



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA
CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

PARECER Nº 14 /2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU

PROCESSO Nº: 00407.003699/2013-10

INTERESSADO: PROCURADORIA-GERAL FEDERAL

ASSUNTO: Temas relativos a licitações e contratos administrativos tratados no âmbito da Câmara Permanente de Licitações e Contratos Administrativos instituída pela Portaria/PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013.

EMENTA

DIREITO ADMINISTRATIVO. REAJUSTE. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. SRP/RDC.

I. Reajuste na ata de registro de preços. Ausência de amparo legal. Os arts. 17, 18 e 19 do Decreto nº 7.892/2013 somente previram a revisão para redução dos preços aos valores de mercado com fundamento no art. 65, II, d, da Lei nº 8.666/93.

II. Cláusula com critério de reajustamento em contrato decorrente de licitação processada sob Sistema de Registro de Preços. Possibilidade, desde que obedecidos os requisitos estabelecidos para o reajuste ou para a repactuação na legislação de regência (Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.192/2001 e Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008). Instrução Normativa MARE nº 08/98. Revogação tácita.

III. Possibilidade de previsão de cláusula de reajuste ou de repactuação em contrato decorrente de licitação processada sob Sistema de Registro de Preços destinado especificamente ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas – SRP/RDC (art. 37, XXI, da CF/88, arts. 32, §2º, III, e 39 da Lei nº 12.462/2011 e arts. 8º, XII, e 94 do Decreto nº 7.581/11).

Sr. Diretor do Departamento de Consultoria,

1. Dando continuidade ao projeto institucionalizado no âmbito da Procuradoria-Geral Federal por intermédio da Portaria 359, de 27 de abril de 2012, que criou Grupo de Trabalho com objetivo de uniformizar questões jurídicas afetas a licitações e contratos, foi constituída a presente Câmara Permanente de Licitações e Contratos, através da Portaria nº 98, de 26 de fevereiro de 2013, cujo art. 2º estabelece como objetivos:

I - identificar questões jurídicas relevantes que são comuns aos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal, nas atividades de consultoria e assessoramento jurídicos às autarquias e fundações públicas federais;

II - promover a discussão das questões jurídicas identificadas, buscando solucioná-las e uniformizar o entendimento a ser seguido pelos Órgãos de Execução da Procuradoria-Geral Federal; e

III - submeter à consideração do Diretor do Departamento de Consultoria a conclusão dos trabalhos, para posterior aprovação pelo Procurador-Geral Federal.

2. Após identificados os temas controversos e relevantes, foram realizados estudos e debates em reuniões mensais. Passou-se, então, à etapa de elaboração de Pareceres, cujo objetivo é o esclarecimento das controvérsias identificadas, de forma a orientar a atuação de Procuradores Federais por todo o país, reduzindo a insegurança jurídica.

3. Ressalta-se que o entendimento a ser consolidado baseia-se em legislação e jurisprudência atuais, podendo ser revisto em caso de alteração substancial em seus fundamentos.

4. No Parecer ora em apreço, cuidar-se-á da discussão em torno da possibilidade jurídica de previsão de reajustamento em contratos derivados de licitações processadas sob Sistema de Registro de Preços – SRP ou sob Sistema de Registro de Preços destinado especificamente ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas – SRP/RDC.

5. É o relatório.

SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E ATUALIZAÇÃO DOS PREÇOS REGISTRADOS

6. Inicialmente, trataremos do Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15, II, e em seu §3º, II, da Lei nº 8.666/93. Esses dispositivos estabeleceram a regra de que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas por meio do Sistema de Registro de Preços, cujo procedimento deverá ser regulamentado por decreto que observe a condição de estipular, previamente, sistema de controle e atualização dos preços registrados.¹

7. Atente-se que a lei atribuiu ao regulamento a competência para “definir sistema de controle e atualização dos preços registrados”. Não foi clara, portanto, quanto ao desenho institucional que deveria ser adotado para a atualização dos preços registrados. O fato, contudo, é que essa atualização foi expressamente prevista, embora não se tenha *a priori* parâmetros de lei em sentido formal e material para balizar diretamente um sistema específico ou próprio para o SRP de atualização dos preços registrados.

¹ 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:

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

8. Em 21 de agosto de 1998, o Decreto nº 2.743 regulamentou o Sistema de Registro de Preços mencionado no art. 15, prevendo que caberia ao extinto Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado – MARE atualizar o registro de preços no sistema.²

9. Em novo ato regulamentar, o Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, passou a dispor sobre a revisão dos preços registrados na ata, sem qualquer menção ao reajustamento por índice de preços previamente estipulado. Não houve, todavia, qualquer previsão de que os preços registrados seriam fixos e irremovíveis. Nesse decreto, importa notar que o sistema de registro de preços foi estendido também à prestação de serviços e à locação de bens, e não só às aquisições, como originalmente constava do art. 1º do Decreto nº 2.743/98.

10. De igual modo, o atual regulamento, o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, previu a revisão de preços sem que tenha sido mencionada a possibilidade de atualização dos preços registrados. Certamente, tal aspecto da regulamentação suscita a seguinte dúvida: é possível prever o reajustamento de preços registrados em ata? A resposta não é tão simples e merece alguns esclarecimentos.

