



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
DEPARTAMENTO DE COORDENAÇÃO E ORIENTAÇÃO DE ÓRGÃOS JURÍDICOS  
**PARECER n. 00005/2023/DECOR/CGU/AGU**

NUP: 50000.021266/2021-05

INTERESSADOS: MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA - MINFRA  
ASSUNTOS: PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO. SERVIÇOS CONTINUADOS. ANÁLISE DE POSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS - SRP. DIVERGÊNCIA DE ENTENDIMENTOS. ANÁLISE JURÍDICA.

I - Inexiste, a priori, impedimento à utilização do sistema de registro de preços para eventual contratação de serviços contínuos.

II - em relação ao sistema de registro de preços relacionado ao regime jurídico da Lei nº 8.666/93 e Lei nº 10.520/2002, reafirma-se o disposto no Parecer nº 00039/2019/DECOR/CGU/AGU, para indicar a possibilidade, em princípio, de aplicação do sistema de registro de preços para contratação de serviços de natureza continuada, quando houver subsunção do objeto licitatório a qualquer das hipóteses previstas no artigo 3º do Decreto federal nº 7.892/2013, sendo a avaliação sobre sua pertinência ou compatibilidade implementada de acordo com as nuances do caso concreto.

III - Em relação à adoção do sistema de registro de preços relacionado ao regime jurídico da Lei nº 14.133/2021, embora, em princípio, o entendimento seja de manutenção da mesma possibilidade, tal definição resta pendente da aprovação do respectivo regulamento, na hipótese dele trazer regra mais restritiva à aplicação deste importante instrumento auxiliar.

## 1. RELATÓRIO

1. Trata-se de solicitação, encaminhada através do Despacho (SEI/ME - 30297266), para que esta Consultoria-Geral da União, considerando o exarado na Cota nº 00082/2022/DECOR/CGU/AGU (SEI/ME 28635541), do Departamento de Coordenação e Orientação de Órgãos Jurídicos da Advocacia-Geral da União, manifeste-se a respeito de divergência sobre a possibilidade de "*utilização do Sistema de Registro de Preços para a contratação de serviços continuados*".

2. Tal controvérsia surgiu no âmbito de processo oriundo do Ministério da Infraestrutura - MINFRA (NUP: 50000.021266/2021-05 - Parecer n. 00336/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU), que tem por objeto o registro de preços para contratação de serviços de apoio logístico com fornecimento/disponibilização de recursos humanos, alimentação, materiais, montagens e mobiliários, serviços técnicos e equipamentos, locação de espaço físico e outros serviços correlatos à organização de eventos.

3. Nesse sentido, foi confeccionado o Parecer n. 00375/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, aprovado pelos Despachos n. 00959/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU e n. 01061/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, solicitando solução de controvérsia acerca de dois assuntos:

1. Se é possível utilização de sistema de registro de preços - SRP, em contratação de serviços continuados.
2. Em caso afirmativo, se é possível apenas uma única contratação, derivada de sistema de registro de preços - SRP, em contratação de serviços continuados.

4. Após, visando a instrução e regularidade processual, foi exarada a Cota n. 00082/2022/DECOR/CGU/AGU, aprovada pelo Despacho n. 00426/2022/DECOR/CGU/AGU, sugerindo abertura de tarefa SAPIENS para:

(A) à **Consultoria Jurídica junto ao Ministério da Infraestrutura (CONJUR-INFRA)**, para que se posicione, estabelecendo o seu entendimento conclusivo sobre o objeto dos autos, conforme o art. 11, inc. III, da Lei Complementar n.º 73/93;

(B) à **Consultoria Jurídica da União Especializada Virtual de Serviços sem Dedicção Exclusiva de Mão-de-obra (E-CJU/SSEM)** e à **Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União (CONJUR/CGU)**, para que se posicionem sobre a atualidade do entendimento estabelecido nas respectivas manifestações colacionadas no PARECER n. 00375/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, seq. 4, bem como para outros esclarecimentos que entender pertinente sobre o objeto dos autos;

(C) à **Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN)**, para que se manifeste sobre o objeto dos autos, após avaliar o cabimento de oitiva da SEGES/ME, já que a matéria aqui tratada parece tangenciar a sua competência finalística, e

(D) ao **Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal (DEPCONSU/PGF)**, para que se posicione, se entender pertinente, já que manifestações de sua autoria estão colacionadas no PARECER n. 00375/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, seq. 4.

