

JUSTIFICATIVA DA ADOÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Opção pelo Sistema de Registro de Preços — SRP, operacionalizado por meio de Pregão Eletrônico, não constitui premissa arbitrária nem decorre de simples conveniência processual, mas resulta da análise técnica desenvolvida ao longo deste Estudo. Expõe-se aqui, de forma expressa, autônoma e circunstanciada, a motivação da escolha, em atenção à diretriz consolidada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2.401/2006, Plenário, segundo a qual a adoção do registro de preços deve ser sempre precedida da explicitação dos motivos que justificam seu emprego.

Presta-se este tópico, assim, a demonstrar — a partir do histórico de consumo, da previsibilidade da demanda, da frequência das aquisições, das unidades requisitantes, da necessidade de entregas sucessivas e da possibilidade de variação dos quantitativos — por que o SRP constitui, no caso concreto, a modelagem mais adequada e vantajosa, e por que a contratação ordinária com fornecimento parcelado, embora juridicamente possível em tese, revela-se inadequada à realidade fática desta contratação.

1.1 Do fundamento normativo e do parâmetro regulamentar adotado

Encontra o Sistema de Registro de Preços fundamento nos arts. 78, inciso IV, e 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021, que o qualificam como procedimento auxiliar destinado ao registro formal de preços para contratações futuras. No âmbito local, rege a matéria o Decreto Municipal nº 6.924/2023, cujo art. 3º estabelece as hipóteses de adoção preferencial do sistema:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços será adotado, preferencialmente: 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.



P R E F E I T U R A

Administração

Adota-se, ainda, como parâmetro técnico e interpretativo subsidiário, o Decreto Federal nº 11.462/2023, que regulamenta os arts. 82 a 86 da Lei nº 14.133/2021 no âmbito da Administração Pública federal e cujo art. 3º dispõe:

Art. 3º O SRP poderá ser adotado quando a Administração julgar pertinente, em especial: I - quando, pelas características do objeto, houver necessidade de contratações permanentes ou frequentes; II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida, como quantidade de horas de serviço, postos de trabalho ou em regime de tarefa; III - quando for conveniente para atendimento a mais de um órgão ou a mais de uma entidade, inclusive nas compras centralizadas; IV - quando for atender a execução descentralizada de programa ou projeto federal, por meio de compra nacional ou da adesão de que trata o § 2º do art. 32; ou V - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Convergem ambos os regulamentos, portanto, quanto às hipóteses que autorizam o emprego do instituto — e, no caso concreto, tais hipóteses não se apresentam isoladamente, mas de forma cumulativa. Verifica-se necessidade de contratações permanentes e frequentes, porquanto o abastecimento alimentar das unidades públicas é reiterado ao longo de todo o exercício (inciso I de ambos os decretos); há conveniência inequívoca na previsão de entregas parceladas, dada a perecibilidade dos gêneros e a inexistência de capacidade de estocagem (inciso II); a demanda atende simultaneamente a mais de um órgão e a programas de governo, alcançando as Secretarias Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social e seus respectivos Fundos (inciso III); e o quantitativo efetivamente demandado não é passível de definição prévia e vinculante, pelas razões objetivas adiante demonstradas (inciso V do decreto federal e inciso IV do decreto municipal).

Registre-se, por relevante, que o art. 82, § 3º, inciso II, da Lei nº 14.133/2021 — reproduzido no art. 4º, inciso II, do Decreto Federal nº 11.462/2023 — autorizaria, tratando-se de alimento perecível, o registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, isto é, sem indicação do total a ser adquirido. Não se valeu a Administração dessa faculdade legal. Optou, deliberadamente, pelo caminho mais rigoroso, indicando a quantidade máxima de cada item, com lastro em memorial de cálculo elaborado a partir do consumo histórico documentado. Tal circunstância, longe de infirmar a adequação do SRP, confirma o zelo do planejamento: a Administração

poderia registrar sem teto quantitativo e, ainda assim, preferiu vincular-se a limites máximos objetivamente demonstráveis, precisamente para preservar a higidez da formação dos preços e a segurança dos licitantes.

