

A vigência da Ata de Registro de Preços (ARP) não se confunde com a duração do contrato administrativo que dela deriva

Jair Eduardo Santana

Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Estado de São Paulo. Especialista em Governança Pública. Professor e Consultor Jurídico. Autor de livros e artigos publicados em revistas especializadas. Site: <www.jairsantana.com.br>.

Sumário: **1** Introdução: necessidade de um novo olhar sobre os suprimentos governamentais – **2** O Sistema de Registro de Preços e a Ata de Registro de Preços – **3** Vigência da ARP e dos contratos administrativos – **4** Conclusões – Referências

1 Introdução: necessidade de um novo olhar sobre os suprimentos governamentais

A Ata de Registro de Preços é documento que se insere no domínio do assunto Sistema de Registro de Preços (SRP).

A observação preliminar que fazemos, de cunho geográfico, mostra-se imperiosa, porque há tempos temos notado que um dos grandes desafios que acompanha a aplicação das normas brasileiras relacionadas ao tema Suprimentos Governamentais é exatamente a perda da noção sistêmica que o assunto encerra, para não dizer que exige.

No particular, nunca poderíamos perder a oportunidade para dizer que

Nunca consegui enxergar – talvez em razão do próprio pensamento sistêmico e complexo que de longe me acompanha – que as compras públicas (ou aquisições governamentais) não tragam em sua composição aspectos tanto de instrumentalidade quanto finalísticos, a par de outros de proporções igualmente significativas. (SANTANA, 2012)

Impossível, assim, não se analisar toda a cadeia de suprimentos e a sua respectiva gestão (*supply chain management*) quando se fala de algum ponto específico que envolve as licitações e as contratações públicas.

O método que desde sempre propomos auxiliaria (e muito) na incoerência de equívocos como o que intitula este escrito.

Por outras palavras mais simples, para se emitir uma determinada opinião (especialmente de cunho legal), é imprescindível ter a noção exata dos institutos e categoria sob análise e, como consequência, domínio pleno das regras que incidem sobre a respectiva realidade, objeto do estudo.

2 O Sistema de Registro de Preços e a Ata de Registro de Preços

Para facilitar o início da abordagem, resgatamos o que pontuamos em escrito de nossa autoria:

o registro de preços não é uma modalidade de licitação, mas é um procedimento plástico e diferenciado que se aplica tanto às compras quanto aos serviços e – ousamos dizer – também às obras, desde que presentes certas peculiaridades que não importam discutir no momento. (SANTANA, 2014b)

O SRP é, assim, um procedimento (composto por um conjunto de providências) que objetiva suprir a Administração Pública de modo eficaz, eficiente, planejado e estratégico; possui as seguintes características básicas:

- submete-se, para a sua viabilização, tanto à modalidade do *pregão* (é a regra) quanto à concorrência;
- o resultado do procedimento é a homologação de uma ata de preços registrados (ARP);
- a ARP, é um documento vinculativo e obrigacional que gera uma espécie de compromisso para eventual e futura contratação. Nela (ARP) ficam registrados os preços, os fornecedores, os “compradores públicos”, as condições a serem praticadas, de acordo com o que se previu no edital e nas propostas apresentadas;
- o SRP pode ser provisório ou permanente, a depender da regra posta no procedimento;
- a Administração Pública não fica obrigada a contratar, mesmo a despeito da existência de preços registrados;
- em contrapartida, a Administração fica obrigada a adquirir do detentor do melhor preço (não pode, por exemplo, contratar com aquele que ofertou proposta superior);
- os preços registrados se mantêm no tempo, salvo excepcionalidades previstas em norma; é dizer, o licitante firma obrigação de manter o preço registrado; pode, no entanto, desvincular-se do compromisso, nas hipóteses legais;

- a validade da ata é de um ano; mas pode haver prorrogação e revogação (total ou parcial, conforme o caso, ressalvadas as polêmicas normativas).

Está fácil de se ver que o SRP é um *procedimento especial* que o Marco Regulatório disponibiliza para o Setor dos Suprimentos Públicos.

É de se registrar que, quando falamos em Marco Regulatório, por certo estamos homenageando as competências legislativas que a Constituição Federal disciplinou sobre o assunto. Desse modo, à União Federal toca apenas ditas as denominadas *regras gerais em matéria de licitações* e aos demais entes políticos cabe a disciplina específica (SANTANA, 2014a).

A regulamentação do SRP (previsto sob o tom da norma geral) não inibe, ao contrário, exige que todos os entes da Administração Pública tenham a sua norma especial, já que nem sempre o Decreto Federal mostra-se compatível com a realidade de um Município ou de um Estado; ou de entidade que possua autonomia para o trato do tema.