5. A E-CJU/SSEM, através do Despacho n. 00095/2022/COORD/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, manifestou-se indicando que não vê motivos para alteração do entendimento firmado no âmbito do Parecer n. 00039/2019/DECOR/CGU/AGU. De fato, assentou-se ali a admissibilidade de utilização do sistema de registro de preços no caso de serviços contínuos, desde que presente uma das hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 7.892, de 2013.

6. Conforme apontado pela E-CJU/SSEM, as contradições verificadas entre vários pareceres decorrem muito mais da situação fática em concreto do que propriamente do texto legal:

7. É que há situações em que, apesar de se ter na contratação de serviço contínuo um único contrato, se vê presente cabimento de uma das hipóteses descritas nos incisos II a IV. É o caso, *verbi gratia*, da contratação de manutenção predial e veicular onde, apesar de ser possível a modelagem contratual por meio de contratos múltiplos, também vemos como possível a contratação unificada, permitindo-se assim sua continuidade do serviço prestado, já que a entrega dos serviços dar-se-ia por meio de entregas parceladas - e no caso de manutenção predial, até mesmo por unidade de medida ou tarefa - ou para mais de um órgão ou entidade ou ainda sem possibilidade de definição precisa do quantitativo a ser demandado pela Administração.

7. Assim sendo, a E-CJU/SSEM concluiu que não vê motivos para alteração do entendimento já firmando anteriormente, eis que a permissão para utilização do SRP para serviços continuados sempre dependeu das circunstâncias fáticas e da presença da tipologia específica dentre as existentes no art. 3º do Decreto nº 7.892, de 2013.

8. Através da Nota n. 00055/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovada pelo Despacho n. 00656/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU, a CONJUR-CGU informou que solicitou manifestação da Secretaria Federal de Controle Interno (SFC) da Controladoria-Geral da União, de modo a informar os fundamentos que sustentam o entendimento pela impossibilidade de contratação de serviços de natureza contínua via registros de preço, externado no âmbito da Revista Sistema de Registro de Preços Perguntas e Respostas, da Controladoria Geral da União - Secretaria Federal de Controle, Brasília, Publicada em Dezembro de 2011 e atualizada em Fevereiro 2014, e discorrer sobre o atual entendimento do órgão.

9. Em resposta à solicitação da CONJUR-CGU, a SFC elaborou a Nota Técnica n. 2457/2022/DIVLOG/CGLOT/DG/SFC. Destacam-se os seguintes excertos:

*A Cartilha de Sistema de Registro de Preços da CGU foi inicialmente publicada em dezembro/2011 e posteriormente republicada em fevereiro/2014, em virtude da nova regulamentação, Decreto nº 7.892/2013.*

*À época da republicação da Cartilha, não havia posicionamento consolidado na doutrina ou na jurisprudência quanto à possibilidade ou impossibilidade de utilização de SRP nas contratações de serviços de natureza continuada. O Tribunal de Contas da União apresentava divergências sobre o tema, conforme se verifica a seguir.*

*É **ilícita** a utilização do sistema de registro de preços, por falta de observância aos comandos contidos nos incisos do art. 2º do Decreto nº 3.931, de 19/9/2001, quando as peculiaridades do objeto a ser executado e sua localização indicam que só será possível uma única contratação. (Acórdão nº 113/2012-Plenário)*

*É **lícita** a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos, desde que configurada uma das hipóteses delineadas nos incisos I a IV do art. 2º do Decreto nº 3.931/2001. (Acórdão nº 1.737/2012-Plenário)*

*[...]*

*Portanto, pode-se concluir que o posicionamento da CGU na Cartilha de Sistema de Registro Preços, item 17, não se mostra equivocado, haja vista a falta de jurisprudência consolidada à época de sua elaboração, quanto à utilização da de SRP para serviços de natureza continuada.*

*No entanto, é importante registrar que a Cartilha de Sistema de Registro de Preços atualmente não consta do site da CGU, em virtude da necessidade de revisão imposta pela publicação dos Decretos nºs 8.250/2014 e 9.488/2018, que alteraram o Decreto nº 7.892/2013. Todavia, a aludida Cartilha encontra-se disponível no sítio eletrônico de alguns órgãos e entidades, a exemplo da Universidade de Brasília (UnB), conforme citação constante do Parecer nº 00375/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU.*

*Hodiernamente, no âmbito do TCU, permanece a divergência de posicionamento, conforme demonstrado a seguir: O sistema de registro de preços não é aplicável nas situações em que o objeto não é padronizável tais como os serviços de promoção de eventos, em que os custos das empresas são dispare e impactados por vários fatores, a exemplo da propriedade dos bens ou da sua locação junto terceiros; de sazonalidades (ocorrência de feiras, festas, shows e outros eventos nos mesmos dia e localidade); do local e do dia de realização do evento; e do prazo de antecedência disponível para realização do evento e reserva dos espaços. (Acórdão nº 1.712/2015-Plenário)*

