Mestrando em Direito pelo Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP). Advogado. E-mail: [luizfelipe.adv.bsb@gmail.com](mailto:luizfelipe.adv.bsb@gmail.com)

<sup>2</sup> Art. 32. O Sistema de Registro de Preços, especificamente destinado às licitações de que trata esta Lei, reger-se-á pelo disposto em regulamento.

<sup>3</sup> Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (...)

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

e insumos destinados ao enfrentamento” da situação de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional – ESPIN (art. 4º, *caput*, da Lei 13.979/2020<sup>4</sup>).

Levando em conta que a Lei 13.979/2020 veicula normas com eficácia obrigatória temporária junto a todos os entes federativos (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), e que o Decreto 7.892/2013 é de índole apenas federal, o § 5º do art. 4º da Lei 13.979/2020 estabelece que, na “hipótese de inexistência de regulamento específico, o ente federativo poderá aplicar o regulamento federal sobre registro de preços”.

Por oportuno, cabe frisar que a autorização para aplicação da norma regulamentar federal pelo ente federativo que não dispõe de regulamento específico (§ 5º do art. 4º da Lei 13.979/2020) não se confunde com a faculdade conferida a órgãos e entidades municipais, distritais ou estaduais de “adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal”, conforme disposto no § 9º do art. 22 do Decreto 7.892/2013<sup>5</sup>, faculdade essa que em nada foi alterada e que, uma vez exercida no contexto do art. 4º da Lei 13.979/2020, deverá continuar a observar os limites quantitativos estabelecidos nos §§ 3º e 4º do art. 22 do Decreto 7.892/2013<sup>6</sup>.

## 2. DISPENSA DE LICITAÇÃO NO ÂMBITO DO REGISTRO DE PREÇOS

Feita essa contextualização inicial, é necessário retomar o exame do comando do § 4º do art. 4º da Lei 13.979/2020, o qual, como frisado, faculta a utilização do “sistema de registro de preços de que trata o inciso II do *caput* do art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993” na hipótese de dispensa de licitação fundada na situação de ESPIN (art. 4º, *caput*, da Lei 13.979/2020). Em termos práticos, a constituição da ata de registro de preços é precedida de dispensa de licitação, e não de procedimento licitatório.

<sup>4</sup> Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

<sup>5</sup> Art. 22. (...)

§ 9º É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal.

<sup>6</sup> Art. 22. (...)

§ 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.

§ 4º O instrumento convocatório preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

Fazendo-se interpretação sistêmica do art. 15, inciso II e § 3º, inciso I, da Lei 8.666/1993<sup>7</sup>, c/c o art. 11 da Lei 10.520/2002<sup>8</sup> (Lei do Pregão), chega-se à conclusão de que o SRP é um conjunto de procedimentos para realização, mediante licitação na modalidade pregão ou concorrência, do registro formal de preços visando a futuras contratações de bens e de serviços. Esse mesmo entendimento pode ser extraído da leitura conjunta dos arts. 2º, inciso I, e 7º, *caput*, do Decreto 7.892/2013<sup>9</sup>.

Dito isso, seria então possível concluir que o § 4º do art. 4º da Lei 13.979/2020 está a permitir agora a constituição de atas de registro de preços a partir de quaisquer dispensas de licitação, uma vez que, antes da edição da MP 951/2020, isso só era possível a partir de licitações realizadas nas modalidades pregão ou concorrência? A resposta é não, senão vejamos.

O conteúdo da Lei 13.979/2020 deve ser compreendido, no que concerne à contratação direta, como nova hipótese de dispensa de licitação, adicionada temporariamente às previstas nas Leis 8.666/1993 e 13.303/2016, assemelhando-se à hipótese de 'contratação emergencial' que elas já contemplam (arts. 24, inciso IV<sup>10</sup>, e 29, inciso XV<sup>11</sup>, respectivamente), mas com requisitos e objetos próprios, razão por que deve ser tratada como hipótese independente.

Portanto, o que faz o § 4º do art. 4º da Lei 13.979/2020 é permitir, enquanto perdurar a necessidade de enfrentamento da situação de ESPIN, que a constituição de ata de registro de preços possa ser precedida da dispensa de licitação fundada

<sup>7</sup> Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (...)

