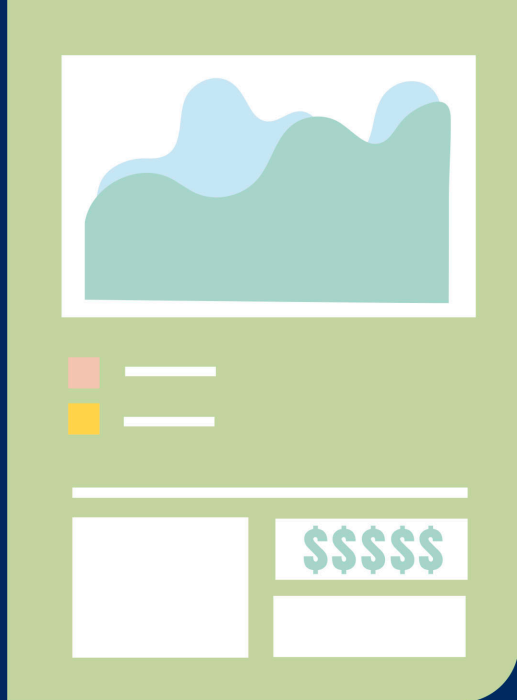


Daniel Gasparotto dos Santos



Licitações

e o Sistema de Registro de Preços



O objetivo do presente livro concentra-se em demonstrar o atual cenário das aquisições de bens e serviços através do Sistema de Registro de Preços – SRP. Para tanto, fez-se necessário estudo minucioso sobre o conjunto de normas constitucionais e legais vigentes, além dos aspectos jurisprudenciais e doutrinários acerca dos procedimentos destinados ao registro formal de preços para a Administração Pública Federal. Em um primeiro momento, analisou-se a terminologia inerente aos conceitos das modalidades e dos tipos de licitação e, de igual forma, dos princípios que regem os procedimentos licitatórios. Após, buscou-se caracterizar os sujeitos do SRP, como forma de demonstrar as peculiaridades desta ferramenta constantemente utilizada pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. Em seguida, traçou-se um paralelo sobre os aspectos procedimentais, em que se buscou pontuar as formas de como os preços são registrados. Por fim, nesse conjunto de regras e de procedimentos, verificaram-se lacunas, principalmente, no tocante às adesões às atas de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes do processo originário, para os aspectos práticos dissociados da legislação que integram o presente estudo, no sentido de encontrar possíveis respostas às dúvidas que pairam sobre qual será a melhor forma de coadunar os planejamentos das compras e de contratações de serviços com as regras previamente estabelecidas na Constituição Federal e nos diplomas legais.



Licitações e o Sistema de Registro de Preços

Direção Editorial

Lucas Fontella Margoni

Comitê Científico

Prof.^a Juliana Hernando de Souza Zamora
Faculdade de Direito Professor Damásio de Jesus

Licitações e o Sistema de Registro de Preços

Daniel Gasparotto dos Santos



Diagramação: Marcelo A. S. Alves

Capa: Carole Kümmecke - <https://www.conceptualeditora.com/>

O padrão ortográfico e o sistema de citações e referências bibliográficas são prerrogativas de cada autor. Da mesma forma, o conteúdo de cada capítulo é de inteira e exclusiva responsabilidade de seu respectivo autor.



Todos os livros publicados pela Editora Fi estão sob os direitos da [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR) https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.pt_BR



Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

SANTOS, Daniel Gasparotto dos

Licitações e o Sistema de Registro de Preços [recurso eletrônico] / Daniel Gasparotto dos Santos -- Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2021.

86 p.

ISBN - 978-65-5917-216-0

DOI - 10.22350/9786559172160

Disponível em: <http://www.editorafi.org>

1. Licitação; 2. Sistema de Registro de Preços; 3. Adesões; I. Título.

CDD: 340

Índices para catálogo sistemático:

1. Direito 340

Dedico esta obra, primeiramente, a Deus;

À minha filha, Ágatha, princesa que alegra os meus dias. À Amanda, minha esposa e eterna namorada, pelo carinho, pelo apoio, principalmente nos momentos em que quase desisti, e pela compreensão das horas roubadas ao seu convívio neste caminho de estudo.

À minha mãe Janisse, e agora colega de profissão e de trabalho, pelo exemplo e dedicação, e ao meu padrasto Régis.

Ao meu pai Jayme (*in memorian*).

Aos meus familiares, pelo constante exemplo de bondade e respeito.

Agradecimentos

À Professora Juliana Hernando de Souza Zamora, pela orientação e pela serenidade na condução do presente trabalho.
Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-riograndense pelo constante incentivo à minha qualificação.

“Sei bem o que é passar necessidade e sei o que é andar com fartura. Aprendi o mistério de viver feliz em todo lugar e em qualquer situação, esteja bem alimentado, ou mesmo com fome, possuindo fartura, ou passando privações. Tudo posso naquele que me fortalece”.

(FILIPENSES 4: 12-13)

Sumário

1	15
Introdução	
2	18
Noções gerais de licitações e de SRP	
2.1 Conceito, princípios, modalidades e tipos de licitações	18
2.2 Modalidades e tipos de licitação aplicáveis ao SRP.....	22
2.3 Possibilidades de contratações e aquisições por SRP	28
3	31
Vantagens e desvantagens nas aquisições de bens e serviços através do Sistema de Registro de Preços	
3.1 Pluralidade de interesse nas aquisições e contratações	31
3.2 Formalização do registro de preços	37
3.3 Procedimentos especiais	45
4	48
A utilização das atas de registro de preços por órgãos não participantes do processo originário	
4.1 Breve histórico das adesões.....	48
4.2 Aspectos doutrinários e jurisprudenciais sobre as adesões	49
4.3 As recentes mudanças no cenário das adesões.....	56
5	60
Da competência para legislar sobre licitações	
5.1 Dos aspectos constitucionais.....	60
5.2 A contratação direta e as adesões a atas de registro de preços.....	64
5.3 O poder regulamentar e seus limites	70
Conclusão	75
Referências	80
Sobre o autor	86

1

Introdução

O presente trabalho de conclusão de curso tem por escopo analisar os aspectos inerentes ao denominado Sistema de Registro de Preços – SRP no ordenamento jurídico, já que, desde a edição da Lei Federal nº 8.666, em 21 de junho de 1993, houve evoluções significativas nas práticas administrativas, no que se refere à gestão de materiais, aquisições e contratações de serviços. Algumas impulsionadas pela legislação; outras, pela necessidade de adaptações à realidade dos procedimentos concernentes às licitações.

Corroborando a isso, o atual cenário de transparência das contas e das despesas públicas, possibilita aos administrados amplas ferramentas de acesso a estes dados, uma vez que a maior parte das aquisições e contratações efetuadas pela Administração Pública Federal – norte do presente estudo – é realizada através da modalidade de licitação pregão, em sua forma eletrônica. Fato que proporciona maior celeridade nas aquisições e contratações de serviços pelos entes administrativos e, por conseguinte, uma elevada realização de investimentos com recursos públicos.

Com maior poder de compra e de contratação, aos órgãos de controle da Administração Pública cumpre fiscalizar, orientar e recomendar alternativas em que se preservem o interesse público, a impessoalidade, a legalidade e a publicidade na aplicação dos recursos aos entes que executam referidas atribuições, para que todos os interessados em contratar com o poder público possuam as mesmas condições.

Todas essas ponderações constarão na presente pesquisa por meio do método de abordagem hipotético-dedutivo, pois serão investigados os conceitos referentes ao tema, bem como suas respectivas interferências, buscando classificá-los no ordenamento jurídico.

O caminho do presente estudo – tendo como método o procedimento bibliográfico – será traçado através das pesquisas nas legislações, nas jurisprudências, nas posições doutrinárias e nos atos administrativos inerentes ao tema, tendo como técnicas investigativas a qualitativa e a bibliográfica, considerando, dentro do tema proposto, os aspectos legais e jurisprudenciais.

Nesse panorama, o SRP sempre foi alvo de análises minuciosas por parte do Tribunal de Contas da União, principalmente na questão relativa à adesão das atas de registro de preços por órgãos não participantes do processo originário, os chamados “caronas”.

Dentro da linha de pesquisa adotada, analisar-se-á o atual e importante contexto das aquisições públicas através do SRP, que até 22 de fevereiro de 2013 era regulamentada pelo Decreto Federal nº 3.931/01. Destaca-se que, em 23 de fevereiro de 2013, passou a vigorar o novo regulamento do SRP, Decreto Federal nº 7.892/13.

Considerando a alteração no regramento em algumas formas de aquisições e contratações por SRP, será necessária uma verificação detalhada, destacando-se os aspectos positivos e negativos destas contratações para a Administração Pública Federal, bem como para os licitantes que possuem preços registrados.

É imperioso ressaltar que, ao longo da presente pesquisa, buscar-se-ão prováveis respostas aos seguintes questionamentos. Quando é possível adquirir bens e contratar serviços utilizando o sistema de registro de preços? Quais as vantagens e desvantagens nas aquisições de bens e serviços através do sistema de registro de preços? A possibilidade de

utilização de atas de registro de preços por órgãos públicos não participantes do processo originário, os chamados “caronas”, regulamentada por Decreto Federal afronta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal?

De outro ponto, verificar-se-á a quem pertence a competência para legislar sobre licitações e quais os limites do legislador e do executivo no exercício do poder regulamentar, no sentido de se analisar se o sistema de registro de preços trata-se de uma hipótese de dispensa de licitação prevista em decreto.

Nesta senda, almeja-se analisar quanto se tornam vantajosas à Administração Pública tais contratações e aquisições pelo referido sistema, no tocante à gestão de recursos orçamentários públicos, bem como os aspectos concernentes à expectativa de direito de fornecimento a partir do preço registrado na ata.

De outro canto, abordar-se-ão os aspectos legais e constitucionais referentes ao SRP e, de igual forma, a intenção do legislador em permitir que processos licitatórios realizados por determinado órgão público sejam aproveitados por outras entidades da mesma esfera governamental.

Ademais, demonstrar-se-ão os procedimentos específicos deste tipo de contratação ou aquisição, que são constantemente objeto de orientações do Tribunal de Contas União.

Desta forma, buscar-se-ão possíveis respostas a respeito da real intenção do legislador em regulamentar os procedimentos iminentes ao SRP, aliados à celeridade nos moldes dessas contratações e aquisições e ao devido planejamento das instituições públicas no sentido de analisar os elementos constitucionais das respectivas adesões dos órgãos não participantes do processo licitatório originário, ou seja, ponderar a admissibilidade de um ente administrativo estranho ao certame.

Noções gerais de licitações e de SRP

Neste capítulo do presente estudo, antes de adentrar ao complexo regramento do Sistema de Registro de Preços – SRP, regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.982/13, tecer-se-ão ponderações importantes sobre a licitação pública, constitucionalmente prevista no art. 37, inc. XXI¹ e regulamentada através da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

2.1 Conceito, princípios, modalidades e tipos de licitações

A Administração Pública, por sua natureza jurídica, deve se sujeitar a regras específicas, sendo uma delas a obrigatoriedade de licitar, nos casos exigidos em lei.