*Admite-se a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços de organização de eventos, porque passíveis de padronização, desde que adotadas medidas voltadas a evitar a ocorrência de jogo de planilha e a utilização indevida por órgãos não participantes, e que haja planejamento adequado, especialmente para definição realista dos quantitativos estimados de serviços. (Acórdão nº 1.175/2017-Plenário)*

*A utilização do sistema de registro de preços para contratação imediata de serviços continuados e específicos, com quantitativos certos e determinados, sem que haja parcelamento de entregas do objeto, **viola** o art. 3º do Decreto 7.892/2013. (Acórdão nº 1.604/2017-Plenário)*

*Importante registrar que, em regra, as contratações de serviços de organização de eventos são classificadas como sendo de natureza continuada e que no espaço de dois anos o TCU alterou o posicionamento em relação à utilização de SRP na contratação do referido serviço.*

*Entretanto, de forma diversa, a AGU, por meio do Parecer nº 00039/2019/DECOR/CGU/AGU, concluiu ser juridicamente admissível a utilização de sistema de registro de preços para contratação da prestação de serviços continuados, no entanto, a avaliação da possibilidade de sua utilização deve ser realizada de acordo com o caso concreto, sendo o SRP, em princípio, admissível quando houver subsunção do objeto licitatório a qualquer das hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 7.892/2013. Dito de outra forma, a utilização de SRP nas contratações de serviços de natureza continuada está diretamente relacionada com a forma da execução contratual.*

*A Coordenação-Geral de Auditoria das Áreas de logística, Transferências Voluntárias e TCE (CGLOT) se filia ao entendimento esposado pelo Parecer nº 00039/2019/DECOR/CGU/AGU, oportunidade em que deve ser avaliada a subsunção da situação de fato às hipóteses estabelecidas pelo art. 3º, do Decreto nº 7.892/2013, assim como a respectiva forma de execução contratual, em que não deve ocorrer o exaurimento do objeto em uma única contratação. (Grifos nossos)*

10. A SFC/CGU concluiu que a "cartilha de Sistema de Registro de Preços não representa o posicionamento atual" da Controladoria-Geral da União, bem como que o órgão "entende ser juridicamente possível a utilização de SRP para contratação de serviços de natureza contínua, desde que haja avaliação do caso concreto, sendo admissível quando houver subsunção do objeto licitatório a qualquer das hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 7.892/2013, e desde que não haja o exaurimento do objeto em

uma única contratação".

11. Ademais, a CONJUR-CGU informou que, em consulta ao seu acervo de manifestações, não foram localizadas manifestações que enfrentaram o assunto direta e exaustivamente. Contudo, observou-se que no Parecer n. 00215/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU e Parecer n. 00204/2019/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o órgão de assessoramento demonstrou concordância com a tese pela possibilidade de utilização de SRP para contratação de serviços de natureza contínua.

12. Em seguida, a Procuradoria-Geral Federal (PGF), através da Nota n. 00041/2022/CGJUR/DEPCONS/PGF/AGU, informou que já se manifestou sobre a utilização de sistema de registro de preços - SRP, em contratação de serviços continuados, por meio do Parecer n. 00010/2013/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU - ref. NUP 00407.000072/2020-36, aprovado pelo Exmo. Procurador-Geral Federal, concluindo o seguinte:

\* o Sistema de Registro de Preço (SRP) não deve ser adotado em situações que não se enquadrem nas hipóteses permissivas previstas no art. 3º do Decreto nº. 7.892/2013, a exemplo da contratação única e imediata;

\* é legal a contratação para execução conforme a demanda: a) para serviços, adotando-se como regime de execução a empreitada por preço unitário e a tarefa; e b) para compras, ocasião em que se adotará a compra continuada como regime de execução contratual;

\* há similaridade entre as hipóteses de contratação para execução conforme a demanda e os casos aos quais se aplica o Sistema de Registro de Preços;

\* o Sistema de Registro de Preço goza de preferência legal, quando contatadas uma das hipóteses previstas no art. 3º, do Decreto nº. 7.892/2013; e

\* poderá ser afastada a preferência do Sistema de Registro de Preço nos casos em que reste comprovada nos autos da contratação a ineficiência econômica ou gerencial decorrente da adoção do registro de preço