11. Primeiramente, o Decreto nº 7.892/2013 não previu o reajuste dos preços contidos na ata de registro de preços. Previu, em verdade, a possibilidade de revisão dos preços em razão da incidência de áleas extraordinárias e extracontratuais indicadas no art. 65, II, d, da Lei nº 8.666/93:

Decreto nº 7.892/2013

Art. 17. Os preços registrados poderão ser revistos em decorrência de eventual redução dos preços praticados no mercado ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, cabendo ao órgão gerenciador promover as negociações junto aos fornecedores, observadas as disposições contidas na alínea “d” do inciso II do caput do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

12. Ainda assim, o procedimento para essa revisão deverá obedecer aos ditames dos arts. 18 e 19, que estabeleceram, apenas, a possibilidade de revisão com o objetivo de assegurar a redução dos preços aos valores praticados pelo mercado se houver a concordância do fornecedor (art. 18, *caput*, e §1º).³

² Art 8º No âmbito dos órgãos e das entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, caberá ao Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado incluir, atualizar e cancelar o registro de preços no Sistema, podendo designar as unidades que realizarão licitações para registrar preços.

³ Art. 18. Quando o preço registrado tornar-se superior ao preço praticado no mercado por motivo superveniente, o órgão gerenciador convocará os fornecedores para negociarem a redução dos preços aos valores praticados pelo mercado.

§ 1º Os fornecedores que não aceitarem reduzir seus preços aos valores praticados pelo mercado serão liberados do compromisso assumido, sem aplicação de penalidade.

13. Isso porque o art. 19 não autorizou a revisão para viabilizar acréscimos de valor. Quando o preço de mercado torna-se superior aos preços registrados, o procedimento previsto pelo art. 19 é convocar os demais fornecedores para contratar com preços inferiores aos do mercado (art. 19, II), se o fornecedor original não puder cumprir o compromisso e houver comunicado essa impossibilidade em data anterior ao pedido de fornecimento (art. 19, I).⁴

14. Nesse caso, comprovada a veracidade dos motivos alegados, o fornecedor original será liberado do compromisso assumido e a Administração Pública estará autorizada a contratar os demais fornecedores, desde que obedecida a ordem de classificação. Se nenhum dos fornecedores concordar com a manutenção dos preços em patamares inferiores aos praticados no mercado, a Administração Pública deverá revogar a ata de registro de preços (art. 19, parágrafo único), ou melhor, deverá revogar o registro do preço do fornecedor.⁵

15. Como se vê, a despeito da determinação legal para que o decreto regulamentador estipulasse um sistema de controle e atualização dos preços registrados, não houve previsão expressa no decreto das condições nas quais os preços registrados em ata poderiam ser atualizados (reajustados). Houve apenas a previsão de revisão dos preços. Com isso, fica evidente que, por ora, não há autorização legal para a atualização direta dos preços registrados na própria ata.⁶ Essa limitação, contudo, não pode ensejar a conclusão de que em nenhuma circunstância haveria a possibilidade de reajustamento.

16. De fato, no nosso ordenamento jurídico, a regra geral continua a ser a da garantia do equilíbrio econômico financeiro da contratação (art. 37, XXI, da CF/88).⁷ Assim, as normas devem ser interpretadas de modo a preservar o direito ao reajustamento para fazer frente às variações dos preços decorrentes de álea ordinária – inflação ou deflação.

⁴ Art. 19. Quando o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e o fornecedor não puder cumprir o compromisso, o órgão gerenciador poderá:

I - liberar o fornecedor do compromisso assumido, caso a comunicação ocorra antes do pedido de fornecimento, e sem aplicação da penalidade se confirmada a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados; e

II - convocar os demais fornecedores para assegurar igual oportunidade de negociação.

Parágrafo único. Não havendo êxito nas negociações, o órgão gerenciador deverá proceder à revogação da ata de registro de preços, adotando as medidas cabíveis para obtenção da contratação mais vantajosa.

⁵ Atentamos que a redação do art. 19, parágrafo único, não foi adequada. Dá a entender que a Administração Pública pode revogar toda a ata só porque um dos fornecedores e os demais classificados não puderam contratar com o preço registrado defasado. Na verdade, há a revogação do registro do preço específico que está defasado, permanecendo incólumes os demais preços registrados na ata.

⁶ Afirmamos que, “por ora”, não há autorização legal porque é possível ainda que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão implemente esse sistema de atualização dos preços registrados na própria ata por meio de ato complementar, conforme autorização do art. 15, §3º, II, da Lei nº 8.666/93 e previsão do art. 27 do Decreto nº 7.892/2013: “O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão poderá editar normas complementares a este Decreto”.

⁷ Art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Regulamento)

Isso porque, na ausência de previsão específica do tema no decreto, deve o intérprete socorrer-se da determinação do art. 15, §3º, II, e dos arts. 40, XI, e 55, III, da Lei nº 8.666/93.

17. Tendo em mente essas determinações legais, pode-se interpretar que o referido decreto não se dedicou a regular detalhadamente a execução contratual *stricto sensu*, mas o processamento da licitação sob Sistema de Registro de Preços - SRP e o regimento da gestão da ata pela Administração Pública. Nesse sentido, o detalhamento do regime jurídico da execução contratual deverá ser buscado na própria Lei nº 8.666/93 e na legislação correlata. Não foi à toa que o Decreto nº 7.892/2013 dispôs que as normas sobre vigência contratual e alteração contratual se encontram na Lei nº 8.666/93:

Art. 12. 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.

