

ENTRE O PLANEJAMENTO PÚBLICO E A PRECIFICAÇÃO PRIVADA: A TENSÃO OCULTA DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Pedro Henrique Magalhães Azevedo¹

O Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) e o *International Anti-Corruption Resource Center* (IACRC) consideram indícios de conluio em licitações práticas como a ausência de participação de empresas que frequentemente apresentam propostas em certames realizados por outros órgãos², bem como a aparição de apenas um interessado em determinado processo³.

Apesar desse importante alerta, a baixa adesão de interessados, ou mesmo a licitação deserta, nem sempre decorrem de arranjos ilícitos ou fraudes. Pelo contrário, em diversas hipóteses, tais situações podem ser frutos de fragilidades, incongruências, omissões de informações relevantes e dubiedades no termo de referência, no estudo de demanda ou nos demais instrumentos que compõem a fase preparatória.

Para os potenciais licitantes, essas deficiências representam riscos que tenderão a ser precificados, refletindo no valor de suas propostas. Esse valor, a bem da verdade, constitui o instrumento do licitante para reagir às informações que a Administração Pública lhe apresenta (ou deixa de apresentar) nos documentos que instruem o processo licitatório. Quanto mais claras forem as informações, melhores serão as condições para a formatação da proposta, reduzindo, potencialmente, o risco e o valor apresentado. Por

¹ Auditor de Controle do Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, atualmente exercendo a função de Diretor de Inteligência. Comandou a Unidade Técnica entre os anos de 2022 e 2025. Mestre em Administração Pública e pós-graduado em Direito Público. Professor e palestrante nas áreas de licitações, contratos e responsabilidade fiscal.

² As estratégias de supressão de propostas envolvem acordos entre os concorrentes para que uma ou mais empresas abstenham-se de concorrer ou retirem uma proposta previamente apresentada, de modo que a proposta do concorrente escolhido pelo cartel como vencedor do certame seja aceita. Portanto, a empresa pode abster-se desde início de participar do certame (ao que chamamos supressão de propostas) ou decidir retirar sua proposta quando está concorrendo, a fim de que o concorrente participante do cartel seja bem-sucedido em seu lugar (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA, p. 36).

³ Unduly narrow specifications allow only a favored contractor to qualify, and unduly broad specs can be used to qualify an otherwise unqualified contractor to bid. Broad specs can also be used in connection with later contract amendments and change orders to facilitate a corruption scheme. The major red flags of rigged specifications [include] only one or a few bidders respond to request for bids (INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTER, s.d.).

outro lado, quanto mais obscuras elas forem, maior tenderá a ser o risco e, por consequência, o preço do item a ser informado pela empresa.

Em determinados casos, o risco chega a ser tão elevado que precificá-lo elevaria a proposta a tal patamar que a participação da empresa acabaria se tornando inviável. Situações como essas acabam gerando licitações desertas ou com baixa adesão de participantes.

Em licitações tradicionais, ainda que possam existir pontos dúbios relacionados ao objeto, à forma de execução e à repartição de obrigações e contingências, não é comum haver riscos elevados associados à quantidade demandada pela Administração ou ao valor a ser pago ao contratado. Isso porque esse modelo parte do pressuposto de que a quantidade a ser fornecida e paga é certa, bem como de que o valor unitário foi predefinido, gozando de estabilidade pelo período pré-determinado de vigência do contrato.

Diferentemente é a situação das licitações que se valem do sistema de registro de preços – SRP. Esse procedimento auxiliar, cujas hipóteses de adoção estão previstas no art. 3º do Decreto 11.462/2023, trouxe inúmeros benefícios para a Administração Pública e para os contratados, principalmente nos casos de contratações frequentes, parceladas ou nas hipóteses de impossibilidade de definição prévia do quantitativo a ser demandado pelos órgãos e entidades públicas. Nessa linha, Cristiana Fortini e Tatiana Camarão (2022, p.206), ao comentarem o art. 82 da Lei 14.133/21, elencam algumas das vantagens do SRP:

Previsibilidade, diminuição com despesas de estrutura adequada para o armazenamento e a estocagem dos objetos; redução de pagamento de seguro; diminuição de desperdício de material; ganho de economia de escala com demandas agregadas; racionalização de despesas com a padronização das contratações; redução do número de licitações e, por conseguinte, diminuição de custos transacionais; agilidade na contratação por meio de sistema de compras *just in time*.