13. Tem-se que a PGF ressaltou, ainda, que o Parecer n. 00010/2013/CPLC/DEPCONS/PGF/AGU resultou em Enunciado Consultivo n. 92, *verbis*:

**92 LICITAÇÕES. Não é válida a utilização do Sistema de Registro de Preços para contratação única e imediata uma vez que não se enquadra nas hipóteses previstas no artigo 3º, incisos I, II e IV, do Decreto n. 7.892/2013, sem prejuízo da possibilidade em tese de cabimento do SRP caso o gestor comprove eventual enquadramento do caso concreto no inciso III. (grifo nosso)**

14. Atendendo à solicitação da Cota n. 00082/2022/DECOR/CGU/AGU, a CONJUR-MINFRA emitiu o Parecer n. 00623/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU (aprovado pelos Despachos n. 01410/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU e n. 01417/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU), esclarecendo que se coaduna **com o entendimento de que não seria adequado SRP para serviço continuado, gerador de contratação única.** A signatária também reforçou concordância com o Parecer n. 04390/2021/ADV/E-CJU/SSEM/CGU/AGU, que manifestou seu posicionamento sobre **a inadequação da utilização de sistema de registro de preços - SRP, em contratação de serviços continuados.**

15. Outrossim, o Parecer n. 00623/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU esclarece que, mesmo se o Decor mantiver o entendimento sobre a possibilidade de utilização do SRP para serviços continuados, a CONJUR-MINFRA reitera a dúvida exposta nos parágrafos 24 a 31 do Parecer n. 00375/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU, sobre como isso seria possível, na prática, sem ferir a lógica do SRP.

16. Em conclusão, o Parecer n. 00623/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU indica que "salvo melhor juízo, parece continuar a existir uma confusão entre 'contratações efetivas' e 'ordens de serviço' e, agora, 'entregas parceladas - e no caso de manutenção predial, até mesmo por unidade de medida ou tarefa', no caso de serviço executado sob demanda. O serviço sob demanda será executado por ordens de serviços (por unidade de medida ou tarefa), podendo ser materializado em entregas parceladas". Assim, "entende-se que, na verdade, trata-se de apenas uma única contratação, a ser realizada por ordens de serviços, o que seria contraditório com o SRP".

17. Ato contínuo, foi exarado o Parecer SEI nº 16258/2022/ME, da Coordenação-Geral de Licitações e Atos Normativos em Contratação Pública da PGFN, com as seguintes respostas aos questionamentos propostos na presente consulta:

1. Se é possível utilização de sistema de registro de preços - SRP, em contratação de serviços continuados? RESPOSTA: Entendemos que sim, desde que estejam dentro das hipóteses prevista no art. 3º do Decreto nº 7.892, de 2013.

2. Em caso afirmativo, se é possível apenas uma única contratação, derivada de sistema de registro de preços - SRP, em contratação de serviços continuados? RESPOSTA: Entendemos que sim, desde que constatada a situação da vantajosidade, cotejada diante do caso concreto, devidamente justificada nos autos.

18. Por fim, no âmbito da Nota Técnica SEI nº 50296/2022/ME, da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, foram feitos interessantes apontamentos, pela Economista Scheyla Amaral, reforçando a tese de aplicabilidade, a priori, do Sistema de Registro de Preços para serviços contínuos:

9. Retomando o tema, entende-se que a dúvida à questão epigrafada pode ser perfilhada sobre os aspectos da juridicidade intrinsecamente (SIC) envolta nas **premissas que sustentam o SRP:**

(i) desnecessidade de dotação orçamentária;

(ii) previsibilidade/durabilidade das propostas registradas em ata de registro de preços (12 meses);

(iii) economicidade com os custos processuais de licitação, *"solução eficaz e que coaduna com a eficiência e a economicidade almejadas na aplicação de recursos públicos"* - Relatório da Ministra Ana Arraes, Relatora do TC-016.762/2009-6, que substanciou o Acórdão nº 1737/2012-Plenário;

(iv) subsunção da situação fática da contratação dentre as hipóteses aplicáveis - art. 3º do Decreto nº 7.892, de 2013, **as quais não são cumulativas, e sim alternativas**

[...]