§ 1º 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, de 1993.

§ 2º A vigência dos contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços será definida nos instrumentos convocatórios, observado o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 3º Os contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços poderão ser alterados, observado o disposto no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 4º O contrato decorrente do Sistema de Registro de Preços deverá ser assinado no prazo de validade da ata de registro de preços.

18. Também o art. 9º, *caput*, do Decreto nº 7.892/2013⁸ não deixou dúvida de que a Lei nº 8.666/1993 se aplicaria ao processo de elaboração do edital no SRP, o que acarreta a necessidade de previsão de critério de reajustamento dos preços com amparo nos dispositivos abaixo do estatuto licitatório:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

XI - critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a data prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa proposta se referir, até a data do adimplemento de cada parcela; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;

⁸ Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

19. Na verdade, seria um contrassenso entendermos pela impossibilidade de previsão de cláusula de reajustamento em contratos decorrentes de licitações processadas por SRP, pois o art. 15, §3º, II, da Lei nº 8.666/93 estipulou que o decreto regulamentador do SRP deveria prever o sistema de atualização dos preços registrados. In casu, diante da omissão do decreto quanto à regulação específica do tema, deve o intérprete buscar, nos comandos da Lei nº 8.666/93, o tratamento jurídico pertinente.⁹

20. Ainda, se o art. 12, §3º, do Decreto nº 7.892/2013 admitiu a alteração unilateral do contrato administrativo amparada no art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93, não há óbice em se viabilizar o reajustamento contratual, que sequer alteração contratual seria à luz do art. 65, §8º, da Lei nº 8.666/93.¹⁰ Nesse sentido, a admissão do reajustamento é um clássico caso de adoção do argumento *a maiori ad minus*:¹¹ se o contrato poderá até mesmo ser alterado, nada obsta um simples apostilamento de valor contratual resultante do reajustamento, que sequer alteração contratual seria.

21. Também o art. 3º do Decreto nº 7.892/2013 incluiu, entre as hipóteses de adoção do sistema, a contratação da prestação de serviços:

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;

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; ou

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

22. Nesse sentido, se os serviços contratados tiverem natureza continuada,¹² a cláusula de reajustamento com previsão de reajuste *stricto sensu* ou de repactuação será

⁹ O art. 27 do Decreto nº 7.892/2013 previu que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão poderia "editar normas complementares" sobre o tema. Não houve, contudo, expedição de normas que pudessem orientar a atuação da Administração Pública quanto ao tema "reajuste em contratos decorrentes de licitações processadas sob SRP". Dispositivo análogo pode ser encontrado no art. 113 do Decreto nº 7.581/2011. Por óbvio, o entendimento deste parecer somente se sustenta enquanto não forem editadas normas que o contrariem.

¹⁰ Art. 65, § 8º A variação do valor contratual para fazer face ao reajuste de preços previsto no próprio contrato, as atualizações, compensações ou penalizações financeiras decorrentes das condições de pagamento nele previstas, bem como o empenho de dotações orçamentárias suplementares até o limite do seu valor corrigido, não caracterizam alteração do mesmo, podendo ser registrados por simples apostila, dispensando a celebração de aditamento.

¹¹ "Trata-se de argumento por meio do qual, na argumentação jurídica, passamos da validade de uma disposição mais extensa para a validade de outra menos extensa. (...). Nota-se que o argumento procura mostrar que aquilo que é aceito num caso deve ser aceito e reconhecido com mais razão ainda num segundo" (FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão, dominação*. São Paulo: Atlas, 1996, p. 341).

¹² O Parecer nº 125/2010/DECOR/CGU/AGU, divulgado pelo Memorando Circular nº 006/CGU/AGU/2011, ampara a possibilidade jurídica de contratação de serviços continuados por Sistema de Registro de Preços. Embora os argumentos deitem múltiplas raízes na interpretação dos dispositivos do revogado Decreto nº 3.931/01, sua *ratio* permanece viva, pois se funda na impossibilidade de criação de distinções não amparadas pela legislação.

praticamente mandatária,¹³ dada a necessidade de atualização dos valores contratuais ao longo da vigência contratual, que poderá chegar a 60 meses ou mesmo 72 meses em caso de prorrogação excepcional (art. 57, II, e §4º¹⁴ da Lei nº 8.666/93).¹⁵

23. Mesmo em contratos de fornecimento (aquisição ou compra) deve-se admitir a possibilidade de previsão de cláusula de reajuste, pois as regras da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 10.192/2001 também se aplicam a esses contratos na medida em que existe a possibilidade jurídica de serem celebrados com prazo de vigência igual ou superior a um ano.

24. Confira-se, por exemplo, os contratos de fornecimento celebrados com amparo no art. 57, V, da Lei nº 8.666/93.¹⁶ Também a vigência dos contratos de fornecimento, ainda que fundados no art. 57, *caput*, da Lei nº 8.666/93, poderá ultrapassar o exercício financeiros se forem cumpridos os requisitos da Orientação Normativa AGU nº 39, de 13 de dezembro de 2011.¹⁷

25. Desse modo, deve restar claro que, embora a ata de registro de preços não possa ser diretamente reajustada, não há óbice jurídico à previsão de critério de reajustamento em contrato celebrado com amparo em licitação processada sob Sistema de Registro de Preços, desde que sejam respeitados os pressupostos legais para tanto

Também o TCU não vê ilegalidade na contratação de serviços continuados por SRP. Nesse sentido, confira-se recente Acórdão: “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)” (Acórdão TCU nº 1.391/2014 - Plenário).