Considerando que, nos termos do art. 83 da Lei 14.133/21, “a existência de preços registrados [...] não obrigará a Administração a contratar”, alguns órgãos acabam por recorrer ao SRP não apenas pelo enquadramento do objeto ou da situação fática às hipóteses do Decreto 11.462/2023, mas por considerá-lo espécie de “salvo-conduto” para a eventualidade de optarem por não contratar a totalidade dos itens licitados. Em determinadas situações, até mesmo o estudo prévio de demandas acaba não sendo bem realizado e os quantitativos licitados deixam de corresponder à efetiva necessidade dos participantes.

Em casos como esses, o Tribunal de Contas da União (2024, p. 648) emitiu o seguinte alerta:

Apesar de a Administração não ter a obrigação de contratar a totalidade dos quantitativos registrados (ou até mesmo de firmar o contrato), a estimativa de quantidades é necessária para balizar a estimativa de preços unitários e global, bem como estabelecer os limites para adesões à futura ata de registro de preços.

Já no âmbito do Acórdão 1668/2021 - Plenário, o Ministro relator Marcos Bemquerer salientou o seguinte: “o que temos visto mais recentemente é uma prática que considero extremamente grave, caracterizada pelo fato de alguns órgãos gerenciadores e participantes estabelecerem quantitativos muito superiores àqueles que serão demandados”.

A faculdade conferida à Administração de celebrar, ou não, contratos com base nos preços registrados, bem como a possibilidade de não haver a demanda integral dos itens licitados, embora, de fato, possam representar benefícios operacionais aparentes para o Poder Público, acabam repercutindo na precificação da proposta pelos interessados.

Diante desse contexto, a empresa que decide participar, competitivamente, de uma licitação parte da premissa natural – como regra – de se sagrar vencedora com a maior margem de lucro possível, dentro de parâmetros que não caracterizem sobrepreço. Assim, sua proposta precisa contemplar não apenas seus custos, seu lucro esperado, mas, também, o seu apetite ao risco. Para atingir esse objetivo, ela possui dois entraves: (1) os seus concorrentes e (2) as próprias regras da disputa e da futura execução contratual.

Em relação ao primeiro deles, os concorrentes, tem-se que, em virtude do caráter competitivo da licitação, a presença de outras empresas tenderá a elevar a disputa pelo futuro contrato, o que, invariavelmente, repercute na redução do valor da proposta. Se a empresa deseja vencer a licitação, ela precisará reduzir o valor a fim de que ele seja o mais baixo frente às propostas dos demais concorrentes. Essa redução, contudo, encontra limites na sua margem esperada de lucro e nos seus próprios custos.

O segundo entrave reside, justamente, nas regras da disputa e na execução contratual. Se o quantitativo licitado não for bem dimensionado frente à série histórica e ao padrão esperado de consumo, se a demanda da Administração for incerta e se o número de entregas não estiver claro, logo a empresa tenderá a considerar esses riscos quando da formulação de suas propostas, o que poderá levar ao aumento do preço apresentado.

Ou seja, de um lado, a concorrência serve como âncora para abaixar o valor da proposta, mas de outro os riscos decorrentes de falhas de planejamento e estudo de

demanda tendem a puxar o valor da proposta para cima, gerando tensão no momento da precificação. Em uma licitação tradicional, a empresa, em regra, vai enfrentar apenas o primeiro bloco de entraves, aquele relacionado aos seus concorrentes, pois os quantitativos serão certos, assim como as eventuais entregas e a manutenção do valor contratado.