De qualquer modo, dele (do SRP) resulta que a ARP é o *mecanismo operacional e obrigacional* que viabiliza o fornecimento, a contratação em si, o estabelecimento de vínculos entre a demanda e a entrega (para compras, serviços e até mesmo para obras, conforme sustentamos há tempos).

As distinções feitas são importantes até mesmo para ficar delimitado o espaço jurídico de cada instituto em que incluímos uma terceira categoria: a dos contratos administrativos derivados das ARPs.

Os contratos administrativos, de sua vez, são (em breve resumo) aqueles firmados entre a Administração Pública e aqueles com quem ela fixa ajustes, nominados ou não, com cláusulas exorbitantes, segundo a Teoria Geral dos Contratos Administrativos.

A Lei Geral de Contratações Públicas (a Lei nº 8.666/93) dá os contornos dos contratos, fazendo referência aos diversos *instrumentos que veiculam ditos ajustes*. Assim o dizemos para afastar a ideia de que o contrato administrativo não possa se materializar por diversas formas. Pode!

Não raro, um contrato administrativo se condensa por meio de uma *nota ou instrumento de empenho* (ou empenhamento); ou por uma autorização de serviço ou ordem de serviço, e assim por diante, segundo permite a Lei.

Tudo isso para se dizer que o *contrato administrativo* é uma dada realidade; inconfundível com a Ata de Registro de Preços ou com os contratos ou ajustes congêneres que dela derivam.

3 Vigência da ARP e dos contratos administrativos

Antes de tudo remetemos para a necessidade de se ponderar acerca das expressões (de cunho técnico-jurídico) dos institutos da *vigência*, da *validade* e da *eficácia*.

Noutra ocasião, manifestando sobre questão complexa relacionada aos Suprimentos Públicos, dissemos:

Entretanto, nada disso seria necessário se – nos casos onde se aplicar – estivesse presente a *noção que antecipamos em torno da eficácia e da vigência do ajuste levado a efeito*. De fato, *vigência é fenômeno que se verte na perspectiva histórico-temporal. Implica força e vigor. Eficácia, por sua vez, se refere à potencialidade para eclodir efeitos jurídicos desejados. Já a validade do ajuste é coisa bem diversa*. (SANTANA, 2007)

Na perspectiva histórico-temporal (referindo-nos à hipótese concreta), temos que a *vigência da ARP, ex vi legis*, não pode ultrapassar o período de um ano.

É que a Lei Matriz, da qual deriva a regulamentação do SRP, assim determina (art. 15, §3º, III, da Lei nº 8.666/93).

Uma vez aperfeiçoada a ARP, a sua *vigência* limita-se a um ano.

Bem sabemos das polêmicas e das possibilidades de prorrogação desse período. Mas, por ora, limitamo-nos a repetir o que antes escrevemos:

A vigência da Ata de Registro de Preços é limitada a um ano, incluídas eventuais prorrogações, conforme estabelecido pelo art. 12, *caput*, do Decreto (Federal) nº 7.892, e art. 15, §3º, III, da Lei nº 8.666/93, e *não se confunde com prazo de validade da proposta apresentada na licitação*, que é de 60 (sessenta) dias e antecede o registro em ata (art. 64, §3º, da Lei nº 8.666/93).

Havia na esfera do Decreto nº 3.931/01 uma interpretação mais flexível para a hipótese permissiva ao entendimento de que a *validade da ata pode ser prorrogada por um ano*, desde que comprovada a *vantajosidade*. Essa era a inteligência do art. 4º, §2º, do Decreto nº 3.931/01:

É admitida a prorrogação da vigência da Ata, nos termos do art. 57, §4º, da Lei nº 8.666, de 1993, quando a proposta continuar se mostrando mais vantajosa, satisfeitos os demais requisitos desta norma.

Entretanto, o art. 12, *caput*, do Decreto (Federal) nº 7.892/2013 não contemplou a possibilidade de prorrogação excepcional da vigência da ata, como fora previsto anteriormente, veja-se:

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 8.666/93.

Assim, fica claro que não há mais a possibilidade de prorrogação excepcional da ata, lembrando ainda que tal prorrogação não pode ser confundida com a prorrogação do contrato vista em tópicos passados.

Enfim, é fácil saber que a ARP (de regra) possui vigência de um ano, admitidas as prorrogações que se insiram *dentro desse prazo*.

Isso não tem nada a ver com o prazo dos contratos administrativos que são categorias jurídicas distintas da ARP.