¹³ Lembramos que se não houver cláusula de reajustamento, a empresa participante do SRP terá incentivos para embutir, em sua proposta, a expectativa inflacionária de todo o período de vigência contratual com prorrogações, incluindo até mesmo a expectativa inflacionária de demora do início da contratação durante o prazo de vigência da ata de registro de preços. Certamente, é algo não desejável, pois o processo de cálculo do impacto da inflação passa a basear-se em conjecturas realizadas pela empresa sem amparo em metodologia sólida. Operacionalmente, não é recomendável permitir que a empresa venha a incluir expectativas inflacionárias em sua proposta porque não há, no mercado, parâmetros de preço que possam assegurar, com grande razoabilidade, a correção de seus cálculos. De todo modo, lembramos que as normas sempre mencionam, com razão, que os preços de mercado são os parâmetros corretos para a análise dos preços praticados na contratação. Isso significa que os parâmetros de aferição crítica de preços são preços atuais, e não expectativas subjetivas.

¹⁴ Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998).

§ 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998).

¹⁵ O art. 19, XXII, da Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008 dispõe que os contratos de prestação de serviços deverão prever cláusula de reajustamento, quando couber: art. 19. Os instrumentos convocatórios devem o conter o disposto no art. 40 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, indicando ainda, quando couber: XXII -o critério de reajuste de preços, observado o disposto no art. 40, inciso XI, da Lei nº 8.666, de 1993; (Redação dada pela Instrução Normativa nº 6, de 26 de dezembro de 2013).

¹⁶ Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010).

¹⁷ A VIGÊNCIA DOS CONTRATOS REGIDOS PELO ART. 57, CAPUT, DA LEI 8.666, DE 1993, PODE ULTRAPASSAR O EXERCÍCIO FINANCEIRO EM QUE CELEBRADOS, DESDE QUE AS DESPESAS A ELES REFERENTES SEJAM INTEGRALMENTE EMPENHADAS ATÉ 31 DE DEZEMBRO, PERMITINDO-SE, ASSIM, SUA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR.

estabelecidos pela legislação de regência (Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.192/2001 e Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008).¹⁸

DA PERDA DE VIGÊNCIA DA INSTRUÇÃO NORMATIVA MARE Nº 8, DE 4 DE DEZEMBRO DE 1998

26. A despeito das orientações acima, notamos que muitos editais estabelecem que os preços registrados em ata serão “fixos e irremovíveis”, mesmo diante da contratação da prestação de serviços ou do fornecimento de longo prazo (prazo de vigência igual ou superior a um ano). Nesse caso, por óbvio, não haverá possibilidade de reajustamento dos preços por expressa vedação do instrumento convocatório.

27. Contudo não há como deixar de atentar para o fato de que essa redação parece ter origem na antiga Instrução Normativa MARE nº 08, de 4 de dezembro de 1998. Vejamos:

Art. 21 Durante a vigência da Ata de Registro de Preço, os preços registrados serão fixos e irremovíveis, exceto na hipótese prevista na alínea 'd' do inciso II do art. 65 da Lei nº 8.666/93, devidamente comprovada, ou quando os preços praticados no mercado sofrerem redução.

Parágrafo único. Mesmo comprovada a hipótese prevista na alínea 'd' do inciso II do art. 65 da Lei nº 8.666/93, a Administração, quando conveniente, poderá optar por cancelar o registro e iniciar outro processo licitatório.

28. À luz desse ato normativo, a única exceção à regra do caráter fixo dos preços registrados seria a revisão – e não o reajustamento – de preços em razão da incidência das alíneas extraordinárias e extracontratuais previstas no art. 65, II, d, da Lei nº 8.666/93. Fora dessas circunstâncias, os preços não poderiam ser alterados, pois seriam “fixos e irremovíveis”.

29. A origem desse entendimento parece ter a ver com uma visão mais restritiva que se tinha do Sistema de Registro de Preços à época. Naquele momento histórico, esse procedimento somente era utilizado para aquisições de bens¹⁹ que preenchessem ao menos um dos requisitos dos incisos do art. 4º do Decreto nº 2.743, de 21 de agosto de 1998.²⁰ Não se previu, portanto, a utilização do SRP para serviços e muito menos para obras, como se deu com a versão alterada do Decreto nº 7.581/2011.

¹⁸ A CPLC não abordou, no presente parecer, quais seriam os requisitos legais específicos do reajustamento ou da repactuação.

¹⁹ Art 1º As contratações para aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços no âmbito da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União, reger-se-ão pelo disposto neste Decreto.

²⁰ Art 4º Será adotada, preferencialmente, a licitação para registro de preços, nas seguintes hipóteses:
I - quando, pelas características do bem, houver necessidade de aquisições freqüentes;
II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas; ou
III - quando for conveniente a aquisição do bem para atendimento a mais de um órgão ou entidade.