A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa à Administração Pública, assegurando aos concorrentes – licitantes particulares – igualdade de condições, nas regras previamente estabelecidas no ato convocatório, que é o documento expedido por autoridade competente, estabelecendo as regras de fornecimento, as condições de contratação, o objeto da licitação, as datas e os horários em que se dará início ao julgamento das propostas e dos requisitos de habilitação.

¹ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

[...]

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

Nessa maneira de pensar, é que se traz o ensinamento de Edmir Netto de Araújo:

Conclui-se, então, que a conceituação legal da licitação a inclina ao duplo objetivo de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso e propiciar aos administrados a oportunidade de, em igualdade de condições, se candidatar ao contrato com a Administração. (2010, p. 534)

Depreende-se que a licitação possui duas finalidades. Primeiramente, a de proporcionar às pessoas a ela submetidas, a obtenção da proposta mais vantajosa a que melhor atende, em termos financeiros aos interesses da entidade licitante. O segundo aspecto concentra-se em oportunizar iguais condições aos que possuem interesse em contratar com essas pessoas (GASPARINI, 2008, p. 477).

As finalidades regem a Administração Pública para a consecução dos objetivos previstos na licitação, sendo de elevado critério alcançados com o atendimento dos princípios constitucionais e legais aplicáveis à espécie.

Mencionando os princípios norteadores do processo licitatório, legalmente estabelecidos, é de suma relevância destacá-los para que se compreenda, logo mais, a dimensão das adesões às atas de registro de preços por órgãos não participantes do processo licitatório originário.

Literalmente a licitação destina-se a garantir o princípio constitucional da isonomia², porém os demais princípios ali constantes não se exaurem em si mesmos, ou seja, trata-se de rol exemplificativo.

Traz-se a lição do nobre doutrinador Diógenes Gasparini:

²Art. 3º da Lei Federal nº 8.666/93: “A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010) (Regulamento) (Regulamento) (Regulamento).”

São, notadamente, nos termos do art. 3º da Lei federal n. 8.666/93, princípios da licitação: 1º) legalidade; 2º) impessoalidade; 3º) moralidade; 4º) igualdade; 5º) publicidade; 6º) probidade administrativa; 7º) vinculação ao instrumento convocatório; 8º) julgamento objetivo; 9º) fiscalização da licitação pelos interessados ou qualquer cidadão. Esses não são os únicos. São os básicos, pois existem outros, a exemplo do princípio da competitividade, previsto no inciso I do § 1º do art. 3º, e do princípio da padronização, referido no art. 11, nos casos de obras e serviços, e no art. 15, nos casos de compras, todos do mencionado diploma legal. (2008, p. 479)

O princípio da legalidade autoriza o Administrador Público a realizar aquilo que está expressamente previsto no ordenamento jurídico – Constituição, lei, regulamento. A impessoalidade consiste na não promoção pessoal do agente público, ou seja, é fazer com que suas ações busquem sempre o bem-estar coletivo por meio de um tratamento igualitário para todos os administrados. A moralidade está intimamente ligada às regras estabelecidas no ordenamento jurídico sobre o que é honesto, justo e correto – ser moral é aplicar todos os princípios, e não somente aqueles mais convenientes. A igualdade impede discriminações infundadas ou sem nexos. É o princípio mais importante, pois sem ele não há vantagem. A publicidade relaciona-se com a publicação dos principais atos necessários ao procedimento licitatório, tais como o edital e do julgamento (GASPARINI, 2008, p. 479).

A vinculação ao instrumento convocatório faz do edital da licitação ou a carta-convite uma lei interna e vinculante entre a Administração Pública e os licitantes particulares, para que posteriormente ocorra o julgamento segundo os critérios objetivos previamente indicados no respectivo ato convocatório – princípio do julgamento objetivo. O princípio da fiscalização da licitação confere a possibilidade do controle popular por

meio da autorização ao cidadão de assistir e intervir, de acordo com a previsão legal, nos procedimentos da licitação (GASPARINI, 2008, p. 480).

Edmir Netto de Araújo destaca mais um importante princípio relacionado diretamente com a licitação pública – o princípio da adjudicação compulsória:

O princípio da adjudicação compulsória ao vencedor é o coroamento da licitação, pois, com a homologação do julgamento e classificação e consequente adjudicação, encerra-se o procedimento, passando-se à fase subsequente, de contratação, e impede-se que, na mesma licitação, a Administração adjudique o seu objeto a outro licitante que não aquele que a venceu, a não ser, obviamente, por impossibilidade material (morte, falência, etc.), ou desistência do vencedor. (2010, p. 556)

Verificados os conceitos legais e doutrinários da licitação pública, bem como verificados os princípios norteadores de todo o procedimento licitatório, analisar-se-ão as modalidades e os tipos de licitação.

Faz-se necessário frisar que modalidade de licitação é a forma específica de conduzir o procedimento licitatório a partir de critérios definidos em lei. O valor estimado para a contratação é o principal fator para a escolha da modalidade de licitação, exceto quanto ao pregão, que não está limitado a valores.

Sobre os aspectos das modalidades, é conveniente analisar o que prescreve Marçal Justen Filho:

As diversas ‘modalidades’ representam, na verdade, diversas formas de regular o procedimento de seleção. As diversas espécies de procedimentos distinguem-se entre si pela variação quanto à complexidade de cada fase do procedimento e pela variação quanto à destinação de cada uma dessas fases. No entanto, qualquer que seja a espécie (‘modalidade’) de licitação, sempre nela se verificam determinadas regras. (2005, p. 195)

Resta esclarecer que as modalidades de licitação vêm expressas no art. 22 da Lei Federal nº 8.666/93, quais sejam: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Há também a modalidade pregão, instituída pela Lei Federal nº 10.520/02.

O tipo de licitação relaciona-se com o critério, previamente estabelecido no ato convocatório, de julgamento das propostas, ou seja, está intimamente ligado ao princípio do julgamento objetivo³.

A seguir, verificar-se-ão quais as modalidades e os tipos de licitação pertencem ao complexo rito do SRP.

2.2 Modalidades e tipos de licitação aplicáveis ao SRP

Admite-se a implantação do SRP em apenas duas modalidades de licitação. Para uma melhor análise dos aspectos inerentes ao tema, resta caracterizá-las.

O SRP é realizado nas modalidades de licitação Concorrência⁴, do tipo Menor Preço, ou Pregão⁵ – Presencial ou Eletrônico – do tipo Menor Preço,

³Os tipos de licitação vêm disciplinados na Lei Federal n.º 8.666/93, que prescreve:

“Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 10 Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso: (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II - a de melhor técnica;

III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)”.

⁴ O art. 23, § 3º da Lei nº 8.666/93 traz a definição da modalidade de licitação Concorrência: “A concorrência é a modalidade de licitação cabível, qualquer que seja o valor de seu objeto, tanto na compra ou alienação de bens imóveis, ressalvado o disposto no art. 19, como nas concessões de direito real de uso e nas licitações internacionais, admitindo-se neste último caso, observados os limites deste artigo, a tomada de preços, quando o órgão ou entidade dispuser de cadastro internacional de fornecedores ou o convite, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).”

⁵ O pregão presencial é regulamentado, no âmbito da União pelo Decreto nº 3.555/00. Já o pregão eletrônico, no mesmo âmbito de aplicação, possui seu regulamento no Decreto nº 5.450/05. A Lei nº 10.520/02 instituiu a modalidade de licitação denominada pregão.

sendo observadas as normas gerais contidas na Lei nº 8.666/93 e, quando utilizada a modalidade Pregão, as normas da Lei nº 10.520/02, e ainda, as regras dos decretos respectivos ao âmbito do órgão ou entidade quando já houver previsão legislativa a respeito, lembrando que os integrantes da Administração Pública Federal deverão observar as regras do Decreto nº 7.892/13, que será o foco do presente estudo (BRASIL, 2010, p. 244).

Poderá ser utilizado o tipo de licitação Técnica e Preço mediante despacho fundamentado da autoridade máxima da entidade ou órgão público, sendo esta a exceção à regra, conforme estabelecido no § 1º do art. 7º do Decreto Federal nº 7.892/13 (BRASIL, 2010, p. 244).

A concorrência é a modalidade da qual podem participar quaisquer interessados que na fase de habilitação preliminar comprovem possuir requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução do objeto da licitação (ARAÚJO, 2010, p. 589).

Uma das escolhas para a aplicação desta modalidade refere-se ao vulto da licitação, ou seja, utiliza-se a concorrência para obras e serviços de engenharia com valores estimados acima de R\$ 1.500.000,00 e para as compras e contratação de outros serviços acima de R\$ 650.000,00 (ARAÚJO, 2010, p. 589).

No entanto, nada impede que a Administração utilize a concorrência para compras e contratações de serviços de menor valor, haja vista expressa disposição legal⁶. Na prática administrativa isto pouco ocorre, porque a referida modalidade é a mais formal de todas e se tem um processo mais demorado em relação às outras (ARAÚJO, 2010, p. 590).

A respeito disso, tem-se a seguinte posição doutrinária:

⁶Art. 23, § 4º da Lei Federal nº 8.666/93: “Nos casos em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência.”

A concorrência é a modalidade de licitação que se realiza com ampla publicidade para assegurar a participação de quaisquer interessados que preencham os requisitos estabelecidos no edital (art. 22, § 1º). Do conceito decorrem suas características básicas, que são a ampla publicidade e a universalidade. A publicidade, nos termos do artigo 21, é assegurada pela publicação do aviso do edital, no mínimo uma vez, com indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral e todas as informações sobre a licitação [...]. A publicação, no caso da concorrência, deve ser feita com no mínimo 30 dias de antecedência, salvo quando se tratar de licitação do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”, ou quando o contrato a ser celebrado contemplar a modalidade de empreitada integral, em que o prazo passa a ser de 45 dias (art. 22, § 2º, I, b). Esse prazo será contado a partir da última publicação do edital resumido ou da expedição do convite, ou ainda da efetiva disponibilidade do edital ou do convite e respectivos anexos, prevalecendo a data em que ocorrer mais tarde (art. 22, § 3º). Universalidade significa a possibilidade de participação de quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto (art. 22, § 1º). (DI PIETRO, 2011, p. 389-390)

Sobre o pregão, tem-se a dizer que se trata de modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns⁷ é feita em sessão pública. Os licitantes apresentam suas propostas por escrito e por lances verbais, no caso do pregão presencial, independentemente do valor estimado para a contratação (GASPARINI, 2008, p. 576).

Ao contrário do que ocorre nas outras modalidades, no pregão a escolha da proposta é feita antes da análise dos documentos de habilitação do licitante, razão maior de sua celeridade. Caso a empresa seja considerada inabilitada, volta-se a analisar os documentos dos demais presentes à sessão (GASPARINI, 2008, p. 577-578).

⁷No parágrafo único do art. 1º da Lei n. 10.520/2002, tem-se a seguinte definição: “Consideram-se bens e serviços comuns [...] aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”

Destaca-se que o pregão é realizado de duas formas, a saber, a presencial, conforme acima caracterizada, e a eletrônica, a qual se passará a analisar, tendo em vista sua importante utilidade na prática administrativa de diversos Órgãos Públicos (GASPARINI, 2008, p. 575).