Não é de hoje que se sabe que

A duração do contrato administrativo está adstrita à vigência do respectivo crédito orçamentário ou, na linguagem do Decreto-Lei nº 2.300, de 1986, à vigência dos respectivos créditos.

Isso não dissente do disposto no art. 57, *caput*, da Lei nº 8.666/93, segundo o qual a duração dos contratos administrativos ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários.

Todos sabem que as exceções a essa regra vêm dispostas nos incisos de tal dispositivo legal.

É dizer, consoante a norma citada, a duração dos contratos administrativos está adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

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;

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

Como se vê, um contrato derivado de uma ARP (em sendo de serviços executados de forma contínua) poderá ter a sua vigência postergada no tempo por até 60 (sessenta) meses.

A ARP que lhe deu origem, no entanto, não perdurará esses mesmos 5 (cinco) anos por razões que agora soam óbvias.

Não desconhecemos por certo a regulação posta no nível federal que dá margem ao entendimento exarado pela Corte de Contas da União no tocante ao encerramento prematuro da vigência da ARP em razão do esgotamento da totalidade do seu conteúdo (Acórdão nº 113/2012 – Plenário).

Tomamos isso como uma exceção ao que antes falamos e não podemos deixar de lembrar que a própria Corte de Contas da União (à época da vigência do Decreto Federal nº 3.931) fez uso de ARP estadual mineira que culminou em quase uma centena de *caronas*, fato que está retratado em nosso *Manual de pregão e de registro de preços* (SANTANA, 2014b).

A circunstância regulatória atual reflete os problemas que o Brasil possui com a sua estrutura federativa. Chegamos ao ponto em que a União *não pega carona em ARPs de Estados e Municípios*. Mas, em contrapartida, essa mesma União *dá carona em ARPs para Estados e Municípios*.

Quer-se dizer, com isso, que a análise de um determinado SRP e a consequente vigência da ARP há de ser feita à luz do *marco regulatório incidente no caso específico*. Mas, de regra, o que aqui se pontuou é o que encontramos Brasil afora (em termos de vigência da ARP).

4 Conclusões

A vigência da Ata de Registro de Preços (ARP) não se confunde com a duração do contrato administrativo que dela deriva.

Para assim concluir, resgatamos do Marco Regulatório incidente a ideia de que do Sistema de Registro de Preços resulta uma Ata de Registro de Preços (ARP) cuja validade é, *ex vi legis*, de 12 meses.

Os contratos administrativos, cujo regime jurídico é diverso do SRP e da ARP, têm seu tempo de existência (vigência) ditado por regras próprias, inconfundíveis com as regras aplicáveis àquelas outras categorias jurídicas.

É ocorrente que uma ARP tenha sua validade expirada; mas o contrato que dela derivou não, até mesmo no caso da prestação de serviços de natureza continuada (cujo ajuste pode se prostrar no tempo por até 60 meses).

Referências

SANTANA, Jair Eduardo. Art. 26 da Lei nº 8.666/93: não-observância dos prazos respectivos, reflexos nos ajustes decorrentes da contratação direta emergencial, distinção entre eficácia, vigência e validade. *BLC – Boletim de Licitações e Contratos*, São Paulo, set. 2007.

SANTANA, Jair Eduardo. Pensamentos linear-cartesiano, sistêmico e complexo aplicados à governança pública: as aquisições governamentais. *Zênite – Informativo de Licitações e Contratos – ILC*, v. 226, p. 1207-1217, 2012.

SANTANA, Jair Eduardo. *Planejamento nas licitações e contratações governamentais*. Estratégias para suprimentos públicos. Curitiba: Negócios Públicos, 2015.

SANTANA, Jair Eduardo. Podem os municípios alterar os valores dos incs. I e II do art. 24 da Lei n. 8.666/1993?. *BLC*, São Paulo, v. 12, p. 1247, 2014a.

SANTANA, Jair Eduardo. *Pregão presencial e eletrônico: sistema de registro de preços. Manual de implantação, operacionalização e controle*. Belo Horizonte: Fórum, 2014b.

SANTANA, Jair Eduardo. Sistema de Registro de Preços e 'carona'. Passado, presente e futuro. À luz de decisões antigas e recentes do TCU. *JAM Jurídica*, Salvador, v. 1, p. 3-6, 2013.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SANTANA, Jair Eduardo. A vigência da Ata de Registro de Preços (ARP) não se confunde com a duração do contrato administrativo que dela deriva. *Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP*, Belo Horizonte, ano 16, n. 185, p. 26-29, maio 2017.