Já no SRP, a empresa deverá ponderar entre reduzir o valor da proposta para vencer, mas, também, precificar os riscos de não aquisição integral dos quantitativos de bens licitados. Propostas muito elevadas internalizam os riscos adequadamente e deixam boa margem de lucro, mas dificilmente levam a empresa ao melhor preço e ao sucesso na competição. Por outro lado, propostas muito baixas aumentam a chance de vitória, mas deixam a empresa exposta a riscos que podem levar tanto a prejuízos econômicos, como até mesmo a eventuais sanções por descumprimento de regras editalícias e contratuais.

E ainda que se argumente que essa seria uma contingência que afetaria apenas o particular, na realidade a Administração pode acabar sofrendo as consequências, pois o prejuízo da empresa pode acabar repercutindo na qualidade dos bens a serem fornecidos.

A fim de deixar mais claro o raciocínio quanto ao desafio e à tensão da precificação no SRP, imagine o seguinte cenário hipotético: determinado Município deflagra licitação, utilizando o SRP, tendo como objeto a aquisição estimada de 1.000 conjuntos de mesas e cadeiras para as suas escolas municipais. Uma empresa interessada em participar da licitação possui custos fixos totais de R\$ 100.000,00 e custos variáveis, por conjunto, de R\$ 350,00.

Partindo do pressuposto de que o Município adquirirá os 1.000 conjuntos, seu custo total será de R\$ 450.000,00 ($R\$ 100.000,00 + 1.000 \times R\$ 350,00$). Supondo que ela deseja ter uma margem de lucro mínima de 15%, o seu valor global será de R\$ 517.500,00 ($R\$ 450.000,00 \times 1,15$) e o valor unitário mínimo do conjunto, a ser apresentado como proposta, corresponderá a R\$ 517,50.

No entanto, não se sabe se o Município de fato comprará os 1.000 conjuntos ou se ele demandará menos do que o informado no edital. E mesmo se o Município adquirir a totalidade dos bens, não se sabe quantas entregas serão necessárias, o que também impacta os custos com frete e deslocamento. A empresa, então, vive o dilema de vencer a licitação com uma proposta baixa e se expor aos riscos ou lançar um valor elevado e perder a competição. Ela, então, pensa, estrategicamente, em três cenários: um agressivo, um conservador e um intermediário.

No cenário agressivo, a empresa apresenta a proposta de R\$ 500,00. Note que, de partida, ela já sacrifica parte da sua margem de lucro mínima com o objetivo claro de vencer a licitação. Nesse contexto, se o Município, demandar apenas 300 conjuntos, o faturamento da empresa será de R\$ 150.000,00 ($300 \text{ unidades} \times \text{R\$ } 500,00$), ao passo que seus custos serão de R\$ 205.000,00 ($\text{R\$ } 100.000,00$ de custo fixo + $300 \times \text{R\$ } 350,00$ de custo variável). A empresa passa a ter prejuízo significativo com aquele contrato.

Já no cenário conservador, a empresa propõe o valor de R\$ 780,00 por conjunto. Nesse caso, mesmo com a demanda de apenas 300 conjuntos, a empresa terá sua margem de lucro relativamente assegurada, pois o seu faturamento será de R\$ 234.000,00 ($300 \text{ unidades} \times \text{R\$ } 780,00$) e o seu custo total de R\$ 205.000,00. Ocorre que, embora essa precificação incorpore o risco de baixa demanda, ela reduz substancialmente a competitividade da proposta frente aos demais licitantes, aumentando a probabilidade de a empresa sequer vencer a disputa.

Finalmente, o cenário intermediário é aquele em que a empresa apresentaria proposta de R\$ 520,00 por conjunto. Se o Município comprar apenas 600 unidades, seu faturamento será de R\$ 312.000,00 ($600 \times \text{R\$ } 520,00$), frente ao custo total de R\$ 310.000,00. Nesse cenário, há lucro, embora em patamar muito inferior ao desejado. Já se a demanda for de apenas de 300 unidades, a empresa enfrentará prejuízo, embora em patamar menor do que no cenário agressivo.