A respeito da forma eletrônica do pregão, diga-se que, inicialmente, é divulgado o aviso no portal Compras Governamentais de que o pregão eletrônico será realizado, com data e horário para o recebimento eletrônico das propostas dos interessados (GASPARINI, 2008, p. 582).

No dia e hora marcados para a abertura da sessão eletrônica, o pregoeiro inicia os atos, ou seja, o sistema começa a receber e examinar as propostas e selecionar quem poderá participar. Salienta-se que todos os envolvidos no pregão eletrônico – pregoeiro e licitantes particulares – possuem assinatura digital para que se realizem os referidos procedimentos. Encerrado o prazo de recebimento, o sistema fecha lista de participantes sem que o pregoeiro e os próprios participantes saibam quem enviou as propostas (BRASIL, 2005, p. 8).

A disputa é de quem vende mais barato e se desenvolve em torno de um preço de referência, que pode ser publicado no edital da licitação, sobre o qual não pode ser oferecido preço superior (JUSTEN FILHO, 2005, p. 393).

Na tela do fornecedor é sinalizado o menor preço do momento e a indicação verde ou vermelha para que ele saiba se aquele preço que ofertou está ganhando ou perdendo.

O ambiente virtual é semelhante à de um *chat* (bate-papo) em que todas as mensagens enviadas são lidas por todas as pessoas, mas somente quem é questionado pelo pregoeiro pode responder. Os demais somente visualizam a conversação. Ou seja, quando o fornecedor oferecer um lance, essa informação será de conhecimento de todos os conectados ao sistema (BRASIL, 2005, p. 22).

O pregoeiro acompanha os lances pela sua tela no computador e, pelo decréscimo da disputa, fixa o prazo para o encerramento aleatório do envio dos preços (BRASIL, 2005, p. 18-19).

Após o encerramento dos lances, tem-se a classificação dos fornecedores, momento em que o pregoeiro descobre quem participou do processo. Ocorre a aceitação do menor preço e, possuindo o licitante todos os requisitos de habilitação predefinidos no edital, o pregoeiro o declara habilitado, abrindo-se, em seguida, o prazo, fixado pelo pregoeiro entre vinte e sessenta minutos, para manifestação de intenção de recursos dos classificados na sequência do menor preço. A aceitabilidade da intenção de recurso cabe ao pregoeiro decidir, considerando os aspectos da fundamentação do licitante (BRASIL, 2005, p. 8).

Havendo desconsideração do pedido de recurso, ou não ocorrendo esta situação, o objeto da licitação é adjudicado pelo pregoeiro ao licitante detentor do menor preço. Assim, a autoridade competente do Órgão Público, geralmente é o ordenador de despesa, homologa o respectivo processo. Mesmo existido a aceitação do pedido de recurso, a sessão pública é encerrada, e o sistema gera automaticamente ata da sessão, em que constam todos os procedimentos a ela relativos (BRASIL, 2005, p. 8-10).

A diferença quando há o aceite da intenção de recurso, é a de que, após os prazos de apresentação das razões recursais e das contrarrazões, quem adjudica e homologa o pregão eletrônico é a autoridade competente (BRASIL, 2005, p. 25-27).

O pregão eletrônico é um aprimoramento do pregão presencial. A diferença entre os dois é que o pregão realizado na *internet* oferece maior velocidade e facilidade para a participação dos fornecedores, os quais devem possuir prévio cadastro nos sistemas governamentais (GASPARINI, 2008, p. 583).

No pregão convencional, os fornecedores disputam quem venderá produtos ou serviços pelo menor preço através de lances verbais, num local público, com a presença dos interessados, conduzido por um pregoeiro e pela respectiva equipe de apoio (GASPARINI, 2008, p. 578).

É bom ressaltar que o pregão eletrônico consiste no mesmo rito, sem necessidade do deslocamento dos fornecedores, podendo participar do processo licitatório estando em qualquer ponto do país (GASPARINI, 2008, p. 582).

O critério de julgamento de menor preço, aceito para o SRP nas modalidades de concorrência e de pregão, é o de selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração considerando o menor preço ofertado pelo licitante. Tal tipo de licitação é utilizado para compras e serviços de modo geral e para a contratação de bens e de serviços de informática, nos casos indicados em Decreto do Poder Executivo (JUSTEN FILHO, 2005, P. 153).

O tipo de licitação, denominado técnica e preço, somente se utiliza quando o SRP adota a modalidade concorrência, e deve ser precedido de despacho fundamentado da autoridade competente do órgão promotor da licitação (BRASIL, 2010, p. 244).

É um critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a Administração é escolhida com base na maior média ponderada, considerando-se as notas obtidas nas propostas de preço e de técnica.

Caracterizadas as modalidades e os tipos de licitação em que se deve utilizar o SRP, analisar-se-ão as hipóteses de sua aplicação nos processos de aquisições e contratações.

2.3 Possibilidades de contratações e aquisições por SRP

O SRP⁸ representa uma das formas de aquisição de bens e serviços por parte da Administração Pública, considerando a redução de processos licitatórios e a diminuição dos estoques, tendo em vista que as compras são efetivamente realizadas quando da necessidade do órgão público em determinado material ou serviço, que teve o seu preço previamente registrado.

Assim, ensina Marçal Justen Filho:

Já numa licitação de registro de preços, os interessados não formulam propostas unitárias de contratação, elaboradas em função de quantidades exatas. As propostas definem a qualidade do produto e o preço unitário, mas as quantidades a serem adquiridas e a ocasião em que ocorrerá a aquisição dependerão das conveniências da Administração. Uma vez decidida a contratar, a Administração verificará se os preços registrados são compatíveis com os praticados no mercado. Em caso positivo, realizará as aquisições com eficiência, rapidez e segurança. O licitante não poderá se negar a contratar (desde que o contrato se compatibilize com os limites estabelecidos no ato convocatório). Mas ainda, podem ocorrer diversas contratações tomando por base o registro, de modo que a licitação não se exaure com uma única contratação. (2005, p. 145)

⁸A previsão legal para o instituto do Registro de Preços possui amparo no art. 15 da Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993, que prescreve: “Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (Regulamento) (Regulamento) (Vigência) [...]”

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

[...]

§ 2^a Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3^a O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

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

III - validade do registro não superior a um ano.”

No edital da licitação deverão constar todos os requisitos imprescindíveis às futuras contratações. Respeitando o prazo de validade do registro e os quantitativos máximos previamente indicados por ocasião da licitação, a Administração Pública poderá realizar tantas contratações quantas se fizerem necessárias (JUSTEN FILHO, 2005, p. 144).

O SRP é utilizado para aquisições futuras de objetos individualmente mais simples e de uso comum da Administração, e que não necessitem de descrições complexas, e será precedido de ampla pesquisa de mercado (JUSTEN FILHO, 2005, p. 144).

O ato convocatório deverá definir, de forma clara e precisa, que a licitação trata-se de registro de preços, estabelecendo as condições a que se subordinarão os interessados. O edital do SRP deve atender ao disposto no art. 9º do Decreto nº 7.892/13º.

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

I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;

III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

IV - quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;

V - condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;

VI - prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no **caput** do art. 12;

VII - órgãos e entidades participantes do registro de preço;

VIII - modelos de planilhas de custo e minutas de contratos, quando cabível;

IX - penalidades por descumprimento das condições;

X - minuta da ata de registro de preços como anexo; e

XI - realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.

§ 1º O edital poderá admitir, como critério de julgamento, o menor preço aferido pela oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, desde que tecnicamente justificado.

§ 2º Quando o edital previr o fornecimento de bens ou prestação de serviços em locais diferentes, é facultada a exigência de apresentação de proposta diferenciada por região, de modo que aos preços sejam acrescidos custos variáveis por região.

§ 3º A estimativa a que se refere o inciso III do **caput** não será considerada para fins de qualificação técnica e qualificação econômico-financeira na habilitação do licitante.

O instrumento de convocação deverá respeitar as regras gerais das licitações, mas deverá indicar outras, inerentes à situação. Como regras inerentes à situação entendem-se a determinação dos padrões de qualidade, as condições de ofertas – lotes mínimos e máximos – as condições de aquisições – quantidades mínimas e máximas – a periodicidade das aquisições, bem como a observação de que, no período de validade do registro do preço, a Administração terá a faculdade de contratar ou não (JUSTEN FILHO, 2005, p. 152).

Impende salientar que os requisitos constantes do art. 3º do Decreto Federal nº 7.892/13 devem ser interpretados considerando a definição de que tal objeto será adquirido ou contratado por SRP. Caberá ao gestor interessado a análise detalhada do estabelecido nos quatro incisos, visando à segurança da contratação (JUSTEN FILHO, 2005, p. 150).

O rol constante do art. 3º é exaustivo, tendo em vista que seria pouco provável localizar alternativas, além das mencionadas, para justificar a aplicação do SRP (JUSTEN FILHO, 2005, p. 150).

Consideram-se como exaustivas as hipóteses de cabimento do SRP, justamente para que sejam impossibilitadas interpretações divergentes sobre a aplicação de tal instrumento, de modo a evitar que toda e qualquer contratação seja realizada desta forma, o que ocasionaria um desvio à finalidade prevista no Regulamento (JUSTEN FILHO, 2005, p. 150).

Assim, não se admite a utilização do SRP em situações para as quais não se viabilize. O art. 3º do Decreto Federal nº 7.892/13 indica os casos em que o SRP é aplicável (JUSTEN FILHO, 2005, p. 150).

Nesse contexto, analisar-se-ão, no próximo capítulo, as questões procedimentais do SRP.

§ 4º. O exame e a aprovação das minutas do instrumento convocatório e do contrato serão efetuados exclusivamente pela assessoria jurídica do órgão gerenciador. (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)”

Vantagens e desvantagens nas aquisições de bens e serviços através do Sistema de Registro de Preços

O capítulo segundo abordará os aspectos iminentes aos órgãos participantes do processo de SRP, buscando caracterizar cada um da maneira como se comportam nos procedimentos, ou seja, os diversos interesses reunidos numa só licitação. Desse ponto em diante, é que se trarão à baila os demais passos para a formalização do SRP entre as respectivas entidades movedoras do processo, bem como àquelas que não o integraram desde o início.

3.1 Pluralidade de interesse nas aquisições e contratações

Antes de se adentrar ao estudo dos sujeitos do SRP, é de elevado grau ter-se em mente que tal procedimento visa à prestação de serviços e à aquisição de bens para contratações futuras. Gera-se, assim, o compromisso de fornecimento para o licitante particular, mediante o registro formal do preço, e a expectativa de contratação para Administração, consoante ensinamento de Marçal Justen Filho:

Num sistema de registro de preços, a Administração estima quantidades máximas e mínimas. Posteriormente, estará autorizada a contratar as quantidades que forem adequadas à satisfação das necessidades coletivas. (2005, p. 146)

O novo regulamento do SRP estabelecido pelo Decreto Federal nº 7.892/13, traz em seu artigo 2º, incisos III, IV e V, as definições para órgão

gerenciador, órgão participante e órgão não participante, respectivamente, as quais são de suma relevância para o presente estudo.