1.2. Da distinção essencial entre necessidade contínua e quantitativo certo e linear

Cumpre afastar, de forma expressa e fundamentada, a tese — recorrente em impugnações e subjacente a parte das objeções formuladas — de que a natureza contínua da necessidade impediria a adoção do SRP e imporia a contratação comum. Incorre tal entendimento em equívoco conceitual, ao confundir a continuidade da necessidade com a certeza e a linearidade do quantitativo. Pressuposto que efetivamente afasta o SRP é a existência de quantitativo certo, linear e previsível, com cronograma de desembolso definido — e não a mera continuidade da necessidade.

Com efeito, foi o SRP concebido pelo legislador precisamente para as situações em que a necessidade é frequente ou contínua, mas o quantitativo é incerto e as entregas devem ser parceladas. Bastaria observar que os incisos I e II do art. 3º de ambos os decretos — necessidade permanente ou frequente e conveniência de entregas parceladas — figuram como hipóteses autônomas de adoção do sistema, ao lado da imprevisibilidade quantitativa. Fosse a continuidade da necessidade um impedimento, a norma seria internamente contraditória.

Igualmente relevante é a distinção entre quantitativo máximo registrado e quantitativo a ser efetivamente adquirido. Determina o art. 82, inciso I, da Lei nº 14.133/2021 que o edital estabeleça a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida; e o art. 83 do mesmo diploma — reproduzido no art. 21 do Decreto nº 11.462/2023 — esclarece que a existência de preços registrados implica compromisso de fornecimento, mas não obriga a Administração a contratar. Vale dizer: o número constante do memorial de cálculo é estimativa-teto, e não obrigação de aquisição. Dimensionar previamente a demanda é, portanto, dever legal de quem adota o SRP, e não indício de que o instituto seja dispensável.

1.3. Da demonstração concreta da adequação do SRP à demanda do Município



Passa-se, na sequência, à demonstração objetiva de cada um dos elementos cuja análise foi reputada necessária, com base nas circunstâncias reais da contratação, e não em afirmações abstratas sobre a flexibilidade do sistema.

1.3.1 Do histórico de consumo e de sua exata função no registro de preços

Foram os quantitativos apurados na forma do item 5 deste Estudo, mediante levantamento do consumo dos últimos exercícios, sem qualquer inflacionamento artificial. Tal metodologia atende, com precisão, à orientação firmada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.175/2017, Plenário, no qual restou consignado que a inexatidão inerente ao registro de preços não corresponde à total falta de parâmetros e que a estimativa deve considerar, entre outros elementos, o histórico de contratações anteriores e os eventos previsíveis ou corriqueiros da Administração.

Dáí decorre conclusão relevante: existência de série histórica e de memorial de cálculo não constitui argumento contrário ao SRP, mas exigência de sua correta utilização. Fosse o histórico de consumo impeditivo do registro de preços, a orientação do Tribunal de Contas da União — que determina a sua consideração — conduziria ao paradoxo de inviabilizar o instituto sempre que a Administração planejasse adequadamente. Não é essa a leitura que se extrai dos precedentes: o que se veda é o registro de quantidades arbitrárias, desvinculadas da demanda provável, e não o registro de quantidades tecnicamente estimadas.

Convém precisar, ademais, o alcance do histórico levantado. Retrata ele o consumo pretérito das unidades então existentes, em condições de operação então vigentes. Não retrata — nem poderia — a demanda futura de unidades criadas ou em vias de criação, tampouco a alteração do perfil de consumo decorrente da ampliação de serviços. Sua função é fornecer parâmetro, não certeza.