30. De maneira geral, esse modelo de Sistema de Registro de Preços foi previsto para aquisições de bens mais simples. São claros indicativos disso o fato de somente poder ser utilizado para o tipo menor preço e necessariamente adotados instrumentos substitutivos ao termo de contrato:

Decreto nº 2.743, de 21 de agosto de 1998

Art 2º A licitação para inclusão no Sistema de Registro de Preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, na forma de Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e será precedida de ampla pesquisa de mercado, realizada direta ou indiretamente pelo órgão ou entidade licitante.

Art 11. A aquisição com os fornecedores registrados será formalizada pelo órgão interessado, por intermédio de emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra, ou outro instrumento similar.

31. Não foi por outro motivo que o art. 21 da Instrução Normativa MARE nº 08/1998 estabeleceu que os preços seriam fixos e irrealizáveis. Como eram aquisições simples, provavelmente se tinha a expectativa de não acarretarem prazos de vigência iguais ou superiores a um ano. Com isso, essas aquisições fundadas em contratações de curto prazo tornariam o reajustamento inviável sob o ponto de vista do marco normativo implantado pelo Plano Real (arts. 2º e 3º da Medida Provisória nº 1.675-44/1998, cujas reedições deram origem aos arts. 2º e 3º da Lei nº 10.192/2001).

32. Aliás, se a referida instrução normativa simplesmente proibisse o reajustamento em contratações de longo prazo, estaria entrando em conflito direto com o art. 15, §3º, II, da Lei nº 8.666/93, que determinou ao decreto o estabelecimento do sistema de atualização dos preços registrados. Atentamos ainda para o fato de que o art. 15, §3º, II, da Lei nº 8.666/93 não foi revogado pela legislação do Plano Real, pois esta apenas fixou um interregno mínimo de um ano para o reajustamento em contratos de longo prazo, sem propriamente vedá-lo.

33. Portanto, a Instrução Normativa MARE nº 08/98 não teve como objetivo vedar a fixação de cláusula de reajuste em contratos de fornecimento com prazo igual ou superior a um ano, pois sua intenção à época era apenas ditar que o Sistema de Registro de Preços serviria para aquisições mais simples, com objetos contratuais de pouca complexidade (ex.: material de escritório, cartuchos de impressora). Naquele momento, não se imaginou, por exemplo, um SRP para aquisições de máquinas e equipamentos sofisticados no âmbito de uma política pública, que podem demandar prazos de entrega superiores a um ano ou mesmo aquisições parceladas decorrentes de contratações com longo prazo de vigência.

34. Além disso, desde o Decreto nº 3.931/2001, o Sistema de Registro de Preços ampliou seu escopo de abrangência significativamente, ao permitir a utilização desse procedimento para contratação de serviços (art. 2º). Com regramento mais sofisticado que o regulamento anterior, passou a: a) admitir o pregão como modalidade licitatória (art. 3º,

caput); b) possibilitar a adoção do tipo técnica e preço em caráter excepcional (art. 3º, §1º); c) viabilizar alterações na própria ata de registro de preços fundadas no art. 65 da Lei nº 8.666/93 (art. 12).²¹

35. No atual estágio, toda a matéria da Instrução Normativa MARE nº 08/98 está regulada pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, de sorte que não se vê qualquer sentido em atribuir vigência à Instrução Normativa MARE nº 08/98, ato normativo de hierarquia inferior à do Decreto e anterior à edição do atual regramento.

36. Como se verifica no art. 2º, §1º, da LINDB, a lei posterior revoga a anterior não só quando expressamente a revoga ou quando é com ela incompatível, mas quando regula inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior. São as lições de Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald, comentando o art. 9º da Lei Complementar nº 95/1998:

(...) opta o sistema jurídico brasileiro, como regra geral, pela revogação expressa, por entender que facilita a aplicação do Direito, além de disciplinar melhor o ordenamento jurídico. Não significa, porém, que a revogação não poderá ser tácita. Se, por ventura, uma determinada lei nova, sem qualquer menção expressa, tratar, inteira ou parcialmente, de matéria contida em lei já existente, ocorrerá revogação tácita, afastando-se a norma jurídica anterior.²²

37. *In casu*, o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, tem âmbito de regulamentação muito superior ao da própria Instrução Normativa MARE nº 08/98. Esta, por exemplo: a) não se aplicava a serviços; b) não previa a intenção de registro de preços; c) não previa compras nacionais; d) previa a necessidade de dotação orçamentária (art. 1º, parágrafo único); e e) amparava alterações quantitativas na própria ata no limite de 25% (art. 23).²³

38. Pelo exposto, entende-se que a Instrução Normativa MARE nº 08/98 foi revogada tacitamente pela legislação ulterior referente ao Sistema de Registro de Preços.²⁴

²¹ Art. 3º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência ou de pregão, do tipo menor preço, nos termos das Leis nos 8.666, de 21 de julho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado. (Redação dada pelo Decreto nº 4.342, de 23.8.2002)

§ 1º Excepcionalmente poderá ser adotado, na modalidade de concorrência, o tipo técnica e preço, a critério do órgão gerenciador e mediante despacho devidamente fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade. (Redação dada pelo Decreto nº 4.342, de 23.8.2002)

Art. 12. A Ata de Registro de Preços poderá sofrer alterações, obedecidas as disposições contidas no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

²² FARIAS, Cristiano Chaves; ROSENVALD, Nelson. Curso de Direito Civil: parte geral e LINDB. Salvador: 2013, p. 132.