Tem-se como órgão gerenciador o órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente.

O órgão participante é o órgão da administração pública que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços.

Já o órgão não participante é aquele órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços.

Depreende-se, pelas definições, que podem gerenciar e participar do conjunto de procedimentos para o SRP órgãos e entidades pertencentes a diferentes esferas, inclusive para os entes não participantes.

Trata-se de inovação do novo regulamento, pois o anterior – Decreto Federal nº 3.931/01 – não fazia distinção expressa nas esferas para o órgão gerenciador e participante, bem como não trazia definição para o órgão não participante, apenas fazia previsão das adesões de órgãos não participantes do processo originário.

Considerando a natureza de sujeitos do conjunto de procedimentos para o SRP, ao órgão gerenciador e aos órgãos participantes competem os

dispositivos constantes dos artigos 5^o e 6^o do Decreto Federal n^o 7.892/13.

¹ “Art. 5^o. Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, e ainda o seguinte:

I - registrar sua intenção de registro de preços no Portal de Compras do Governo federal;

II - consolidar informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;

III - promover atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório;

IV - realizar pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação e, consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidades participantes, inclusive nas hipóteses previstas nos §§ 2^o e 3^o do art. 6^o deste Decreto; (Redação dada pelo Decreto n^o 8.250, de 2.014);

V - confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e termo de referência ou projeto básico;

VI - realizar o procedimento licitatório;

VII - gerenciar a ata de registro de preços;

VIII - conduzir eventuais renegociações dos preços registrados;

IX - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes de infrações no procedimento licitatório; e

X - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações.

XI - autorizar, excepcional e justificadamente, a prorrogação do prazo previsto no § 6^o do art. 22 deste Decreto, respeitado o prazo de vigência da ata, quando solicitada pelo órgão não participante. (Incluído pelo Decreto n^o 8.250, de 2.014)

§ 1^o. A ata de registro de preços, disponibilizada no Portal de Compras do Governo federal, poderá ser assinada por certificação digital.

§ 2^o. O órgão gerenciador poderá solicitar auxílio técnico aos órgãos participantes para execução das atividades previstas nos incisos III, IV e VI do **caput**.”

² “Art. 6^o. O órgão participante será responsável pela manifestação de interesse em participar do registro de preços, providenciando o encaminhamento ao órgão gerenciador de sua estimativa de consumo, local de entrega e, quando couber, cronograma de contratação e respectivas especificações ou termo de referência ou projeto básico, nos termos da Lei n^o 8.666, de 21 de junho de 1993, e da Lei n^o 10.520, de 17 de julho de 2002, adequado ao registro de preços do qual pretende fazer parte, devendo ainda:

I - garantir que os atos relativos a sua inclusão no registro de preços estejam formalizados e aprovados pela autoridade competente;

II - manifestar, junto ao órgão gerenciador, mediante a utilização da Intenção de Registro de Preços, sua concordância com o objeto a ser licitado, antes da realização do procedimento licitatório; e

III - tomar conhecimento da ata de registros de preços, inclusive de eventuais alterações, para o correto cumprimento de suas disposições.

§ 1^o. Cabe ao órgão participante aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador. (Incluído pelo Decreto n^o 8.250, de 2.014)

§ 2^o. No caso de compra nacional, o órgão gerenciador promoverá a divulgação da ação, a pesquisa de mercado e a consolidação da demanda dos órgãos e entidades da administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pelo Decreto n^o 8.250, de 2.014)

Os procedimentos relativos aos atos de controle e administração do SRP são postos em prática através da ferramenta denominada Intenção de Registro de Preços – IRP, disponível no sítio www.compras.governamentais.gov.br, criada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para concretizar as situações previstas para o SRP. (BRASIL, 2007, p. 5)

Tal ferramenta contribui de forma significativa à divulgação das intenções de registros dos diversos órgãos e entidades públicos aderentes ao portal Compras Governamentais. Estabelece o Manual do Gerenciador:

A Intenção de Registro de Preços – IRP, que tem como finalidade permitir à Administração tornar públicas suas intenções de realizar Pregão ou Concorrência para Registro de Preços, com a participação de outros órgãos governamentais, que tenham interesse em contratar o mesmo objeto, possibilitando auferir melhores preços por meio de economia de escala. O Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, através da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação e do Departamento de Logística e Serviços Gerais, com amparo no Decreto nº. 3.931 de 19 de setembro de 2001 implantou a funcionalidade denominada “Intenção de Registro de Preços”, tornando pública, no âmbito dos usuários do COMPRASNET as intenções de futuras licitações (Pregões Eletrônicos, Presencias e Concorrências) para Registro de Preços. (BRASIL, 2007, p. 4)

§ 3º Na hipótese prevista no § 2º, comprovada a vantajosidade, fica facultado aos órgãos ou entidades participantes de compra nacional a execução da ata de registro de preços vinculada ao programa ou projeto federal. (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

§ 4º Os entes federados participantes de compra nacional poderão utilizar recursos de transferências legais ou voluntárias da União, vinculados aos processos ou projetos objeto de descentralização e de recursos próprios para suas demandas de aquisição no âmbito da ata de registro de preços de compra nacional. (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

§ 5º Caso o órgão gerenciador aceite a inclusão de novos itens, o órgão participante demandante elaborará sua especificação ou termo de referência ou projeto básico, conforme o caso, e a pesquisa de mercado, observado o disposto no art. 6º. (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

§ 6º Caso o órgão gerenciador aceite a inclusão de novas localidades para entrega do bem ou execução do serviço, o órgão participante responsável pela demanda elaborará, ressalvada a hipótese prevista no § 2º, pesquisa de mercado que contemple a variação de custos locais ou regionais. (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014).”

Destaca-se que o procedimento da IRP é formalmente instituído no art. 4º do Decreto Federal nº 7.892/13³. O regulamento anterior – Decreto Federal nº 3.931/01 – não o mencionava.

Com a utilização e a regulamentação da IRP, tem-se um canal efetivo de comunicação entre os órgãos e entidades que possuem as mesmas necessidades de contratações de serviços e de aquisições de materiais (BRASIL, 2007, p. 12).

O órgão gerenciador manifesta a IRP, que pressupõe já possuir processo licitatório formalizado em sua fase interna – pesquisa de mercado, respectiva minuta de edital, despachos das autoridades responsáveis e parecer jurídico – apenas com as quantidades de itens ou serviços que adquirirá durante a vigência da ata (BRASIL, 2007, p. 12).

Ao interessado em participar do referido processo compete apenas manifestar interesse, dentro do prazo estipulado, nos itens previamente

³ “Art. 4º Fica instituído o procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP, a ser operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais - SIASG, que deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, para registro e divulgação dos itens a serem licitados e para a realização dos atos previstos nos incisos II e V do **caput** do art. 5º e dos atos previstos no inciso II e **caput** do art. 6º.

§ 1º A divulgação da intenção de registro de preços poderá ser dispensada, de forma justificada pelo órgão gerenciador. (Redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

§ 2º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão editará norma complementar para regulamentar o disposto neste artigo.

§ 3º Caberá ao órgão gerenciador da Intenção de Registro de Preços - IRP: (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

I - estabelecer, quando for o caso, o número máximo de participantes na IRP em conformidade com sua capacidade de gerenciamento; (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

II - aceitar ou recusar, justificadamente, os quantitativos considerados ínfimos ou a inclusão de novos itens; e (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

III - deliberar quanto à inclusão posterior de participantes que não manifestaram interesse durante o período de divulgação da IRP. (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

§ 4º Os procedimentos constantes dos incisos II e III do § 3º serão efetivados antes da elaboração do edital e de seus anexos. (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

§ 5º Para receber informações a respeito das IRPs disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal, os órgãos e entidades integrantes do SISG se cadastrarão no módulo IRP e inserirão a linha de fornecimento e de serviços de seu interesse. (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

§ 6º É facultado aos órgãos e entidades integrantes do SISG, antes de iniciar um processo licitatório, consultar as IRPs em andamento e deliberar a respeito da conveniência de sua participação. (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014).”

cadastrados pelo gerenciador, informando o local de entrega e as quantidades (BRASIL, 2007, p. 15). Ao gerenciador cabe analisar as solicitações e aceitá-las ou recusá-las motivadamente (BRASIL, 2007, p. 20).

De outro prisma, salientam-se as dificuldades de ordem prática com a adesão de participantes na IRP, pois a mesma não faz diferenciação no valor de referência do item quando o órgão participante é de outro município ou até mesmo de outro estado (JUSTEN FILHO, 2005, p. 151).

O sistema parte do pressuposto de que o valor do objeto é o mesmo para todo o território nacional. O correto seria a separação do item por local de entrega e, conseqüentemente, o preço da região teria um valor diferenciado. Cabe lembrar que mesmo num único estado poderá haver diferentes preços em municípios distintos (JUSTEN FILHO, 2005, p. 152).

Uma provável solução para este impasse seria a prévia realização de pesquisas de mercado dos itens de interesse de diversos órgãos na fase interna do processo licitatório e, quando das manifestações das IRP, fossem cadastrados pelo órgão gerenciador, com preços correspondentes aos locais de entrega, sendo que novos interessados, após a respectiva divulgação da IRP no Portal Compras Governamentais somente seriam aceitos caso possuíssem sede nas localidades previamente definidas (JUSTEN FILHO, 2005, p. 152).

No que se refere à pesquisa de mercado, leciona Marçal Justen Filho:

O registro de preços supõe ampla pesquisa de mercado e os resultados devem ser divulgados através da imprensa, não apenas para orientação da Administração como também para permitir a fiscalização pela comunidade. Essas cautelas destinam-se a evitar o risco de preços muito elevados serem objetos de registro. (2005, p. 146)

As funcionalidades do sistema estão à disposição dos gestores públicos. Com a utilização da IRP pode ocorrer, no âmbito das respectivas entidades, contrapartida em relação aos processos licitatórios, melhorando o planejamento e diminuindo a quantidade de licitações (JUSTEN FILHO, 2005, p. 152).

Entende-se como contrapartida a ferramenta de se utilizar compras conjuntas entre determinados órgãos e entidades geograficamente localizados próximos uns dos outros através da IRP, contribuindo significativamente no sentido de racionalizar os custos das contratações de serviços e de aquisições de materiais de interesse comum dos gerenciadores e dos participantes (JUSTEN FILHO, 2005, p. 152).

O próximo tópico cuidará das fases seguintes à IRP e ao procedimento da licitação, através da vinculação à ata de registro de preços.

3.2 Formalização do registro de preços

Finalizado o processo licitatório nas modalidades cabíveis à adoção do SRP, a Administração Pública Federal convocará os detentores dos preços classificados para a assinatura da ata de registro de preços, que terá validade de até um ano, gerando, assim, a expectativa de fornecimento daqueles bens ou serviços ao detentor do preço registrado.