1.3.2. Da frequência das aquisições e da imprescindibilidade de entregas sucessivas

Trata-se de aquisição de gêneros alimentícios brutos e in natura, destinados à distribuição direta às unidades, sem transformação industrial e sem contratação correlata ou interdependente que condicione a demanda. Hortifrutigranjeiros, carnes, laticínios, pães e derivados possuem prazos de validade curtos e exigem condições específicas de

acondicionamento, o que torna materialmente impossível a entrega concentrada e a estocagem por períodos prolongados.

Impõe-se, por consequência, regime de entregas sucessivas e fracionadas, com periodicidade semanal ou quinzenal conforme o grupo de fornecimento, em múltiplos locais de entrega — escolas, creches, unidade hospitalar, unidades básicas de saúde, equipamentos socioassistenciais e unidades administrativas. Não se trata de mera conveniência logística, mas de imperativo sanitário e de conservação dos alimentos.

1.3.3. Da pluralidade de unidades requisitantes com demandas autônomas e variáveis

Serve a presente contratação, simultaneamente, às Secretarias Municipais de Educação, Saúde e Assistência Social e aos respectivos Fundos, cada qual com dinâmica própria de consumo, calendário próprio de funcionamento e fontes de custeio distintas. Enquadra-se a hipótese, de modo direto, no inciso III do art. 3º de ambos os decretos.

Possibilita o SRP, nesse contexto, que cada unidade requisitante formalize suas contratações à medida que suas necessidades se concretizem, com controle individualizado de saldos e possibilidade de remanejamento de quantitativos entre as unidades participantes, na forma admitida pelo art. 30 do Decreto nº 11.462/2023. Solução equivalente não seria obtida por contratação ordinária, que exigiria ou a fixação rígida e antecipada da parcela de cada unidade — inevitavelmente desajustada à execução real — ou a celebração de contratos autônomos por secretaria, com risco de fracionamento indevido do objeto e perda de escala.

1.3.4. Da variabilidade e da imprevisibilidade parcial dos quantitativos

Embora permanente a necessidade de alimentação das unidades públicas, o quantitativo é manifestamente incerto e não linear, variando de forma significativa mês a mês em razão de fatores objetivos e alheios ao controle da Administração.

Altera drasticamente o consumo da merenda o calendário escolar, com períodos letivos, férias, recessos e eventuais suspensões; oscilam ao longo do ano o número de alunos matriculados e a frequência efetiva; varia a ocupação do hospital e das unidades de saúde conforme o número de pacientes e de leitos ocupados; flutua o número de famílias e beneficiários atendidos pela assistência social e pelos programas de segurança

alimentar; e impõem compras fracionadas a sazonalidade e a perecibilidade dos hortifrutigranjeiros, das carnes e dos laticínios, conforme a disponibilidade e o consumo. Soma-se a isso a impossibilidade de previsão exata da distribuição mensal, que caracteriza a expectativa de fornecimento típica do instituto.

Note-se que a variação não se opera apenas no total anual — que tende a apresentar alguma estabilidade —, mas sobretudo na distribuição temporal e espacial do consumo, isto é, em quando, onde e em que proporção cada item será demandado. Precisamente essa dimensão da incerteza é a que o registro de preços foi concebido para absorver.

1.3.5. Da expansão da rede pública municipal no curso da vigência da Ata

Reside aqui o elemento decisivo e prospectivo da análise, que nenhuma série histórica é capaz de capturar. Encontra-se o Município de Unai em processo documentado de ampliação de sua rede de atendimento, com efeitos diretos e crescentes sobre a demanda de gêneros alimentícios durante a vigência da Ata.

No campo da educação, foram inauguradas duas novas unidades escolares no exercício de 2025 e outras três já no exercício de 2026, às quais se soma a progressiva adoção do regime de tempo integral, que altera substancialmente o número de refeições servidas por aluno e, por conseguinte, o volume e a composição dos gêneros demandados. No campo da saúde, encontram-se em construção cinco novas Unidades Básicas de Saúde, além da ampliação de leitos na unidade hospitalar, cujo funcionamento implica aumento imediato da demanda por alimentação de pacientes e acompanhantes. No campo da assistência social, a implantação de novos equipamentos do Sistema Único de Assistência Social amplia o público atendido pelos programas de segurança alimentar. Acresce-se, ainda, a criação de novas unidades administrativas com demanda própria.