A precificação, no SRP, portanto, está diretamente ligada ao acesso e à confiabilidade das informações fornecidas pelo Poder Público no edital e nos documentos da fase preparatória, bem como à expectativa das empresas quanto ao comportamento de aquisição dos órgãos gerenciador e participantes frente aos quantitativos constantes do edital. Órgãos que, rotineiramente, inflam seus quantitativos e não contratam a integralidade dos bens tendem a se ver diante de valores mais elevados, pois os licitantes adotarão estratégias de *screening* (CAMELO; NÓBREGA; TORRES, 2024) e precificarão esse risco de baixa demanda em suas propostas.

Uma das formas de enfrentar esse risco sem gerar impactos significativos na majoração do valor da proposta é a empresa já formatar seu preço, pensando na possibilidade de buscar órgãos não participantes para aderirem àquela ata e esgotar ou mesmo superar os quantitativos registrados. Essa estratégia é legítima, razoável e tem o potencial de proporcionar economia de escala. Ainda assim, ela somente será efetiva se ao menos duas condições forem satisfeitas: (1) a existência de demanda de órgãos não

participantes e (2) o conhecimento e a habilidade do particular de identificar e de instar esses órgãos a aderirem à ata.

Alguns bens atendem a necessidades comuns de vários órgãos e podem ser facilmente objeto de oferta para eventuais adesões. Em outros casos, contudo, o bem cujo preço está registrado satisfaz necessidade específica e pontual da Administração, de modo que a demanda de outros órgãos pode não ser alta ou pelo menos não ser evidente. Conhecer o objeto licitado e analisar, previamente, se a procura por ele é alta ou baixa é fundamental para avaliar o potencial de adesão daquela ata.

De todo modo, não basta haver demanda, por si só, se a empresa e o órgão interessado não souberem da existência um do outro. Essa busca por potenciais órgãos não participantes, que possuem necessidades a serem supridas pelos bens constantes da ata, não é livre de custos. Pelo contrário, ela envolve a participação em feiras, congressos, locação de espaços, mobilização de pessoal e material, viagens, reuniões e, em alguns casos, o esforço pode ser tamanho de modo até mesmo a comprometer a qualidade do fornecimento de bens em contratos já celebrados. A economia de escala decorrente dos potenciais negócios com órgãos não participantes deve ser comparada, então, com os novos custos a serem incorridos para localizar esses interessados e viabilizar a adesão.

Nesse contexto, quando a demanda efetiva decorrente do registro de preços revela-se muito inferior àquela estimada no edital, a empresa contratada pode sentir-se pressionada diante da iminência de prejuízo, especialmente em razão dos custos fixos já incorridos e da falsa expectativa criada pela Administração quanto ao quantitativo inicialmente previsto. A pressão, vale lembrar, juntamente com a oportunidade e a racionalização, constitui um dos três elementos do chamado “triângulo da fraude” (CRESSEY, 1953).

Isso não quer dizer que situações de frustração de demanda, decorrentes de falha planejamento da Administração, desencadearão, necessariamente, fraudes, mas, sim, que essas podem vir a ocorrer com maior probabilidade, considerando que a empresa passa a estar em contexto mais sensível de tentativa de reversão de prejuízo econômico. Nesses casos, para além da procura legítima por eventuais interessados em aderir à ata, a pressão pode acabar levando a empresa a buscar a mitigação e a reversão desses prejuízos por meios ilegítimos, como a solicitação de reequilíbrios fictícios, aditivos desnecessários ou mesmo mediante a queda de qualidade nos insumos de produção e/ou fornecimento de bens, como meio de redução questionável de custos.

Vale dizer, ainda, que, conquanto a Lei 14.133/21 tenha positivado e permitido – com muitos méritos – a figura do órgão não participante (o famoso “carona”), ela não incentivou essa forma de proceder. Ao revés, como demonstra o art. 86 da referida norma e ainda como fruto do princípio do planejamento, incorporado no art. 5º da lei de licitações, o incentivo legal expresso é para a existência de órgãos participantes, mediante o procedimento público de intenção de registro de preços.