Didaticamente, o Tribunal de Contas da União traz as seguintes considerações:

Após realização da licitação, preços e condições de contratação ficam registrados na ata de registro de preços. Ficam disponíveis para os órgãos e entidades participantes do registro de preços ou para qualquer outro órgão ou entidade da Administração, ainda que não tenha participado do certame licitatório. Preço registrado e indicação dos respectivos fornecedores serão divulgados em órgão oficial da Administração. (BRASIL, 2010, p. 244)

Durante o prazo de vigência da ata, o órgão gerenciador e os participantes poderão adquirir os bens e os serviços, sempre respeitando os quantitativos máximos registrados.

Destaca-se que a ata de registro de preços é um documento vinculativo, pois existe vinculação ou relação jurídica entre as partes; obrigacional, pois revela um compromisso firmado entre as partes para a realização de eventuais contratações a serem concretizadas no futuro, em que se registram os preços, fornecedores, órgão gerenciador, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as condições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.

Assim, ensina Marçal Justen Filho:

Numa licitação, a oferta do licitante configura uma proposta de contratação. No registro de preços, o licitante formula proposta para uma promessa de contratação. O licitante vencedor, no sistema de registro de preços, não é convocado para, desde logo, realizar um contrato. O dever do sujeito é pactuar o registro de preços, formalizado em documento escrito denominado ata. Portanto, a recusa do sujeito em firmar a ata equivale juridicamente à recusa do licitante em pactuar o contrato numa licitação comum. (2005, p. 161)

Consoante o artigo 16 do Decreto Federal nº 7.892/13⁴, não existe obrigatoriedade de contratação, durante o prazo de validade a ata de registro de preços, por parte do Poder Público.

A vigência da ata de registro de preços é limitada a um ano, computadas eventuais prorrogações, conforme estabelecido pelo art. 12 do Decreto nº 7.982/13⁵: Ou seja, pode haver atas com vigência de um mês, de três meses desde que preestabelecido no instrumento convocatório.

⁴ A existência de preços registrados não obriga a administração a contratar, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, assegurada preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições.

⁵ O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993.

Por exemplo, uma ata de registro de preços com validade de dez meses, somente poderá ser prorrogada por mais dois meses, haja vista a limitação temporal estabelecida.

Salienta-se que o prazo de vigência da ata no novo regulamento do SRP representa uma grande modificação e um esclarecimento importante acerca das dúvidas que pairavam sobre o estabelecido no dispositivo regulamentar anterior.

Primeiramente, analisar-se-á o art. 4º, § 2º do Decreto nº 3.931/01, que admitia a prorrogação da vigência da Ata, nos termos do art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666/93, quando a proposta continuava se mostrando mais vantajosa, satisfeitos os demais requisitos desta norma.

Agora, faz-se a análise do art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666/93⁶, que trata da possibilidade de prorrogação excepcional dos prazos contratuais dos serviços a serem executados de forma contínua, além do limite de sessenta meses.

Observa-se que o parágrafo acima mencionado remete às questões relativas a prazos estabelecidas no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93⁷, sobre a prestação dos serviços de execução contínua, que poderão ter a vigência prorrogada por iguais e sucessivos períodos, devendo ser respeitado o limite de sessenta meses.

⁶ “Art. 57 A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

[...]

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

⁷ “Art. 57 A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

[...]

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

Nesse sentido, o regulamento do Decreto n° 3.931/01 conferia o *status* de serviço continuado à ata de registro de preços, no que se refere à possibilidade de prorrogação da vigência.

O nobre doutrinador Marçal Justen Filho firma posicionamento relevante e esclarecedor sobre este aspecto:

É evidente a impossibilidade de aplicar ao registro de preços a determinação específica e excepcional contida no art. 57, § 4º da Lei de Licitações. Essa disposição refere-se única e exclusivamente aos contratos de prestação de serviços contínuos. Não é extensível a qualquer outra manifestação contratual. Uma ata de registro de preços não retrata um “serviço continuado”. Quando muito, é uma relação jurídica continuada. A disposição examinada contraria fortemente o texto expresso da Lei. (2005, p. 157)

O Tribunal de Contas da União – TCU – à luz do que estabelecia o Decreto n° 3.931/01, reconhecia a divergência sobre este ponto e, desta forma, interpretava de maneira distinta a validade do registro de preços e a vigência da ata de registro de preços (BRASIL, 2010, p. 248).

A Corte de Contas entendia que, em observância aos princípios da continuidade dos serviços públicos e da economicidade, poderia haver a prorrogação da ata de registro de preços por até doze meses, desde que os preços ali registrados continuem vantajosos para a Administração Pública, mediante comprovação nos autos do processo e ato emanado da autoridade competente do órgão ou entidade (BRASIL, 2010, p. 248).

A proposta fornecida pelo licitante deveria continuar sendo a que apresentasse maior vantagem, para que se justificasse a provável prorrogação. Para a confirmação, ou não, da vantagem haveria que se realizar pesquisas de mercado contendo as mesmas descrições dos itens e/ou serviços licitados quando do registro dos preços. Assim, caso os preços apurados no mercado fossem superiores ao registrado, proceder-

se-ia a referida prorrogação, caso contrário, não haveria motivos para fazê-la (BRASIL, 2010, p. 249-250).

Desse modo, tinha-se que a validade do registro de preços era de um ano, sendo que a respectiva ata de registro de preços, em caráter excepcional e, desde que comprovada economicidade para a Administração Pública, poderia ser prorrogada por até doze meses (BRASIL, 2010, p. 250).

Outro aspecto interessante sobre as prováveis prorrogações das atas é a de que os quantitativos disponíveis permaneciam os mesmos para o período subsequente. Por exemplo, se houve o registro de preços para 100 computadores e, durante os doze meses da vigência do registro, o órgão ou entidade adquiriu 70 unidades, restariam para o próximo elastério 30 unidades (BRASIL, 2010, p. 250).

Em que pese os dispositivos do novo regulamento tenham elucidado a dúvida sobre a vigência da ata e do registro de preços e a impossibilidade de prorrogação, o Tribunal de Contas da União ainda não editou novo Manual de Licitações e Contratos Administrativos após a vigência do Decreto Federal nº 7.892/13.

A respeito do registro dos itens na respectiva ata, o novo regulamento do SRP inovou no sentido de permitir um cadastro reserva para cada item, objetivando assegurar que os licitantes classificados após o primeiro colocado, aceitando, registrem na ata preço idêntico ao do vencedor do item, para que, no caso de cancelamento do registro do primeiro colocado, forneçam o material ou prestem o serviço objeto do registro⁸.

⁸ Decreto Federal nº 7.982/2013: “Art. 11. Após a homologação da licitação, o registro de preços observará, entre outras, as seguintes condições:

I - serão registrados na ata de registro de preços os preços e quantitativos do licitante mais bem classificado durante a fase competitiva; (Redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

II - será incluído, na respectiva ata na forma de anexo, o registro dos licitantes que aceitarem cotar os bens ou serviços com preços iguais aos do licitante vencedor na sequência da classificação do certame, excluído o percentual referente

Sob a égide do regulamento anterior – Decreto Federal nº 3.931/01 –, na seara fática, a convocação dos demais fornecedores quando frustrada a negociação do preço registrado, tornava-se viável apenas quando o SRP era realizado nas modalidades de concorrência e de pregão presencial, uma vez que no pregão eletrônico os preços são automaticamente registrados nos sistemas governamentais após a homologação do respectivo processo licitatório pela autoridade competente do órgão gerenciador, não sendo possível retornar às fases anteriores.

A ata de registro de preços poderá ser alterada pelo órgão gerenciador quando ocorrerem mudanças de preços no mercado, o qual, verificando que os preços registrados encontram-se superiores àqueles praticados no mercado poderá renegociar os preços junto ao fornecedor.

Frustrada a negociação, ocorrerá a liberação do fornecedor do compromisso assumido e, em seguida, a convocação dos demais fornecedores visando igual oportunidade de negociação⁹.

à margem de preferência, quando o objeto não atender aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993; (Redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

III - o preço registrado com indicação dos fornecedores será divulgado no Portal de Compras do Governo Federal e ficará disponibilizado durante a vigência da ata de registro de preços; e (Redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

IV - a ordem de classificação dos licitantes registrados na ata deverá ser respeitada nas contratações. (Redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

§ 1º O registro a que se refere o inciso II do caput tem por objetivo a formação de cadastro de reserva no caso de impossibilidade de atendimento pelo primeiro colocado da ata, nas hipóteses previstas nos arts. 20 e 21. (Redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

§ 2º Se houver mais de um licitante na situação de que trata o inciso II do caput, serão classificados segundo a ordem da última proposta apresentada durante a fase competitiva. (Redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

§ 3º A habilitação dos fornecedores que comporão o cadastro de reserva a que se refere o inciso II do caput será efetuada, na hipótese prevista no parágrafo único do art. 13 e quando houver necessidade de contratação de fornecedor remanescente, nas hipóteses previstas nos arts. 20 e 21. (Redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

§ 4º O anexo que trata o inciso II do caput consiste na ata de realização da sessão pública do pregão ou da concorrência, que conterà a informação dos licitantes que aceitarem cotar os bens ou serviços com preços iguais ao do licitante vencedor do certame. (Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014).”

⁹ Decreto Federal nº 7.982/2013: “Art. 17. Os preços registrados poderão ser revistos em decorrência de eventual redução dos preços praticados no mercado ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, cabendo ao órgão gerenciador promover as negociações junto aos fornecedores, observadas as disposições contidas na alínea “d” do inciso II do caput do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.” Decreto Federal nº 7.982/2013: “Art. 18. Quando o preço registrado tornar-se superior ao preço praticado no mercado por motivo superveniente, o órgão gerenciador convocará os fornecedores para negociarem a redução dos preços aos valores praticados pelo mercado.

A respeito dos prováveis cancelamentos do registro de preços, estes são admitidos diante da ocorrência de caso fortuito ou força maior devidamente comprovados por razões de interesse público e a pedido do fornecedor (BRASIL, 2010, p. 243).

Sobre este aspecto, ensina Marçal Justen Filho:

É óbvio, porém, que não bastará o particular invocar a inconveniência de manter sua proposta anterior. Estará obrigado a comprovar a alteração do panorama fático. Somente diante de tais pressupostos (ocorrência de evento imprevisível e comprovação adequada) é que o particular poderá liberar-se da obrigatoriedade de contratar. A pura e simples recusa do particular não poderá ser aceita pela Administração. (2005, p. 161)

O órgão gerenciador também pode motivar o cancelamento da ata de registro de preços. A Administração pode considerar que o conteúdo da ata não lhe é mais conveniente em, basicamente, duas situações: quando não houver mais interesse na obtenção do objeto registrado, pelo que, justificadamente, será revogada a ata; ou quando o preço do objeto registrado não lhe for mais conveniente (JUSTEN FILHO, 2005, p. 160).

Neste último caso, deverá, primeiramente, negociá-lo junto ao fornecedor, o qual deverá concordar com a mudança, não podendo a Administração implantá-la unilateralmente (JUSTEN FILHO, 2005, p. 160).