Note-se que tais eventos são conhecidos em sua existência, mas não em sua exata dimensão temporal e quantitativa: a data efetiva de entrada em operação de cada unidade depende do andamento de obras, de repasses, de habilitação sanitária e de atos administrativos de instalação, e o volume de consumo de cada uma somente se revelará com a operação concreta. Configura-se, assim, hipótese exemplar de demanda cuja ocorrência é previsível, mas cujo quantitativo não é previamente definível — exatamente

o suporte fático do inciso V do art. 3º do Decreto nº 11.462/2023 e do inciso IV do art. 3º do Decreto Municipal nº 6.924/2023.

Relevante consignar que o art. 23 do Decreto nº 11.462/2023 veda expressamente acréscimos nos quantitativos estabelecidos na Ata de Registro de Preços. Não dispõe a Administração, portanto, de instrumento para ampliar o registro caso a expansão da rede supere a estimativa inicial; daí a necessidade de que os quantitativos máximos contemplem, desde logo e de forma tecnicamente lastreada, o crescimento documentado da rede. Note-se a virtude do arranjo: no SRP, contemplar a expansão no teto registrado não gera qualquer obrigação de aquisição, ao passo que, na contratação ordinária, a mesma projeção converter-se-ia em dever de adquirir volumes que talvez não se materializem. Esse é, em síntese, o argumento decisivo em favor do sistema no caso concreto.

1.4. Do exame e do afastamento fundamentado da contratação ordinária com entregas parceladas

Reconhece-se, de plano, que o parcelamento das entregas não constitui característica exclusiva do Sistema de Registro de Preços e que é possível, em tese, celebrar contrato para quantidade previamente estimada com cronograma de entregas sucessivas. Foi essa alternativa efetivamente examinada no planejamento e, por razões concretas, afastada.

Em primeiro lugar, porque a contratação ordinária gera vínculo bilateral obrigacional quanto à integralidade do quantitativo contratado, ao passo que o art. 83 da Lei nº 14.133/2021 assegura que a existência de preços registrados não obriga a Administração a contratar. Adquirir volumes exatos e antecipados de produtos perecíveis, cuja demanda oscila, produziria desperdício, perda de gêneros e imobilização de recursos — resultado diametralmente oposto ao interesse público e à economicidade que a lei busca tutelar.

Em segundo lugar, porque a rigidez das alterações quantitativas na contratação ordinária é incompatível com a magnitude da variação esperada. Limitam-se os acréscimos e supressões ao percentual de vinte e cinco por cento previsto no art. 125 da Lei nº 14.133/2021, margem que pode revelar-se simultaneamente insuficiente diante da expansão da rede e excessiva diante de eventual retração do consumo em determinados

itens, sem falar na necessidade de sucessivos termos aditivos, com o correspondente custo processual e o risco de descontinuidade do abastecimento durante sua tramitação.

Em terceiro lugar, porque a contratação ordinária exige a indicação prévia da disponibilidade orçamentária e o empenho da totalidade da despesa, enquanto o art. 17 do Decreto nº 11.462/2023 esclarece que, no registro de preços, tal indicação somente é exigida no momento da formalização do contrato ou instrumento hábil. Evita-se, com o SRP, a imobilização antecipada de dotações de três Secretarias e respectivos Fundos por doze meses, preservando-se a fluidez da execução orçamentária.

Em quarto lugar, porque a pluralidade de unidades requisitantes, com demandas autônomas e variáveis, exigiria na contratação ordinária a repartição rígida e antecipada dos quantitativos por unidade, sem a flexibilidade do remanejamento de saldos assegurada no âmbito do registro de preços.