²³ Art. 1º, Parágrafo Único. Os órgãos ou entidades deverão informar ao MARE, sempre que iniciarem o processo de aquisição pelo Sistema de Registro de Preços, os itens da licitação, com sua especificação completa, o quantitativo estimado para aquisição no período de validade do registro, o preço máximo a ser pago e a dotação orçamentária pela qual correrão as futuras despesas.

Art. 23. Os acréscimos de quantitativos, quando necessários, estão limitados a, no máximo, 25% do total estimado para o item, devendo ser adquiridos dos fornecedores, pela ordem de classificação e na razão dos respectivos limites de fornecimento registrados na Ata.

²⁴ O caso é de revogação, e não de caducidade da Instrução Normativa MARE nº 08/98, pois esta não é ato administrativo em sentido estrito; é um ato normativo. Cf., para conceituação de caducidade, MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 440.

REAJUSTE EM CONTRATO DECORRENTE DO SRP/RDC

39. Até o momento, centramos nossas análises no Sistema de Registro de Preços previsto pelo Decreto nº 7.892/2013. A partir de agora, torna-se necessário verificar se o mesmo entendimento poderá ser aplicável ao Sistema de Registro de Preços destinado especificamente ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas – SRP/RDC (art. 29, III, da Lei nº 12.462/2011).

40. De modo semelhante ao mencionado art. 15, §3º, II, da Lei nº 8.666/93, o art. 32, §2º, III, da Lei nº 12.462/2011 previu que a regulamentação do SRP/RDC deveria assegurar, obrigatoriamente, uma rotina de controle e atualização periódicos dos preços registrados:

Art. 29. São procedimentos auxiliares das licitações regidas pelo disposto nesta Lei:

III - sistema de registro de preços; e

Parágrafo único. Os procedimentos de que trata o caput deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento.

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

§ 2º O registro de preços observará, entre outras, as seguintes condições:

III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle e atualização periódicos dos preços registrados;

41. Também de forma semelhante, o Decreto nº 7.581, de 11 de outubro de 2011, não esclareceu quais rotinas deveriam ser adotadas para a atualização dos preços registrados. Pode-se então questionar se o raciocínio adotado ao largo desse parecer também valeria para o SRP/RDC.

42. A resposta é positiva. A despeito da exclusiva previsão de revisão de preços nos limites dos arts. 104, 105 e 107, III, do Decreto nº 7.581/11 e da omissão quanto ao tema “rotina de atualização periódica dos preços registrados”, podemos nos valer do próprio regulamento e da Lei nº 12.462/2011 para concluir que a fixação de cláusula de reajustamento no contrato administrativo não só é possível, como é desejável.

43. De fato, primeiramente, a regra constitucional do art. 37, XXI, e o art. 32, §2º, III, da Lei nº 12.462/2011 são mandatórios ao caso, devendo haver a atualização dos preços registrados para fins de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da contratação. Além disso, de acordo com o art. 94, caput, do Decreto nº 7.581/2011,²⁵ o art. 8º desse decreto regulamentar deverá ser aplicado ao SRP/RDC, de sorte que o instrumento convocatório deverá definir os critérios de reajustamento do contrato:

Art. 8º O instrumento convocatório definirá:

XII - as formas, condições e prazos de pagamento, bem como o critério de reajuste, quando for o caso;

44. Por outro lado, o art. 39 da Lei nº 12.462/2011 determinou, expressamente, a aplicação da Lei nº 8.666/93 em matéria de regulação da contratação:

Art. 39. Os contratos administrativos celebrados com base no RDC reger-se-ão pelas normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, com exceção das regras específicas previstas nesta Lei.

45. Com isso, aplica-se ao RDC o art. 55, III, da Lei nº 8.666/93, dado sua compatibilidade com o regime diferenciado.

46. Ademais, o SRP/RDC pode ser utilizado para licitar obras, serviços e aquisições. Ora, as contratações de obras e serviços, comumente, ensejam hipóteses clássicas de contratações de longo prazo, com prazos de vigência iguais ou superiores a um ano. Em contratações de longo prazo, a previsão de cláusula de reajustamento no contrato administrativo torna-se praticamente mandatária, pois, do contrário, a empresa terá fortes incentivos para embutir em sua proposta de preço expectativas inflacionárias calculadas a partir de simples conjecturas.

47. Se esse for o caso, os preços ofertados na proposta serão superiores aos praticados pelo mercado, dado que se basearão em conjectura da inflação futura, enquanto os preços de mercado serão atuais. Sem previsão de cláusula de reajustamento no contrato administrativo, os preços atuais de mercado deixam de ser a referência para a aferição crítica dos preços registrados, em completa dissonância com o art. 32, §2º, I, da Lei nº 12.462/2011.²⁶

48. Pelo exposto, se a intenção do Decreto nº 7.581/2011 fosse vedar o reajustamento, não teria previsto a possibilidade de licitação de obras, serviços ou mesmo aquisições de longo prazo. Teria apenas disciplinado a possibilidade de utilização do SRP/RDC para aquisições com prazos de entrega curtos, que pudessem ensejar uma vigência contratual inferior a um ano. Se, tecnicamente, está sendo contratado um serviço, uma obra ou um fornecimento de longo prazo, é recomendável a inclusão de cláusula de reajustamento no contrato com o objetivo de evitar-se a contratação de proposta com a incorporação de expectativas inflacionárias pelo licitante.