(v) **ausência de restrições, vedações ou excludentes** ao tipo de serviço que deve ser contratado, se de natureza continuada ou não. Explica-se: não há na legislação qualquer distinção - na Lei nº 8.666, de 1993, na Lei nº

10.520, de 2002, ou no Decreto nº 7.892, de 2013 - que impeça a utilização do SRP no que se refere aos serviços de natureza continuada;

(vi) padronização do serviço e valores no âmbito dos órgãos e entidades, possibilitando a necessária transparência e o controle efetivo do gasto público;

(vii) permite uma única contratação, derivada do SRP, caso haja aplicação do § 1º do art. 4º do Decreto nº 7.892, de 2013, em que o órgão gerenciador, motivadamente, pode não deflagrar o procedimento de Intenção de Registro de Preços, não realizando a ampla divulgação, por exemplo pela especificidade da contratação ou pelas dificuldades operacionais. Neste caso, pode haver descentralização do contrato para outra Unidade Administrativa de Serviços Gerais (UASG), permitindo que os pagamentos sejam realizados diretamente nessas unidades, no entanto o órgão gerenciador permanece como responsável pelo gerenciamento;

[...]

10. Nesse compasso, somente com as premissas sobreditas, *s.m.j.*, poder-se-ia ombrear o entendimento jurídico sobre a viabilidade da utilização do SRP em contratação de serviços continuados, desde que arremado dentre as hipóteses previstas no art. 3º do Decreto nº 7.892, de 2013, já citado, haja vista o seu caráter não cumulativo, sendo qualquer interpretação contrária um rigor excessivo aos ditames das normas regentes [...]

11. De outro bordo, não se pode desprezar que a Lei nº 8.666, de 1993, a Lei nº 10.520, de 2002, e o Decreto nº 7.892, de 2013, por decorrência lógica de seu amparo legal, estarão revogados, por exaurimento temporal da eficácia jurídico-normativa, a partir de 1º de abril de 2013, por força do art. 193 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, caso em que surpreende a discussão em momento tão próximo ao seu exaurimento e havendo vários precedentes a favor da sua utilização (que remontam décadas), desde que perseguidos os requisitos legais, os quais devem estar insertos no estudo técnico preliminar. (grifo nosso)

12. Este registro é de relevo, pois no bojo dos autos está mencionado o SRP com amparo na novel Lei sem enfrentar, *s.m.j.*, o tema sobre a viabilidade ou não da formação de ata de registro de preços para a contratação de serviços continuados, conquanto esta unidade permaneça com a idêntica percepção abrigada nesta Nota Técnica, isto é, de que não há vedação ou divergências quanto à utilização do SRP para a hipótese levantada pelas duntas consultorias, desde que observadas as regras presentes nos arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133, de 2021.

13. De outro bordo, consigna-se, com a máxima vênia, prematuro qualquer posicionamento da dunta consultoria modulando a nova Lei, considerando a ausência de regulamento da matéria [...]

14. Assim, em concerto final, esta unidade técnica acompanha o positivado na ON nº 20/2019, bem como nas jurisprudências da Corte de Contas, em que se permite a ata de registro de preços para a contratação de serviços continuados, sendo, por sua vez, transbordo qualquer moção sobre a incompatibilidade do SRP para o caso em tela, o que, por óbvio, enseja que seja albergada nas hipóteses do art. 3º do Decreto nº 7.892, de 2013, valendo-se, ainda, do registro da Relatora Ministra Ana Arraes, TC-016.762/2009-6, que foi sustentáculo para o Acórdão nº 1737/2012-TCU Plenário.

19. É o relatório.

## 2. DA COMPETÊNCIA DO DECOR

20. Preliminarmente, para o enfrentamento do tema em questão, impõe-se analisar se este se encontra dentro das atribuições deste Departamento.

21. A Constituição Federal (CRFB/88) dispõe que, "*a Advocacia-Geral da União é a instituição que, diretamente ou através de órgão vinculado, representa a União, judicial e extrajudicialmente, cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo*". Por sua vez, a Lei Complementar n.º 73/93 prescreve que é atribuição do Advogado-Geral da União fixar a interpretação da Constituição, das leis, dos tratados e demais atos normativos, a ser uniformemente seguida pelos órgãos e entidades da Administração Federal.

22. Assim, o Decreto federal nº 11.328/2023 estabelece que à Consultoria-Geral da União compete "*assistir o Advogado-Geral da União no controle interno da legalidade dos atos da administração pública federal*" e impõe ao DECOR a competência para:

I - analisar e propor soluções de controvérsias jurídicas para uniformização da jurisprudência administrativa;

II - solicitar, se necessário, manifestações jurídicas de órgãos da Advocacia-Geral da União ou a ela vinculados para análise de processos;

III - identificar e propor preventivamente a uniformização de orientação jurídica de questões relevantes e transversais existentes nos órgãos jurídicos da Advocacia-Geral da União, mediante a atuação de câmaras nacionais temáticas;

IV - propor a edição de orientações normativas destinadas a uniformizar a atuação dos órgãos consultivos; e

V - articular-se com os órgãos de representação judicial da União para a uniformização e a consolidação das teses adotadas nas atividades consultiva e contenciosa.