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

[...]

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

<sup>8</sup> Art. 11. As compras e 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, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

<sup>9</sup> Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

I - Sistema de Registro de Preços - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;

[...]

Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

<sup>10</sup> Art. 24. É dispensável a licitação: (...)

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

<sup>11</sup> Art. 29. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista: (...)

XV - em situações de emergência, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contado da ocorrência da emergência, vedada a prorrogação dos respectivos contratos, observado o disposto no § 2º;



exclusivamente no art. 4º, *caput*, da Lei 13.979/2020. A autorização legislativa restringe-se, em caráter absolutamente transitório, à hipótese de dispensa de licitação para aquisição de “bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento” da ESPIN.

No entanto, isso não impede que a ata de registro de preços seja precedida de pregão simplificado (eletrônico ou presencial), a que alude o art. 4º-G da Lei 13.979/2020<sup>12</sup>, com vistas à aquisição futura de ‘objeto comum’ necessário ao enfrentamento da ESPIN. Em termos práticos, o comando do art. 11 da Lei 10.520/2002, segundo o qual “As compras e 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, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico”, continua perfeitamente aplicável ao pregão simplificado.

### 3. HIPÓTESES DE ADOÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Retomemos mais uma vez o comando do § 4º do art. 4º da Lei 13.979/2020 (“na hipótese de dispensa de licitação de que trata o *caput*, quando se tratar de compra ou contratação por mais de um órgão ou entidade, o sistema de registro de preços, de que trata o inciso II do *caput* do art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderá ser utilizado”). A expressão sublinhada permite inferir que, no âmbito da Lei 13.979/2020, só há uma única hipótese, entre as previstas no art. 3º do Decreto 7.892/2013, autorizadora da adoção do SRP mediante a dispensa de licitação a que alude o *caput* do art. 4º da Lei 13.979/2020, qual seja, “*compra ou contratação por mais de um órgão ou entidade*”, isto é, “quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade” (inciso III do art. 3º do Decreto 7.892/2013<sup>13</sup>).

Portanto, à luz do § 4º do art. 4º da Lei 13.979/2020, não há amparo para que órgão ou entidade, isoladamente, realize dispensa de licitação visando ao registro de preços para contratações futuras, valendo-se, para tanto, de uma das demais hipóteses de adoção do SRP previstas nos incisos I, II e IV do art. 3º do Decreto 7.892/2013<sup>14</sup>. Nada impede, no entanto, que esse mesmo órgão ou entidade se valha

<sup>12</sup> Art. 4º-G Nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, cujo objeto seja a aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, os prazos dos procedimentos licitatórios serão reduzidos pela metade.

<sup>13</sup> Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses: (...)

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;

<sup>14</sup> Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses: (...)

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando 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;

[...]

de qualquer dessas outras hipóteses do art. 3º do Decreto 7.892/2013 para constituir ata de registro de preços precedida de pregão simplificado.

## 4. COMPRAS NACIONAIS

Apenas os pregões simplificados – e não as dispensas de licitação – realizados por meio de SRP serão considerados, conforme o § 4º do art. 4º-G da Lei 13.979/2020<sup>15</sup>, “*compras nacionais, nos termos do disposto no regulamento federal”, isto é, “*compra ou contratação de bens e serviços, em que o órgão gerenciador conduz os procedimentos para registro de preços destinado à execução descentralizada de programa ou projeto federal, mediante prévia indicação da demanda pelos entes federados beneficiados*” (inciso VI do art. 2º do Decreto 7.892/2013).*

Nesse cenário, o “*órgão participante de compra nacional*” é contemplado no registro de preços “*independente de manifestação formal*” (inciso VII do art. 2º do Decreto 7.892/2013<sup>16</sup>), haja vista que sua demanda é indicada ao órgão gerenciador pelo próprio ente federado beneficiado. Assim sendo, uma vez “*comprovada a vantajosidade, fica facultado aos órgãos ou entidades participantes de compra nacional a execução da ata de registro de preços vinculada ao programa ou projeto federal*” (§ 3º do art. 6º do Decreto 7.892/2013<sup>17</sup>).