²⁵ Art. 94. Constará do instrumento convocatório para registro de preços, além das exigências previstas no art. 8º:

²⁶ Art. 32. O Sistema de Registro de Preços, especificamente destinado às licitações de que trata esta Lei, reger-se-á pelo disposto em regulamento.

§ 2º O registro de preços observará, entre outras, as seguintes condições:

I - efetivação prévia de ampla pesquisa de mercado;



49. Corroborando esse raciocínio, vale ressaltar o entendimento do Tribunal de Contas da União na Decisão nº 698/00 – Plenário, no Acórdão nº 1.542/2003 – Plenário e no Acórdão nº 1.608/2011 – 2ª Câmara, que considera essencial a previsão de cláusula de reajustamento em contratos de obra pública, ainda que celebrados com prazo de vigência inferior a um ano:

Já a aplicação anual do INCC - coluna 43 da FGV, inicialmente não prevista em razão do prazo contratual de 11 meses (inferior ao período mínimo de um ano para a ocorrência de reajuste), encontra respaldo na doutrina e jurisprudência no presente caso, uma vez que a variação de preços entre o valor contratual pactuado em outubro de 1997 e a data do aditivo em que tal correção foi aplicada configura desequilíbrio na equação econômico-financeira do contrato.

Nesses termos, acolho a proposta de determinação sugerida pela SECEX/SE no sentido de que, doravante, a SERGIPTOS inclua nos contratos relativos às obras financiadas com recursos federais, mesmo com duração inferior a um ano, o indicador setorial de reajuste aplicável nos casos em que, inexistindo culpa do contratado, o prazo inicialmente pactuado não seja cumprido" (Decisão TCU nº 698/00 - Plenário).

4. Verifica-se que o prazo inicial de vigência do referido contrato de 240 dias foi acrescido, ao final, em cerca de 280 dias, em razão de demandas da REGAP, superando o período de um ano, levando a contratada a pleitear reajuste do valor dos serviços, conforme previsto no art. 3º da Lei nº 10.192/2001, tomando-se por referência a data da apresentação da proposta, 13.09.2001, no que foi atendida pela PETROBRAS. Todavia, como o contrato original não contemplava cláusula de reajuste, foi empregada fórmula constante de contrato semelhante.

5. Como o primeiro reajuste seria devido a partir de setembro de 2002, o sétimo termo aditivo estabeleceu que seria aplicada a variação do índice escolhido apurada para o período de setembro de 2001 a setembro de 2002, encontrando tal sistemática amparo na mencionada Lei. Ressalte-se que, contudo, tal aditivo só foi providenciado após o término da vigência do contrato, procedimento que não encontra amparo na lei. Por outro lado, há que se reconhecer o direito da contratada ao reajuste do contrato, sob pena de se considerar legal o enriquecimento ilícito da PETROBRAS, uma vez que as sucessivas dilações de prazo, além dos acréscimos ao objeto do contrato, atenderam aos interesses da REGAP. Nesse sentido, a irregularidade apontada pela equipe de auditoria, referente a reajuste de contrato, sem previsão contratual e após o término da vigência, merece ser relevada, cabendo, todavia, determinação à entidade para que somente adite seus contratos no prazo de vigência dos mesmos" (Acórdão 1.542/2003 – Plenário).

1.6.1. Recomendar à UFSM que envide esforços no sentido de evitar a reincidência das seguintes impropriedades verificadas:

1.6.1.4. deixar de incluir nos editais de licitação os critérios de reajuste de preço, nos casos em que a contratação poderá ultrapassar 12 meses, infringe o disposto no inciso XI do artigo 40 da Lei n. 8.666/93, consoante tratado no item 6.8.2 da instrução da unidade técnica de fls. 413/415 dos autos (Acórdão nº 1.608/2011 - 2ª Câmara).

50. Por óbvio, a previsão de cláusula de reajuste ou de repactuação, nos contratos licitados por SRP/RDC, resta condicionada ao cumprimento dos pressupostos para tanto estabelecidos na legislação de regência (Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.192/2001 e Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008), tal qual já abordado nas considerações que tecemos acerca do SRP regulado pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.

51. Pelo exposto, podemos enunciar as conclusões abaixo:

- a) os arts. 17, 18 e 19 do Decreto nº 7.892/2013 não amparam, juridicamente, o reajustamento dos preços contidos na ata de registro de preços, pois somente houve a previsão de revisão para redução dos preços aos valores de mercado com fundamento no art. 65, II, d, da Lei nº 8.666/93;
- b) não há óbice jurídico à previsão de cláusula de reajustamento em contrato decorrente de licitação processada sob Sistema de Registro de Preços (art. 15, §3º, II, da Lei nº 8.666/93), desde que cumpridos os pressupostos para tanto da legislação de regência (Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.192/2001 e Instrução Normativa SLTI/MPOG nº 02/2008);
- c) a Instrução Normativa MARE nº 08/98 foi revogada tacitamente pela legislação ulterior que regulou o Sistema de Registro de Preços;
- d) não há óbice jurídico à previsão de cláusula de reajuste ou repactuação em contrato decorrente de licitação processada sob Sistema de Registro de Preços destinado especificamente ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas – SRP/RDC (art. 37, XXI, da CF/88, arts. 32, §2º, III, e 39 da Lei nº 12.462/2011 e arts. 8º, XII, e 94, *caput*, do Decreto nº 7.581/11).