23. De todo o exposto, claro está que, no âmbito da Consultoria-Geral da União, ao DECOR compete a atuação no feito.

24. Destarte, passa-se a análise jurídica.

## 3. DA ANÁLISE JURÍDICA

25. Como disposto no relato acima, a divergência jurídica envolve questionamentos acerca da possibilidade de utilização de sistema de registro de preços - SRP em contratações de serviços continuados. Vejamos:

1. Se é possível utilização de sistema de registro de preços - SRP, em contratação de serviços continuados;
2. Em caso afirmativo, se é possível apenas uma única contratação, derivada de sistema de registro de preços -

SRP, em contratação de serviços continuados.

26. Inicialmente, convém destacar que o presente tema já foi objeto de manifestações por este Departamento, o que, em princípio, afastaria a necessidade de nova uniformização de entendimento.

27. Conforme muito bem fixado pelo Parecer nº 00039/2019/DECOR/CGU/AGU, a verificação da possibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços para a contratação de serviços de natureza continuada deverá ser feita de acordo com a avaliação do caso concreto, sendo o SRP, em princípio, admissível quando houvesse subsunção do objeto licitatório a qualquer das hipóteses previstas no artigo 3º do Decreto 7.892/2013. Vale a transcrição da ementa do referido Parecer:

**PARECER nº 00039/2019/DECOR/CGU/AGU**

EMENTA:DIREITO ADMINISTRATIVO. CONTRATAÇÃO. ANÁLISE DE POSSIBILIDADE DE ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. SERVIÇOS CONTINUADOS. DIVERGÊNCIA DE ENTENDIMENTOS. ANÁLISE JURÍDICA.

I – É juridicamente admissível a utilização de Sistema de Registro de Preços para contratação da prestação de serviços continuados.

**II - A avaliação da possibilidade de utilização de Sistema de Registro de Preços para contratação de serviços continuados deve ser realizada de acordo com o caso concreto, sendo o SRP, em princípio, admissível quando houver subsunção do objeto licitatório a qualquer das hipóteses previstas no artigo 3º do Decreto federal nº 7.892/2013.** (Grifo nosso)

28. Apesar da existência de tal entendimento, a CONJUR-MINFRA destacou que haveriam situações em que, na prática, não seria possível a sua adoção sem ferir a lógica do Sistema de Registro de Preços. Citou-se, especialmente, as disposições constantes nos parágrafos 24 a 31 do Parecer n. 00375/2022/CONJUR-MINFRA/CGU/AGU:

27. Analisemos três possibilidades teóricas: (a) uma só contratação, decorrente da ata, consubstanciada em um só contrato de serviço continuado, prorrogável até sessenta meses, a ser executado por demandas (isto é, por diferentes ordens de serviços); (b) várias contratações diferentes, de contratos por escopo (pensando no exemplo do parágrafo 48, acima transcrito, para o objeto: serviço de limpeza, em circunstâncias determinadas), ao longo dos doze meses de vigência da ata e (c) várias contratações diferentes, de contratos de serviços continuados, ao longo dos doze meses de vigência da ata, os quais seriam prorrogáveis por até sessenta meses.

**28. A hipótese (a)**, parece ser inadequada, por ser contraditória com a opção pelo SRP. Afinal, não parece lógico e eficiente o uso do SRP, quando será realizada apenas uma única contratação, derivada da ata. **Relembremos que o art. 2º, I, do Decreto no 7.892/2013, dispõe que o SRP se presta para "contratações futuras", no plural.** Nesse sentido, ao mais, fazemos alusões aos parágrafos 64 a 68 do PARECER Nº 10/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU.

[...]

**30. A segunda hipótese, (b)**, parece ser justamente a situação citada na conclusão do PARECER Nº 10/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, em que: "poderá ser afastada a preferência do Sistema de Registro de Preço nos casos em que reste comprovada nos autos da contratação a ineficiência econômica ou gerencial decorrente da adoção do registro de preço. Nessa opção, **"não haverá vantagem porque a licitação do qual ele decorrerá só poderá gerar resultados por 12 (doze) meses (art. 15, § 30, III, da LLCA)**, além do que cada demanda da Administração ensejará um novo contrato, o que implicará alguns atos — como a publicação (art. 61, P.º, da LLCA) - que poderiam ser eliminados no caso de se optar pelo contrato de serviço contínuo com os regimes de empreitada por preço unitário ou tarefa". **Ao mais, também se considera contraditória, conceitualmente, a contratação de serviços continuados, mediante vários contratos por escopo, derivados de uma ata. Afinal, aparentemente, é estranho justificar a continuidade do serviço, com a celebração de contratos por escopo, os quais possuem objetos delimitados.** (Destacou-se)