Assegurados o contraditório e a ampla defesa, devidamente formalizados por despacho da Autoridade Competente, o registro do fornecedor será cancelado quando este descumprir as condições da ata;

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

§ 2º A ordem de classificação dos fornecedores que aceitarem reduzir seus preços aos valores de mercado observará a classificação original."

quando não retirar a respectiva nota de empenho¹⁰ ou instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração, sem justificativa aceitável; e, por fim, sofrer sanção que o impeça de prosseguir com o registro válido¹¹.

Mediante essas considerações, é de notável importância trazer a opinião global de Marçal Justen Filho sobre o tema:

O Dec. 7.892/2013 admite que o registro de preços abranja diferentes órgãos ou entidades. O registro de preços não configura uma contratação para execução de prestação específica, os termos dele constantes condicionam a realização de contratos futuros. Os institutos próprios da contratação administrativa aplicam-se às condições estabelecidas no registro de preço. Assim, os preços devem ser reajustados a partir de doze meses da data da proposta (ou do orçamento a que ela se referir). É admissível a revisão de preços. Se as condições previstas no registro de preços se tornarem inconvenientes, caberá sua revogação (2014, p. 537).

Em suma, a ata de registro de preços formaliza uma promessa de contratação, de cunho irrevogável, para o particular. A eventual recusa em cumprir os termos da obrigação assumida na ata equivale à infração prevista no art. 81 da Lei n° 8.666/93¹² (JUSTEN FILHO, 2005, p. 162).

Esse leque de regramentos excêntricos para o SRP adentra em uma série de eventos, que serão analisados a seguir.

¹⁰ O art. 58 da Lei n° 4.320/64 menciona que “O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. O art. 61 do mesmo diploma legal estabelece que “Para cada empenho será extraído um documento denominado ‘nota de empenho’ que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria”.

¹¹ Ver art. 20 do Decreto Federal n.º 7.982/2013.

¹² A recusa injustificada do adjudicatário em assinar o contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo estabelecido pela Administração, caracteriza o descumprimento total da obrigação assumida, sujeitando-o às penalidades legalmente estabelecidas.

3.3 Procedimentos especiais

Os procedimentos especiais residem nas diferenças entre as contratações e aquisições realizadas mediante licitações tradicionais e as realizadas por Sistema de Registro de Preços.

Tais procedimentos referem-se a uma garantia para o Administrador Público, porque não deixará de realizar a licitação, que é uma exigência constitucional, e sim adotará um procedimento especial de licitação – especial por não obrigar a aquisição do material ou do serviço. Ressalta-se que o propósito de um procedimento licitatório convencional é a contratação, que, no caso de do SRP, fica facultada à Administração em realizá-la (JUSTEN FILHO, 2005, p. 152).

Tem-se como principal diferença a natureza do objeto da licitação. No sistema convencional, a licitação visa a selecionar fornecedor e proposta para a contratação específica, efetivada pela Administração no final do procedimento. No registro de preços, a licitação visa a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, que poderão ser realizadas por repetidas vezes, durante o período estipulado no instrumento convocatório (BRASIL, 2010, p. 243).

Assim, os fornecedores de bens e produtos, e os prestadores de serviços registrados na ata de registro de preços ficarão obrigados a realizar as contratações futuras a que se vincularam, nas condições estabelecidas em ata e no edital da licitação. Porém, a Administração não está obrigada a firmar estas contratações, sendo-lhe facultada a utilização de outros meios conforme a legislação. Aos beneficiários do registro fica assegurada apenas a preferência de contratação (JUSTEN FILHO, 2005, p. 152).

Nesse panorama, o registro de preços é um contrato normativo, expressão que indica uma relação jurídica de cunho preliminar e

abrangente, que estabelece vínculo jurídico disciplinando o modo de aperfeiçoamento de futuras contratações entre as partes (JUSTEN FILHO, 2005, p. 144).

O TCU enumera algumas das peculiaridades do SRP:

[...] não está a Administração obrigada a contratar o bem ou serviço registrado. A contratação somente ocorre se houver interesse do órgão/entidade; compromete-se o licitante a manter, durante o prazo de validade do registro, o preço registrado e a disponibilidade do produto, nos quantitativos máximos licitados; aperfeiçoa-se o fornecimento do objeto registrado por meio de instrumento contratual (termo de contrato ou instrumento equivalente); observados o prazo de validade do registro e os quantitativos máximos previamente indicados na licitação, a Administração poderá realizar tantas contratações quantas se fizerem necessárias; pode a Administração realizar outra licitação para a contratação pretendida, a despeito da existência de preços registrados. Contudo, não pode comprar de outro licitante que não o ofertante da melhor proposta; licitação para o SRP pode ser realizada independentemente de dotação orçamentária, pois não há obrigatoriedade e dever de contratar; pode ser revisto o preço registrado em decorrência de eventual redução daqueles praticados no mercado, ou que eleve o custo respectivo; quando demonstrada a ocorrência de fato superveniente, capaz de impedir o cumprimento do compromisso assumido, pode ser solicitado cancelamento de registro da empresa licitante. (BRASIL, 2010, p. 243)

Outro aspecto que merece destaque é o fato de que, nas licitações tradicionais, ocorre a necessidade de prévia dotação orçamentária, ou seja, é necessário que o órgão ou entidade promotora do certame possua recursos orçamentários suficientes para atender a despesa prevista com a contratação e/ou aquisição pretendida.

Já para as licitações realizadas pelo sistema de registro de preços, a necessidade de indicação de crédito orçamentário é exigida apenas quando

da efetividade da contratação, não servindo de requisito e tampouco de garantia para a realização do processo licitatório cabível, conforme art. 7º, parágrafo 2º do Decreto Federal nº 7.892/13.

Sobre este aspecto, caracterizando posicionamento conservador e divergente do estabelecido no regulamento do SRP, a respeito das normas orçamentárias e da fixação de quantitativos em aquisições por SRP, dispõe Marçal Justen Filho:

As normas orçamentárias exigem que a Administração realize licitação para a qual exista previsão de recursos orçamentários. Logo, toda e qualquer licitação (mesmo para registro de preços) pressupõe a submissão da estimativa de despesas aos limites das rubricas orçamentárias [...]. A seleção do fornecedor mediante registro de preços não dispensa a previsão de recursos orçamentários. Os quantitativos totais estimados deverão estar contidos nos limites orçamentários, de modo a existir a previsão orçamentária para contratação dos montantes totais licitados. (2005, p. 154)

Assim, têm-se basicamente duas peculiaridades procedimentais para o SRP: a de não gerar a obrigação de contratar o objeto licitado e a desnecessidade de crédito orçamentário para a realização da despesa.

Essas peculiaridades procedimentais geram impactos consideráveis quando da efetivação das contratações, tanto por parte dos órgãos ou entidades envolvidos desde o início do processo licitatório, quanto para os que manifestarem interesse em aderir total ou parcialmente à ata de registro de preços – sendo que estas análises constarão do próximo capítulo.

A utilização das atas de registro de preços por órgãos não participantes do processo originário

O capítulo terceiro mencionará os procedimentos relativos às adesões das atas de registro de preços pelos “caronas”, bem como a previsão legislativa para a criação de tal figura. De outro ponto, considerar-se-ão relevantes, também, os aspectos doutrinários e jurisprudenciais, que fazem uma reflexão construtiva sobre a existência deste órgão estranho ao procedimento licitatório, abrangendo uma análise além da literalidade da lei.

4.1 Breve histórico das adesões

Com a edição do Decreto Federal nº 3.931, em 19 de setembro de 2001 e a consequente revogação do diploma anterior, abriu-se a possibilidade das adesões – até então inexistentes – de atas de registro de preços por órgãos não participantes do processo originário¹. Nesse período, a formalização dos processos por SRP operava-se somente através da modalidade de licitação Concorrência.

¹ Analisa-se o art. 8º do Decreto Federal nº 3.931/01:

“Art. 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da Ata de Registro de Preços, deverão manifestar seu interesse junto ao órgão gerenciador da Ata, para que este indique os possíveis fornecedores e respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação.

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento, independentemente dos quantitativos registrados em Ata, desde que este fornecimento não prejudique as obrigações anteriormente assumidas.

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços.(Incluído pelo Decreto nº 4.342, de 23.8.2002).”

Porém, devido às alterações introduzidas pelo Decreto Federal nº 4.342 no então regulamento do SRP, a partir de 23 de agosto de 2002 incluiu-se o pregão como modalidade de licitação para os processos de SRP² e a possibilidade da utilização de recursos de tecnologia da informação para os respectivos atos operacionais³ – permitindo-se, expressamente, o pregão na forma eletrônica.

É de se salientar que, embora constantes as permissibilidades das adesões, o Decreto Federal nº 3.931/01 não definia de maneira expressa o órgão não participante do processo licitatório, apenas o gerenciador e o participante.

A seguir serão analisados os pontos jurisprudenciais e doutrinários relativos à ação dos “caronas” que, a despeito da recente alteração regulamentar, continuam válidos e atuais.

4.2 Aspectos doutrinários e jurisprudenciais sobre as adesões

Através da maior abrangência dos processos licitatórios com o advento do pregão aos ritos, tanto o SRP quanto as adesões tomaram proporções muito maiores na divulgação dos processos e no alcance dos preços registrados, surgindo uma nova figura, denominada “carona”, pois esta adere aos itens e às quantidades de seu interesse constantes de licitações realizadas – dentro dos moldes do SRP – por outros órgãos e entidades, efetuando a compra dos materiais ou a contratação dos serviços.

Sobre este aspecto, traz-se o entendimento do Prof. Jacoby Fernandes, que aborda de forma didática os procedimentos inerentes às adesões:

² “Art. 3º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência ou de pregão, do tipo menor preço, nos termos das Leis nºs 8.666, de 21 de julho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado. (Redação dada pelo Decreto nº 4.342, de 23.8.2002).”

³ “Art. 14. Poderão ser utilizados recursos de tecnologia da informação na operacionalização das disposições de que trata este Decreto, bem assim na automatização dos procedimentos inerentes aos controles e atribuições dos órgãos gerenciador e participante. (Redação dada pelo Decreto nº 4.342, de 23.8.2002).”

Em primeiro plano, é necessário esclarecer que a norma não autorizou simplesmente qualquer órgão a aderir ao resultado da licitação promovida por outra unidade. O texto não revela uma permissividade desse elastério. Ao contrário: a possibilidade de um órgão contratar o fornecedor selecionado mediante licitação por outro órgão é restrita ao Sistema de Registro de Preços. Nesse sistema, expressamente previsto em Lei, a Administração Pública indica – como em qualquer licitação – o objeto que pretende adquirir e informa os quantitativos estimados e máximos pretendidos. Diferentemente, porém, da licitação convencional não assume o compromisso de contratação, nem mesmo de quantitativos mínimos. A consumação da contratação somente ocorre se, e somente se, houver necessidade. O licitante compromete-se a manter durante o prazo definido a disponibilidade do produto nos quantitativos máximos pretendidos. Desse modo o Sistema de Registro de Preços constitui em importante instrumento de gestão onde as demandas são incertas, frequentes ou de difícil mensuração. Por outro lado, como já decidiu o Tribunal de Contas da União também pode ser utilizado para objetos que dependem de outras variáveis inibidoras do uso da licitação convencional, tal como ocorre com um Município que aguarda recursos de convênios – muitas vezes transferidos em final de exercício com prazo restrito para a aplicação; liberados os recursos se o objeto já houver sido licitado pelo Sistema de Registro de Preços caberá apenas expedir a nota de empenho para consumir a contratação. (S/D, p. 2)

Nesse panorama, as situações fáticas foram de elevadas proporções, considerando a maior publicidade dos processos licitatórios por SRP, para que surgissem opiniões conservadoras e inovadoras sobre o tema.