Não se trata, pois, de escolher o SRP por ser mais cômodo, mas de reconhecer que a contratação ordinária, no caso concreto, seria menos vantajosa e operacionalmente frágil, expondo a Administração aos riscos simultâneos de desperdício e de desabastecimento.

1.5. Do cotejo com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União

Alinha-se a presente modelagem, ponto a ponto, à jurisprudência da Corte de Contas invocada na análise jurídica.

No Acórdão nº 2.197/2015, Plenário, consignou-se que a utilização do SRP é adequada quando a demanda é incerta, seja quanto à sua ocorrência, seja quanto à quantidade de bens a ser demandada — hipótese que, conforme demonstrado nos itens 11.3.4 e 11.3.5, verifica-se no caso concreto em ambas as dimensões.

No Acórdão nº 1.175/2017, Plenário, exigiu-se que a estimativa considere o histórico de contratações anteriores e os eventos previsíveis da Administração, o que foi rigorosamente observado por meio do memorial de cálculo referido no item 5.

No Acórdão nº 1.604/2017, Plenário, reputou-se inadequada a utilização do registro de preços para contratação imediata de serviços continuados e específicos, com quantitativos certos e determinados e sem parcelamento das entregas. Distinguem-se integralmente as situações: aqui não há contratação imediata, mas contratações sucessivas



ao longo de doze meses; não há quantitativos certos e determinados, mas estimativa-teto sujeita a variação documentada; e não há entrega única, mas parcelamento imposto pela perecibilidade do objeto. Ausentes, portanto, os três pressupostos que fundamentaram aquele precedente.

No Acórdão nº 2.401/2006, Plenário, determinou-se que a adoção do registro de preços seja sempre precedida da explicitação dos motivos para seu emprego — exigência a que este tópico atende de forma expressa e circunstanciada.

No Acórdão nº 5.167/2024, Segunda Câmara, registrou-se que a forma correta de agir, diante de incerteza quanto aos quantitativos demandados pelas unidades, é justamente formalizar a Ata e celebrar os contratos à medida que surjam as reais necessidades, respeitados os quantitativos máximos registrados. Descreve o precedente, com exatidão, a modelagem aqui adotada.

No Acórdão nº 2.692/2012, Plenário, advertiu-se que a incerteza excessiva sobre quantidades repercute na formação dos preços e afasta fornecedores diligentes. Neutraliza-se integralmente tal risco na presente contratação: há indicação de quantidade máxima por item — e não formulação genérica de lotes —, especificação precisa de cada gênero, definição dos locais de entrega, das condições de acondicionamento e da periodicidade do fornecimento no Termo de Referência, além de composição de preços unitários que considera sazonalidade, frete e logística de distribuição. Dispõe o licitante, assim, de todos os elementos necessários à formação de proposta economicamente eficiente.

No Acórdão nº 547/2026, Plenário, voltou o Tribunal a examinar fragilidades decorrentes do registro de quantidades muito superiores às necessidades reais da Administração. Afasta-se aqui tal vício pela conjugação de três providências: vinculação estrita dos quantitativos ao consumo histórico documentado e à expansão comprovada da rede; vedação de adesões por órgãos não participantes; e controle tempestivo de saldos no Portal Nacional de Contratações Públicas.

11.6. Da prevenção ao uso indevido do instituto

Com o propósito de afastar, de plano, qualquer risco de superestimativa deliberada, de desvio de finalidade ou do fenômeno conhecido como "tráfico de atas",



adota a Administração medidas expressas de governança que evidenciam a lisura do planejamento.