**31. Finalmente, a opção (c)** poderia gerar diferentes contratos de serviços continuados, prorrogáveis por até sessenta meses, a serem executados por demandas, com o mesmo objeto, concomitantemente (sobreposição de contratos), o que seria, à princípio, também ineficiente. Nesse sentido, citamos o artigo denominado "A (im)possibilidade de sobreposição de contratos de prestação de serviço continuado", disponível em: "[https://www.jmleventos.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp\\_id=131](https://www.jmleventos.com.br/pagina.php?area=coluna-juridica&acao=download&dp_id=131)".

29. É natural que o entendimento uniformizado pelo DECOR gere dúvidas e até contestações. Em primeiro, porque é da natureza do Departamento tratar, justamente, de temas polêmicos; em segundo, porque existindo dissenso, um ou mais entendimentos acabarão não sendo adotados pela decisão final do órgão uniformizante.

30. Ressaltamos que o entendimento fixado anteriormente por este Departamento não deixou de compartilhar do pensamento exposto pela CONJUR-MINFRA, ao indicar que a avaliação sobre a pertinência ou compatibilidade do SRP com os serviços contínuos deverá ser feita de acordo com as nuances do caso concreto, sendo inadequada uma definição de impossibilidade *a priori*.

31. Embora nem toda contratação de serviços contínuos seja compatível com a utilização do sistema de registro de preços, é juridicamente admissível a sua utilização para a licitação e ulterior contratação desta espécie de serviços (continuados).

Em suma, nem sempre a adoção do Sistema de Registro de Preços será compatível com a licitação de determinados serviços contínuos, mas tal compatibilidade deve ser aferida no caso concreto, a partir dos contornos econômicos, técnicos e gerenciais da contratação. Outrossim, a utilização do SRP para serviços contínuos será sim compatível e possível, mormente, quando o objeto da licitação puder ser enquadrado em pelo menos um dos incisos do artigo 3º do Decreto federal nº 7.892/2013. Neste prumo, por exemplo, mesmo para aqueles que defendem a taxatividade do elenco previsto no Regulamento federal, o Sistema de Registro de Preço pode ser utilizado, para a licitação de serviços contínuos com o objetivo de atendimento a mais de um órgão ou entidade, conforme previsto em seu inciso III. **(Parecer nº 00039/2019/DECOR/CGU/AGU)**

32. Nesse sentido, Joel de Menezes Niebuhr aponta que "*uso do registro de preços deve ser ampliado, estendendo-o*

para todos os objetos que se harmonizem a sua sistemática. É permitido utilizar o registro de preços sempre que o objeto que se pretende licitar e contratar seja viável, não importa se compra, serviço ou o que seja. Cabe o registro de preços para tudo o que for padronizado, que apresentar as mesmas especificações, variando apenas a quantidade". (GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 38.)

33. Em relação aos serviços contínuos, embora estes sejam prestados de modo ininterrupto, é possível que existam variações e aspectos de imprevisibilidade em relação aos seus quantitativos. Nesta senda, bem exemplifica Niebuh:

Por exemplo, supõe-se que a Justiça Eleitoral tenha maior demanda por serviços contínuos durante o período eleitoral. Poderia então dispor de uma ata de registro de preços para serviços contínuos e contratar quantitativos superiores apenas para o período eleitoral. Ou, noutro exemplo, os serviços de agenciamento de transporte aéreo sofrem grande variação de demanda durante dado período, que, evidentemente, não é definida com segurança e previsibilidade antecedentemente. (NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo - 5.ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 876.**)

34. Ademais, a vigência extensível de um serviço contínuo (que pode chegar, ordinariamente, a 60 meses, após as pertinentes prorrogações) não pode caracterizar, *per se*, incompatibilidade para a adoção do Sistema de Registro de Preços. O próprio Tribunal de Contas da União já exarou acórdãos que versam sobre atas de registro de preços de serviços contínuos, admitindo a sua licitude, embora não concorde com sua utilização sem justificativa ou quando há contratação exauriente e imediata de serviços continuados e específicos (Vide: 1737/2012, 3092/2014 1604/2017 e 1274/2018, todos do Plenário do TCU): "**é lícita a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos, desde que configurada uma das hipóteses delineadas na norma regulamentadora e com expressa justificativa da circunstância ensejadora**".