Do ponto de vista do gestor público, as adesões podem representar uma considerável redução dos processos licitatórios, aumentando gradativamente a eficiência das aquisições e contratações.

A respeito desta ferramenta em prol da gestão, discorre o Prof. Jacoby Fernandes:

O 'carona' no processo de licitação é um órgão que antes de proceder à contratação direta sem licitação ou a licitação verifica já possuir, em outro órgão público, da mesma esfera ou de outra, o produto desejado em condições de vantagem de oferta sobre o mercado já comprovadas. Permite-se ao 'carona' que diante da prévia licitação do objeto semelhante por outros órgãos, com acatamento das mesmas regras que aplicaria em seu procedimento, reduzir os custos operacionais de uma ação seletiva. É precisamente nesse ponto que são olvidados pressupostos fundamentais da licitação enquanto processo: a finalidade não é servir aos licitantes, mas ao interesse público; a observância da isonomia não é para distribuir demandas uniformemente entre os fornecedores, mas para ampliar a competição visando a busca de proposta mais vantajosa. (S/D, p. 5) (sic)

Todavia, as adesões, indiretamente, ocasionaram outro viés, qual seja: a possibilidade de um licitante detentor de uma ou várias atas de registro de preços indicar seus produtos ou serviços a diversos órgãos e entidades, ocasionando, de certa maneira, uma comercialização dos preços então registrados.

Caracteriza-se, assim, um caminho inverso ao espírito do regulamento, em que o interesse de aderir deve partir do órgão ou entidade e não mediante provocação de um licitante interessado em vender seu produto diretamente sem licitação, desviando a finalidade da adesão.

A respeito disso, tem-se a seguinte lição doutrinária:

A consagração do 'carona' favorece a prática da corrupção. Em primeiro lugar, envolve a realização de licitações destinadas ao fornecimento de quantitativos enormes, o que se constitui em incentivo a práticas reprováveis. Isso não significa afirmar que existem desvios éticos apenas nas licitações de grande porte. O que se afirma é que a grande dimensão econômica de uma licitação eleva o risco de corrupção em vista do vulto dos valores envolvidos. Mais grave, consiste na criação de competências amplamente discricionárias. Ao assegurar ao ente administrativo a faculdade de escolher entre utilizar ou não

utilizar um registro de preços, abre-se oportunidade para a corrupção. Não significa que a existência do registro de preços seja um instrumento intrinsecamente propício à corrupção: a figura do ‘carona’ é intrinsecamente propícia à corrupção. E o é porque uma entidade pode ou não se valer de um registro de preços, segundo uma escolha livre e incondicionada. (JUSTEN FILHO, 2008, p. 197)

Os desvios de finalidades são aspectos observados na questão suscitada por Marçal Justen Filho, que serviram de alicerce aos constantes desmembramentos da matéria no cenário jurídico das adesões.

Nesta linha de argumentos, menciona-se o que dispõe o nobre doutrinador Diógenes Gasparini sobre a matéria, que também traz insculpido posicionamento do Tribunal de Contas da União:

Alguns autores vêm se rebelando contra a abusiva adoção do carona, especialmente quando o vencedor da ata de registro de preços passa a *vender* a participação do carona. Igual preocupação, embora sem taxar de ilegal o carona, teve o TCU (Processo n. TC 008.840/2007-3), na medida em que solicitou ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão a adoção de ‘providências com vistas à reavaliação das regras atualmente estabelecidas para o registro de preços no Decreto n. 3.931/2001, de forma a estabelecer limites para a adesão a registro de preços realizados por outros órgãos ou entidades, visando preservar os princípios da competição, da igualdade de condições entre os licitantes e da busca da maior vantagem para a Administração Pública, tendo em vista que as regras atuais permitem a indesejável situação de adesão ilimitada a atas em vigor, desvirtuando as finalidades buscadas por essa sistemática’. (2008, p. 503) (grifos do autor).

Outra questão que se traz à baila é o pensamento doutrinário de que a possibilidade das adesões do “carona” a processos licitatórios dos quais não participou originariamente afronta aos princípios estabelecidos no art. 37, inc. XXI da Constituição Federal, pois, através desta permissão prevista

em Decreto Federal, podem adquirir materiais ou contratar serviços sem licitação (MUKAI, 2007, p. 1).

Sobre este aspecto, é de grande relevância verificar todos os quesitos imanentes às adesões, pois a origem do SRP está no inc. II do art. 15 Lei Federal nº 8.666/93, conforme abordado no primeiro capítulo do presente estudo, sendo que tal diploma regulamenta o inc. XXI do art. 37 da Carta Magna.

Traz-se contundente posicionamento sobre o instituto do “carona”:

A contratação indiscriminada e ilimitada com um particular, simplesmente por haver obtido o registro de preços, configura infração ao princípio da isonomia. Teria de assegurar-se a todos os demais fornecedores tratamento equivalente, eis que o titular do preço registrado não formulara proposta para realizar a contratação que se consumou. Surge uma preferência incompatível com a licitação e com a isonomia. (JUSTEN FILHO, 2008, p. 197)

Desta maneira, indica-se uma violação à igualdade formal no instituto das licitações, pois o SRP e, por conseguinte, as adesões, não devem ser realizadas sob a égide de qualquer modalidade e tipo de licitação, conforme até agora estudado.

De outro canto, salienta-se que existem regras previamente estabelecidas nos atos convocatórios, dando conta de que o particular que pretende contratar ou vender seus produtos para a Administração Pública está ciente de todos os procedimentos referentes ao SRP – até mesmo da possibilidade de o preço registrado não ser aproveitado durante a vigência da ata de registro de preços.

Sobre a isonomia no tocante ao SRP, analisa-se outro ponto doutrinário:

Preliminarmente, cabe registrar que, ao contrário do que à primeira vista pode parecer, a isonomia não é uma garantia de igualdade absoluta, mas apenas se

estabelece em função de determinado objeto ou sujeito de uma dada relação jurídica. Quando se afirma que ‘todos os cidadãos são iguais perante a lei’, como ensina Canotilho, significa, tradicionalmente, ‘a exigência de igualdade na aplicação da lei’. (FERNANDES, 2009, p. 52)

Percebem-se entendimentos doutrinários favoráveis e desfavoráveis aos aspectos práticos e regulamentares iminentes ao “carona”, sendo que ao longo da vigência do Decreto Federal nº 3.931/01 houve diversos questionamentos, inclusive no tocante à constitucionalidade da permissão de tal instituto, consoante acima abordado.

Ao meio desses ingredientes de opiniões doutrinárias, ressalta-se que o TCU, desde a edição do Acórdão nº 1.487, de 1º de agosto de 2007, recomendou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG a revisão das regras inerentes às adesões aos processos de SRP, de maneira que fossem estabelecidos limites às contratações pelos denominados “caronas”⁴.

Salientam-se, também, as recomendações contidas no Acórdão n.º 1.233/2012 TCU, que determinaram à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG orientações aos órgãos e entidades sob sua jurisdição para que fixassem quantitativos máximos para as possibilidades das adesões, bem como o efetivo controle das quantidades oriundas das

⁴ Acórdão 1.487/2007 TCU: “ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante das razões expostas pelo Relator, em: 9.1. conhecer da presente representação por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, e considerá-la parcialmente procedente; 9.2. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que: 9.2.1. oriente os órgãos e entidades da Administração Federal para que, quando forem detectadas falhas na licitação para registro de preços que possam comprometer a regular execução dos contratos advindos, abstenham-se de autorizar adesões à respectiva ata; 9.2.2. adote providências com vistas à reavaliação das regras atualmente estabelecidas para o registro de preços no Decreto n.º 3.931/2001, de forma a estabelecer limites para a adesão a registros de preços realizados por outros órgãos e entidades, visando preservar os princípios da competição, da igualdade de condições entre os licitantes e da busca da maior vantagem para a Administração Pública, tendo em vista que as regras atuais permitem a indesejável situação de adesão ilimitada a atas em vigor, desvirtuando as finalidades buscadas por essa sistemática, tal como a hipótese mencionada no Relatório e Voto que fundamentam este Acórdão; 9.2.3. dê ciência a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, das medidas adotadas para cumprimento das determinações de que tratam os itens anteriores; 9.3. determinar à 4ª Secex que monitore o cumprimento deste Acórdão; 9.4. dar ciência deste Acórdão, Relatório e Voto, ao Ministério da Saúde, à Controladoria Geral da União e à Casa Civil da Presidência da República.”

adesões para que não houvesse extrapolação das quantidades registradas em ata⁵.

Eis que, em pronunciamento decorrente de pedido de reexame em face dos termos do Acórdão nº 1.487/2007 pelo respectivo órgão ministerial, o TCU finalmente manifestou-se no Acórdão nº 2.692 de 03 de outubro de 2012, de forma a impulsionar mudanças no regulamento do SRP, proferido de modo que pudessem ser adotadas medidas regulamentares julgadas adequadas à espécie⁶.

Destaca-se, também, neste último Acórdão, a correlação mencionada no julgado entre os demais posicionamentos da Corte Federal, uniformizando, de certa forma, os aspectos jurisprudenciais sobre as adesões.

Tais posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais – favoráveis e desfavoráveis – não prosperaram a ponto de colocar fim a tal permissibilidade, tampouco para manter os dispositivos então vigentes,

⁵ Acórdão 1.233/2012 TCU: “Trata-se de relatório consolidado das ações do TMS 6/2010, cujo objeto foi avaliar se a gestão e o uso da tecnologia da informação estão de acordo com a legislação e aderentes às boas práticas de governança de TI. ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em: (...) 9.3.2.1. ao realizarem licitação com finalidade de criar ata de registro de preços atente que: [...] 9.3.2.1.4. a fixação, no termo de convocação, de quantitativos (máximos) a serem contratados por meio dos contratos derivados da ata de registro de preços, previstos no Decreto 3.931/2001, art. 9º, inciso II, é obrigação e não faculdade do gestor (Acórdão 991/2009-TCU-Plenário, Acórdão 1.100/2007-TCU-Plenário e Acórdão 4.411/2010-TCU-2ª Câmara); 9.3.2.1.5. em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º, caput), devem gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital.”