Ademais, conforme o § 4º do art. 6º do Decreto 7.892/2013<sup>18</sup>, os entes federados participantes de compra nacional, ao realizarem suas “*demandas de aquisição no âmbito da ata de registro de preços de compra nacional*”, poderão utilizar “*recursos de transferências legais ou voluntárias da União, vinculados aos processos ou projetos objeto de descentralização*”.

---

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

<sup>15</sup> Art. 4º-G Nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, cujo objeto seja a aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, os prazos dos procedimentos licitatórios serão reduzidos pela metade.

[...]

§ 4º As licitações de que trata o **caput** realizadas por meio de sistema de registro de preços serão consideradas compras nacionais, nos termos do disposto no regulamento federal, observado o prazo estabelecido no § 6º do art. 4º.

<sup>16</sup> Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições: (...)

VII - órgão participante de compra nacional - órgão ou entidade da administração pública que, em razão de participação em programa ou projeto federal, é contemplado no registro de preços independente de manifestação formal.

<sup>17</sup> Art. 6º (...)

§ 2 No caso de compra nacional, o órgão gerenciador promoverá a divulgação da ação, a pesquisa de mercado e a consolidação da demanda dos órgãos e entidades da administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

§ 3 Na hipótese prevista no § 2, comprovada a vantajosidade, fica facultado aos órgãos ou entidades participantes de compra nacional a execução da ata de registro de preços vinculada ao programa ou projeto federal.

<sup>18</sup> Art. 6º (...)

§ 4 Os entes federados participantes de compra nacional poderão utilizar recursos de transferências legais ou voluntárias da União, vinculados aos processos ou projetos objeto de descentralização e de recursos próprios para suas demandas de aquisição no âmbito da ata de registro de preços de compra nacional.

Acerca da utilização da ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes, deverão ser observados, na hipótese de compra nacional, os limites quantitativos estabelecidos nos incisos I e II do § 4º-A do art. 22 do Decreto 7.892/2013<sup>19</sup>.

## 5. INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS

Para melhor compreensão do regramento trazido pela Lei 13.979/2020 acerca da Intenção de Registro de Preços (IRP), procedimento que, conforme o art. 4º, *caput*, do Decreto 7.892/2013<sup>20</sup>, “deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, para registro e divulgação dos itens a serem licitados”, cabe destacar o conteúdo do § 1º-A do art. 4º do Decreto 7.892/2013, segundo o qual o prazo para que outros órgãos e entidades “manifestem interesse em participar de IRP” será de “oito dias úteis, no mínimo, contado da data de divulgação da IRP no Portal de Compras do Governo federal”.

De acordo com o § 6º do art. 4º da Lei 13.979/2020<sup>21</sup>, o prazo estabelecido pelo órgão gerenciador para que outros órgãos e entidades manifestem interesse em participar do sistema de registro de preços – constituído por dispensa de licitação fundada no *caput* do art. 4º da Lei 13.979/2020 – não será de “oito dias úteis, no mínimo” (regra geral) e sim “entre dois e quatro dias úteis”, contado da “data de divulgação da intenção de registro de preço”. Frise-se que este prazo é para que haja manifestação quanto ao interesse de participação no SRP e não para fim de adesão à ata de registro de preços que vier a ser formatada.

Mais especificamente, não se deve confundir ‘órgão participante’, o qual “participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços”, com ‘órgão não participante’ (também chamado de carona),

<sup>19</sup> Art. 22. (...)

§ 4º-A Na hipótese de compra nacional:

I - as aquisições ou as contratações adicionais não excederão, por órgão ou entidade, a cem 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; e

II - o instrumento convocatório da compra nacional preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não excederá, na totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

<sup>20</sup> Art. 4º Fica instituído o procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP, a ser operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais - SIASG, que deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, para registro e divulgação dos itens a serem licitados e para a realização dos atos previstos nos incisos II e V do **caput** do art. 5º e dos atos previstos no inciso II e **caput** do art. 6º.

<sup>21</sup> Art. 4º É dispensável a licitação para aquisição de bens, serviços, inclusive de engenharia, e insumos destinados ao enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus de que trata esta Lei.

[...]