Correspondem as quantidades registradas, em primeiro lugar, ao consumo histórico documentado, apurado na forma do item 5, acrescido tão somente dos incrementos decorrentes da expansão comprovada da rede, na forma do item 11.3.5, sem qualquer inflacionamento artificial. Fica vedada, em segundo lugar, a adesão à Ata por órgãos ou entidades não participantes — a chamada "carona" —, conforme estabelecido no item 12. Realizam-se, em terceiro lugar, o controle dos saldos e a vinculação das contratações derivadas de forma tempestiva no Portal Nacional de Contratações Públicas. Observa-se, por fim, a vedação de acréscimos aos quantitativos registrados, nos termos do art. 23 do Decreto nº 11.462/2023, o que impede que eventual subdimensionamento seja corrigido por expediente informal.

Neutralizam tais providências, integralmente, o risco apontado, alinhando a contratação às diretrizes de governança e controle exigidas pelo regime jurídico vigente.

11.7. Conclusão

Conclui-se, do exposto, que a adoção do Sistema de Registro de Preços decorre de estudo fático e técnico do mercado e da demanda, e não de conveniência processual. Verificam-se, cumulativamente, todas as hipóteses autorizadoras previstas no art. 3º do Decreto Municipal nº 6.924/2023 e no art. 3º do Decreto Federal nº 11.462/2023; demonstrou-se, a partir de elementos concretos, que a demanda é frequente, plurissubjetiva, de entrega necessariamente parcelada e quantitativamente variável, inclusive por força da expansão documentada da rede pública municipal no curso da vigência da Ata; e evidenciou-se que a contratação ordinária com entregas parceladas, embora abstratamente possível, mostrar-se-ia menos vantajosa e operacionalmente inadequada.

Reputa-se, assim, expressa e suficientemente motivada a escolha, assegurada a coerência entre o Documento de Formalização da Demanda, este Estudo Técnico Preliminar, os quantitativos estimados e a modelagem final da contratação.

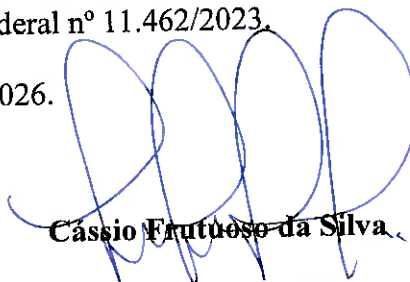
12. CONDIÇÕES DE GERENCIAMENTO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Em cumprimento ao art. 18, § 1º, inciso VII, da Lei nº 14.133/2021, ao Decreto Municipal nº 6.924/2023 e, subsidiariamente, ao Decreto Federal nº 11.462/2023, e a fim de conferir segurança jurídica ao exercício da Ata, definem-se, desde a fase de planejamento, as regras de sua gestão. Atuará como órgão gerenciador a Secretaria Municipal de Administração, figurando como órgãos participantes as Secretarias e Fundos requisitantes indicados neste Estudo. Fica vedada a exigência de quantitativo mínimo por proposta ou lance, medida destinada a assegurar a mais ampla competitividade e a isonomia entre os licitantes.

Fica igualmente vedada a adesão à Ata por órgãos ou entidades não participantes, como medida de governança, de controle de saldos e de prevenção ao uso indevido do Sistema de Registro de Preços, restringindo-se o exercício da Ata às unidades participantes do certame. Admite-se, por outro lado, o remanejamento de quantitativos entre as unidades participantes, mediante autorização do órgão gerenciador e controle do saldo, sem alteração do total registrado, de modo a conferir flexibilidade operacional à execução — providência especialmente relevante diante da entrada em operação, ao longo da vigência, de novas unidades escolares, de saúde e socioassistenciais.

Serão todas as contratações decorrentes registradas e atualizadas tempestivamente no Portal Nacional de Contratações Públicas, com controle do saldo remanescente e vinculação ao planejamento de origem, assegurando-se a transparência e a rastreabilidade exigidas. Observar-se-á, ainda, a vedação de acréscimos aos quantitativos registrados, na forma do art. 23 do Decreto Federal nº 11.462/2023.

Unai, 13 de agosto de 2026.



Secretário Municipal da Administração