35. Como bem registrado pela Ministra do TCU, Ana Arraes, "*o SRP possui vantagens inerentes ao instituto que podem resultar em significativos benefícios à Administração*"; nesse sentido, a Relatora considerou a necessidade de deliberação no sentido de dar "*maior ampliação possível de sua utilização*" (**Acórdão 1737/2012 Plenário - Denúncia, Relatora Ana Arraes**).

36. Importante acrescentar que a subsunção do objeto licitatório a qualquer das hipóteses previstas no artigo 3º do Decreto federal nº 7.892/2013 deve ser feita de maneira tópica, sendo inapropriada a criação de restrição normativamente inexistente para a aplicação do Sistema de Registro de Preços. Esta tentativa, aliás, seria indubitavelmente ineficiente do ponto de vista econômico e gerencial, dada as peculiaridades dos variados serviços continuados e das demandas enfrentadas pelos diversos órgãos públicos federais.

37. Nesta linha, importante reiterar a posição adotada anteriormente por esse Departamento, segundo a qual, diante da inexistência de óbice normativo, "a avaliação sobre a pertinência ou compatibilidade do SRP com os serviços contínuos deverá ser feita de acordo com as nuances do caso concreto".

38. Em suma, o caráter contínuo de um serviço não impede, *a priori*, a utilização do instrumento auxiliar denominado ata de registro de preços, o que, como é cediço, pode ser utilizado também diante de hipóteses como "aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo", descrita no Decreto federal n. 7.892, de 2013.

39. Tais hipóteses, *per si*, superam o entendimento crítico à adoção do SRP para contratação única, restrição inexistente na Lei ou no Decreto regulamentador. A pluralidade de contratações pode decorrer da participação de outros órgãos na ata, algo expressamente admitido pelo Decreto federal n. 7.892, de 2013. Ademais, se a incerteza acerca da contratação, algo característico ao SRP, pela sua natureza compatível com contratações *just in time*, pode legitimar que nenhuma contratação seja firmada, não deve ser justificativa para impedir-se de maneira absoluta a realização de contratação única.

40. Outrossim, não identificamos incompatibilidade entre os entendimentos externados em suas conclusões pelo Parecer 00039/2019/DECOR/CGU/AGU e pelo Parecer n. 10/2013/CPCL/DEPCONSUS/PGF/AGU, ao menos em relação ao objeto em análise.

41. Por fim, diante das regras atualmente dispostas no regulamento federal sobre SRP, importante reafirmar que, em sede de parecer de uniformização, é incompatível definir estritamente que tipo de serviços continuados poderão ser objeto de utilização do SRP, sob pena de correr-se o risco de, sem uma análise tópica, burocraticamente criar um obstáculo normativamente inexistente para a utilização deste importante instrumento auxiliar, em situações nas quais ele seria apto e relevante.

42. Dessa forma, apesar de reconhecermos que nem toda contratação de serviços contínuos se afigura compatível com a utilização do sistema de registro de preços, tal constatação não afasta as conclusões fixadas no âmbito do Parecer nº 00039/2019/DECOR/CGU/AGU.

#### 4. DA CONCLUSÃO

43. Diante do exposto, nos limites da competência deste Departamento, reiteramos o disposto no Parecer nº 00039/2019/DECOR/CGU/AGU, para indicar a possibilidade, em princípio, de aplicação do sistema de registro de preços para contratação de serviços de natureza continuada, quando houver subsunção do objeto licitatório a qualquer das hipóteses previstas no artigo 3º do Decreto federal nº 7.892/2013, sendo a avaliação sobre sua pertinência ou compatibilidade implementada de acordo com as nuances do caso concreto.

44. Em relação à adoção do sistema de registro de preços no regime jurídico da Lei nº 14.133/2021, embora, em princípio, o entendimento seja o mesmo, tal definição resta pendente da aprovação do respectivo regulamento, que pode trazer regra mais restritiva à aplicação deste importante instrumento auxiliar.

À consideração superior.

João Pessoa, 04 de fevereiro de 2023.

RONNY CHARLES LOPES DE TORRES  
ADVOGADO DA UNIÃO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 50000021266202105 e da chave de acesso 279bcbeb

---



Documento assinado eletronicamente por RONNY CHARLES LOPES DE TORRES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 1073132502 e chave de acesso 279bcbeb no endereço eletrônico <https://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): RONNY CHARLES LOPES DE TORRES, com certificado A1 institucional (\*.agu.gov.br). Data e Hora: 09-02-2023 14:08. Número de Série: 51385880098497591760186147324. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO SSLv1.

---