§ 6º O órgão ou entidade gerenciador da compra estabelecerá prazo, contado da data de divulgação da intenção de registro de preço, entre dois e quatro dias úteis, para que outros órgãos e entidades manifestem interesse em participar do sistema de registro de preços nos termos do disposto no § 4º e no § 5º.

que, “não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços” (art. 2º, incisos IV e V, do Decreto 7.892/2013).

A propósito, a parte final do § 4º do art. 4º-G da Lei 13.979/2020<sup>22</sup>, que trata dos pregões simplificados realizados por meio de sistema de registro de preços (compras nacionais), prevê a observância do “prazo estabelecido no § 6º do art. 4º”, qual seja, “entre dois e quatro dias úteis”, para que outros órgãos e entidades manifestem interesse em participar do SRP. Parece ter havido aqui equívoco por parte do legislador, uma vez que, conforme o inciso VII do art. 2º do Decreto 7.892/2013<sup>23</sup>, em se tratando de compra nacional, o órgão ou entidade participante é contemplado no registro de preços “independente de manifestação formal”, bastando tão somente, de acordo com o inciso VI do art. 2º do Decreto 7.892/2013<sup>24</sup>, a “prévia indicação da demanda pelos entes federados beneficiados”.

Em termos práticos, significa dizer que o procedimento de Intenção de Registro de Preços (art. 4º do Decreto 7.892/2013) não se coaduna com a hipótese de compra nacional, tendo em vista que a demanda do órgão participante é indicada ao órgão gerenciador pelo próprio ente federado beneficiado. A menos que esse “prazo estabelecido no § 6º do art. 4º”, isto é, “entre dois e quatro dias úteis”, referenciado no § 4º do art. 4º-G da Lei 13.979/2020, seja tomado como prazo para a “prévia indicação da demanda pelos entes federados beneficiados” (inciso VI do art. 2º do Decreto 7.892/2013).

## 6. VIGÊNCIA DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Por derradeiro, poderá surgir dúvida quanto à vigência da ata de registro de preços constituída com base na Lei 13.979/2020, haja vista que, segundo o art. 12 do Decreto 7.892/2013, o prazo de validade da ata de registro de preços “não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993”. Seria correto afirmar que, a despeito de a vigência

<sup>22</sup> Art. 4º-G Nos casos de licitação na modalidade pregão, eletrônico ou presencial, cujo objeto seja a aquisição de bens, serviços e insumos necessários ao enfrentamento da emergência de que trata esta Lei, os prazos dos procedimentos licitatórios serão reduzidos pela metade.

[...]

§ 4º As licitações de que trata o **caput** realizadas por meio de sistema de registro de preços serão consideradas compras nacionais, nos termos do disposto no regulamento federal, observado o prazo estabelecido no § 6º do art. 4º.

<sup>23</sup> Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições: (...)

VII - órgão participante de compra nacional - órgão ou entidade da administração pública que, em razão de participação em programa ou projeto federal, é contemplado no registro de preços independente de manifestação formal.

<sup>24</sup> Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições: (...)

VI - compra nacional - compra ou contratação de bens e serviços, em que o órgão gerenciador conduz os procedimentos para registro de preços destinado à execução descentralizada de programa ou projeto federal, mediante prévia indicação da demanda pelos entes federados beneficiados;

da ata ser definida em doze meses, só terá ela eficácia enquanto perdurar a situação de ESPIN?

A despeito de se reconhecer que a natureza jurídica da ata de registro de preços difere da natureza jurídica do contrato dela decorrente, sugere-se aqui invocar, para responder à indagação acima, o comando do art. 8º da Lei 13.979/2020<sup>25</sup> e concluir, com base em interpretação lógico-sistêmica, que, conquanto a necessidade de enfrentamento dos efeitos da situação de ESPIN venha a se exaurir no período de validade da ata de registro de preços, esta poderá ser utilizada até o seu término, obedecendo assim ao prazo de vigência nela estabelecido, afastada obviamente a possibilidade de prorrogação.

---

<sup>25</sup> Art. 8º Esta Lei vigorará enquanto perdurar o estado de emergência de saúde internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019, exceto quanto aos contratos de que trata o art. 4º-H, que obedecerão ao prazo de vigência neles estabelecidos.