Isso significa que, embora seja plenamente lícita a possibilidade de a empresa buscar órgãos não participantes com vistas a que eles adiram à ata, essa forma de proceder não pode ser tida como “terapia de primeira linha” para mitigar prejuízos decorrentes da materialização de riscos contratuais, ou mesmo como um novo “salvo conduto” para o gestor desidioso em decorrência de falhas básicas de estudos de demanda e de assimetria informacional fruto de mau planejamento da Administração. Novamente, a possibilidade de adesão é legal e pode/ deve ser utilizada pelas empresas como forma de reduzir o valor original de sua proposta e obter economia de escala, mas não como meio para mitigar prejuízos decorrentes de mau planejamento administrativo.

Nesse contexto de riscos e precificação, qualquer mínima informação privilegiada que um licitante venha a conseguir da Administração (como, por exemplo, o quantitativo real que será demandado ou a existência de órgão interessado no bem, mas que não entrou como participante) já é suficiente para desbalancear totalmente a competição, o que acaba reverberando no valor das propostas e na licitude do procedimento.

Essas considerações, de maneira alguma, possuem o intuito de colocar em xeque ou demonizar o instrumento do SRP. O foco dos questionamentos aqui tratados encontra-se na complexidade da precificação e na importância do planejamento e da transparência pela Administração, quando da utilização do SRP, nos casos em que ele for permitido.

É necessário, assim, que o estudo de demanda, nessas hipóteses, seja ainda mais bem realizado (não apenas estimando as quantidades esperadas, mas sinalizando para os interessados a metodologia utilizada para se chegar nos números do edital, considerando a série histórica e o que levará à expectativa futura de consumo).

É importante, ainda, que haja transparência e objetividade pela Administração quanto à possibilidade, ou não, de adesões à ata de registro de preços. Incertezas quanto a esse ponto podem prejudicar a estratégia inicial da empresa, o que tende a ser precificado na proposta.

Essa mesma transparência é fundamental no que diz respeito à quantidade real esperada de entregas, uma vez que o custo do frete também é uma variável que impacta a proposta.

Alternativa interessante para mitigar os riscos é a possibilidade de o edital estabelecer quantitativo mínimo a ser contratado, a depender do objeto. Embora o SRP tenha como premissa a impossibilidade de se definir previamente o quantitativo a ser demandado, é possível, com base nos estudos de demanda, que a Administração sinalize um quantitativo mínimo que ela assegurará a contratação.

Finalmente, para os órgãos de controle, é fundamental ter em mente que o SRP é um instrumento legítimo e importante para os desafios cotidianos da Administração. Como dito, os indícios de problemas, de pressões e tensões que podem levar a fraudes, bem como as questões relativas à complexidade na precificação, não decorrem do instrumento, em si, do registro de preços, mas do seu mau uso ou da incompreensão quanto às hipóteses de utilização e aos requisitos de formalização, seja pela Administração, seja por empresas aventureiras.

REFERÊNCIAS

CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. *Análise econômica das licitações e contratos*: 2.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.

CRESSEY, Donald. *Other people's Money: a study in the social psychology of embezzlement*. Glencoe, Illinois: The Free Press, 1953.

FORTINI, Cristiana; CAMARÃO, Tatiana. Comentário ao art. 82. In: FORTINI, Cristiana; OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de; CAMARÃO, Tatiana (orgs.). *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION RESOURCE CENTER. *The most common procurement fraud schemes and their primary red flags*. Washington, D.C.: IACRC, [s.d.]. Disponível em: <https://iacrc.org/fraud-and-corruption/the-most-common-procurement-fraud-schemes-and-their-primary-red-flags/>. Acesso em: 20 out. 2025.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA; Conselho Administrativo de Defesa Econômica. *Guia de combate a cartéis em licitação*. Brasília: Cade, [s.d.]. Disponível em: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/guias->

[do-cade/guia-de-combate-a-carteis-em-licitacao-versao-final-1.pdf](#). Acesso em: 20.out.2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Licitações & Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU*. 5.^a ed., atualização 29 ago. 2024. Disponível em: <https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/>. Acesso em: 20 out. 2025.