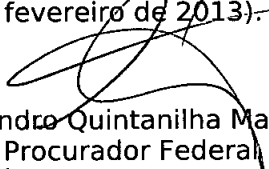
À consideração superior.

Brasília, 12 de novembro de 2014.



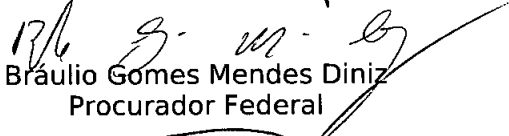
Ricardo Silveira Ribeiro
Procurador Federal

De acordo, na forma da unanimidade consolidada no decorrer dos trabalhos (Portaria PGF nº 98, de 26 de fevereiro de 2013).




Alessandro Quintanilha Machado
Procurador Federal

Ana Carolina de Sá Dantas
Procuradora Federal



Bráulio Gomes Mendes Diniz
Procurador Federal

Caroline Marinho Boaventura Santos
Procuradora Federal



Daniel de Andrade Oliveira Barral
Procurador Federal

Daniela Silva Borges
Procuradora Federal



Diego da Fonseca H. Ornellas de Gusmão
Procurador Federal

Douglas Henrique Marins dos Santos
Procurador Federal

Eduardo Loureiro Lemos
Procurador Federal

Fábia Moreira Lopes
Procuradora Federal

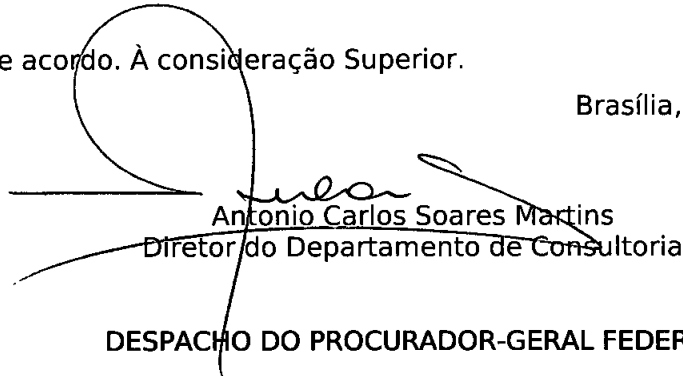
Heliomar Alencar de Oliveira
Procurador Federal

Rafael Sérgio Lima de Oliveira
Procurador Federal

Renata Resende Ramalho Costa Barros
Procuradora Federal

De acordo. À consideração Superior.

Brasília, 12 de novembro de 2014.




Antonio Carlos Soares Martins
Diretor do Departamento de Consultoria

DESPACHO DO PROCURADOR-GERAL FEDERAL

APROVO a PARECER Nº 14 /2014/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, do qual se extrai a Conclusão que segue.

Encaminhe-se cópia à Consultoria-Geral da União, para conhecimento.

Brasília, 12 de novembro de 2014.



MARCELO DE SIQUEIRA FREITAS
Procurador-Geral Federal



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL
DEPARTAMENTO DE CONSULTORIA
CÂMARA PERMANENTE DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

CONCLUSÃO DEPCONSU/PGF/AGU Nº 87/2014

REAJUSTE. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS.

I. OS ARTS. 17, 18 E 19 DO DECRETO Nº 7.892/2013 NÃO AMPARAM, JURIDICAMENTE, O REAJUSTAMENTO DOS PREÇOS CONTIDOS NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS, POIS SOMENTE HOUE A PREVISÃO DE REVISÃO PARA REDUÇÃO DOS PREÇOS AOS VALORES DE MERCADO COM FUNDAMENTO NO ART. 65, II, D, DA LEI Nº 8.666/93;

II. NÃO HÁ ÓBICE JURÍDICO À PREVISÃO DE CLÁUSULA DE REAJUSTAMENTO EM CONTRATO DECORRENTE DE LICITAÇÃO PROCESSADA SOB SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (ART. 15, §3º, II, DA LEI Nº 8.666/93), DESDE QUE OBEDECIDOS OS PRESSUPOSTOS PARA TANTO ESTABELECIDOS PELA LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA (LEI Nº 8.666/93, LEI Nº 10.192/2001 E INSTRUÇÃO NORMATIVA SLTI/MPOG Nº 02/2008);

III. A INSTRUÇÃO NORMATIVA MARE Nº 08/98 FOI REVOGADA TACITAMENTE PELA LEGISLAÇÃO ULTERIOR QUE REGULOU O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS;

IV. NÃO HÁ ÓBICE JURÍDICO À PREVISÃO DE CLÁUSULA DE REAJUSTE OU DE REPACTUAÇÃO EM CONTRATO DECORRENTE DE LICITAÇÃO PROCESSADA SOB SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS DESTINADO ESPECIFICAMENTE AO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRAÇÕES PÚBLICAS – SRP/RDC (ART. 37, XXI, DA CF/88, ARTS. 32, §2º, III, E 39 DA LEI Nº 12.462/2011 E ARTS. 8º, XII, E 94, *CAPUT*, DO DECRETO Nº 7.581/11).

A secretária,
favor certificar a PF. DNOCS e
após arquivar - se



Daniel Andrade de Oliveira Barzal
Procurador Federal
Mat. SIAPE nº 1610049