⁶ Acórdão 2.692/2012 TCU: “VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Pedido de Reexame contra o item 9.2.2 do Acórdão nº 1487/2007 - TCU - Plenário. ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro no art. 48 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c os arts. 277, inciso II, e 286 do Regimento Interno/TCU, em: 9.1 preliminarmente reconhecer a existência de conexão entre o Acórdão recorrido e os Acórdãos 1.233/2012 e 2.311/2012 - Plenário, proferidos no âmbito do TC-011.772/2010-7; 9.2 conhecer do presente Pedido de Reexame para, no mérito, negar-lhe provimento; 9.3 tornar insubsistente, de ofício, o item 9.2.2 do Acórdão 1.487/2007 - TCU - Plenário; 9.4 recomendar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que empreenda estudos para aprimorar a sistemática do Sistema de Registro de Preços, objetivando capturar ganhos de escala nas quantidades adicionais decorrentes de adesões previamente planejadas e registradas de outros órgãos e entidades que possam participar do certame, cujos limites de quantitativos deverão estar em conformidade com o entendimento firmado pelo Acórdão 1.233/2012 - Plenário; 9.5 fixar o prazo de 31/12/2012 a partir do qual passam a operar os efeitos dos itens 9.3.2.1.4 e 9.3.2.1.5 do Acórdão 1.233/2012 - Plenário e dos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.311/2012 - Plenário; 9.6 dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam ao Ministério da Saúde, à Controladoria-Geral da União e à Casa Civil da Presidência da República; 9.7 apensar o presente processo ao TC-011.772/2010-7.”

mas serviram de base para os novos termos da estrutura regulamentar das adesões, conforme se analisará a seguir.

4.3 As recentes mudanças no cenário das adesões

Embora sejam recentes as alterações no regramento do SRP, conforme se observa no art. 22 do novo regulamento⁷, já existem manifestações de especialistas sobre tema. Tais opiniões são de fundamental importância para a abordagem de como prevalecerá no ordenamento jurídico o instituto das adesões.

Mediante a análise dos novos regramentos do Decreto Federal nº 7.892/13, constata-se a admissibilidade da utilização da ata de registro de preços por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública Federal, estadual, distrital ou municipal que não tenha participado do certame licitatório (SAMPAIO, 2013, p. 1).

⁷ “Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.

§ 5º § (Revogado pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

§ 6º Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.

§ 7º Compete ao órgão não participante os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório, de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.

§ 8º É vedada aos órgãos e entidades da administração pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual.

§ 9º É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal.”

Para que isso ocorra, haverá a prévia justificativa da vantagem desse procedimento e, também, a realização de consulta antecipada e obtenção de expressa anuência do órgão gerenciador. Ademais, a adesão permanece condicionada à concordância do fornecedor (SAMPAIO, 2013, p. 1).

É relevante destacar que as contratações por adesão à ata condicionam-se à previsão expressa no edital que admita essa possibilidade (SAMPAIO, 2013, p. 1-2). Tem-se, assim, uma alteração no regulamento do SRP que vai ao encontro dos recentes julgados do TCU (CHAVES, 2013, p. 25).

Assim, o inc. III do art. 9º do Decreto Federal nº 7.892/13 permite – e não obriga – ao órgão gerenciador admitir as adesões à sua ata. Em consonância com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, afastar-se-á a possibilidade da adesão quando esta não for prevista.

No entanto, com a previsão no ato convocatório de quantitativos destinados à adesão e preenchidos os demais requisitos indicados, serão possíveis as contratações pelo órgão ou entidade não participante.

Nessa linha de argumentação, traz-se posicionamento importante:

[...] conforme disciplina estabelecida pelo novo regulamento, como as adesões precisam ser admitidas pelo órgão gerenciador, no instrumento convocatório que deu ensejo à formação da ata, caberá, a cada órgão gerenciador, definir o quantitativo a ser destinado às contratações por adesão, devendo observar, nesse caso, o limite de cinco vezes o total a ser licitado e registrado para as contratações a serem realizadas pelo órgão gerenciador e pelos órgãos participantes. Admitida a adesão e fixado o quantitativo destinado, caberá ao órgão gerenciador, em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital, de modo a efetivar a orientação do órgão de controle. (SAMPAIO, 2013, p. 2)

Nesse aspecto, depreende-se que a soma dos quantitativos contratados por adesão à ata, em cada item, não poderá ser maior do que cinco vezes o total registrado em ata para as contratações a serem realizadas pelo órgão gerenciador e pelos órgãos participantes.

Trata-se de uma inovação do novo regulamento do SRP, pois no diploma anterior as adesões não possuíam limitações de quantidades para que pudessem ser realizadas.

Sobre esta dimensão, traz-se didático posicionamento do Prof. Luiz Cláudio de Azevedo Chaves:

No sistema anterior, como o Decreto 3.931/2001 não impunha qualquer limite às adesões externas, essa informação não era cobrada pelos órgãos de controle, sendo certo que o silêncio do edital não obstava a aceitação dos chamados 'caronas'. Esse era o maior defeito encontrado pelo Tribunal de Contas da União naquela sistemática, pois com o número ilimitado de adesões, o volume total de contratos que a Ata poderia gerar ao longo de sua vigência se mostrava incerto. Em um dado edital de pregão para registro de preços para aquisição futura de mil unidades de um produto qualquer, com as adesões externas, as quantidades totais podem chegar a dez mil, cem mil ou até um milhão de unidades. A Corte Federal de Contas firmou o entendimento no sentido de que essa sistemática violaria os princípios da isonomia e competitividade, pelo fato de as adesões serem ilimitadas, bem como agressão ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório ante a absoluta indefinição dos quantitativos que poderiam ser ao final contratados. (2013, p. 9)

No que diz respeito à autorização do órgão gerenciador para a adesão à ata de registro de preços, este somente poderia fazê-lo após a primeira aquisição ou contratação do respectivo item. Porém, o dispositivo mencionado no parágrafo quinto do artigo 22 do novo regulamento do SRP foi revogado em 2014, sendo, atualmente, desnecessária esta exigência.

Neste caso, sendo deferida a adesão, o órgão não participante terá o prazo de noventa dias para concretizar a aquisição do material ou a contratação do serviço (CHAVES, 2013, p. 21).

Em comparação com o regulamento anterior, o Prof. Luiz Cláudio de Azevedo Chaves, expõe com muita precisão os ideais das novas regras:

Na forma anterior, muitos 'caronas' aderiam às Atas e com elas permaneciam como se gerenciadores fossem. Na imensa maioria dos casos de adesão externa, os 'caronas' registravam os 100% das quantidades totais e nem sempre faziam uso da totalidade, fazendo várias convocações como se pudessem convocar como se fossem gerenciadores. O novo Decreto promove importante inovação, criando prazo de eficácia da adesão externa. Pelo dispositivo em análise, ainda que deferida e procedida à adesão externa, o órgão não participante não ficará 'dono' da Ata, devendo contratar em até noventa dias. O pressuposto de validade natural do contrato é a realização de licitação prévia. No órgão não participante, o processo de adesão à Ata configura o pressuposto de validade excepcional do contrato dele decorrente. Escoado esse prazo, a adesão perde eficácia e o órgão decai do direito de utilizar esse pressuposto. Mesmo que tenha contratado parcialmente o objeto. Ainda no exemplo acima, se o órgão aderiu a totalidade dos 11.000 unidades, mas só convocou mil unidades dentro dos noventa dias, perderá a possibilidade de convocar o restante. Caso ainda queira terá que formular novo pedido de adesão externa. (2013, p. 21-22)

Destaca-se que o Decreto Federal nº 3.931/01 vigeu por, aproximadamente, doze anos, até a edição do novo regulamento – Decreto Federal nº 7.892/13 –, sendo, neste intervalo temporal, o instituto das adesões objeto de diversas análises jurisprudenciais e doutrinárias, consoante análises preliminares.

Estas se demonstraram de fundamental importância para a fixação de critérios mais específicos à possibilidade e à abrangência dos “caronas”, limitando, de certa forma, a discricionariedade do órgão gerenciador.

Da competência para legislar sobre licitações

O capítulo quarto estudará, de forma pormenorizada, a quem compete legislar sobre o tema licitações na ordem constitucional vigente. Além disso, tratará dos posicionamentos divergentes dentro da doutrina sobre a validade dos dispositivos do Decreto Federal nº 7.892/13.

5.1 Dos aspectos constitucionais

Consoante já demonstrado no capítulo primeiro do presente estudo, a Administração Pública de qualquer das esferas possui o dever de licitar quando da contratação com particulares, ressalvados os casos previstos na legislação.

A Constituição Federal de 1988 define expressamente o rol das competências legislativas, nas formas privativas ou cumulativas. Mas há que se destacar que não houve uma vinculação da expressão *direito administrativo* para a atribuição de tais competências aos entes federativos. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 218)

A competência para legislar sobre normas gerais de licitações é privativa da União, conforme estabelecido no artigo 22, inciso XXVII da Carta Republicana de 1988¹. Sobre o tema competência legislativa, leciona Pedro Lenza:

¹ “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).”

Como a terminologia indica, trata-se de competências, constitucionalmente definidas, para elaborar leis. Elas foram assim definidas pela União Federal. Privativa: art. 22 da CF/88. Indaga-se: apesar de ser competência privativa da União, poderiam aquelas matérias ser regulamentadas também por outros entes federativos? Sim, de acordo com a regra do art. 22, parágrafo único, que perite à União, por meio de lei complementar, autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias previstas no referido art. 22. Entendemos que essa possibilidade estende-se, também, ao Distrito Federal, por força do art. 32, §1º, da CF/88. Concorrente: o art. 24 define as matérias de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal. Em relação àquelas matérias, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Em caso de inércia da União, inexistindo Lei Federal elaborada pela União sobre norma geral, os Estados e o Distrito Federal (art. 24, *caput*, c/c o art. 32, §1º) poderão suplementar a União e legislar, exercendo a competência legislativa plena. Se a União resolver legislar sobre norma geral, a norma geral que o Estado (ou o Distrito Federal) havia elaborado terá a sua eficácia suspensa, no ponto em que for contrária à nova lei federal sobre norma geral. Caso não seja conflitante, passam a conviver, perfeitamente, a norma geral federal e a estadual (ou distrital). Observe tratar de suspensão de eficácia, e não revogação, pois, caso a norma geral federal que suspendeu a eficácia da norma geral estadual seja revogada por outra norma geral federal, que, por seu turno, não contrarie a norma geral feita pelo Estado, esta última voltará a produzir efeitos (lembre-se que a norma geral estadual apenas teve sua eficácia suspensa). Competência tributária expressa: art. 153 (estudar especificamente em direito tributário. Competência tributária residual: art. 154, I (instituição, mediante lei complementar, de impostos não previstos no art. 153, desde que sejam não cumulativos e não tenham fato gerador ou base de cálculo próprio dos discriminados na CF). Competência tributária extraordinária: art. 154, II (instituição, na iminência ou caso de guerra externa, de impostos extraordinários, compreendidos ou não em sua competência tributária, os quais serão suprimidos, gradativamente, cessadas as causas de sua criação). (2010, p. 356-357)

Após as análises detalhadas de cada tipo de competências legislativas, salienta-se que a Lei Federal nº 8.666/93 é fruto da competência legislativa

privativa da União para estabelecer normas gerais de licitações e contratos administrativos, conforme mencionado em seu artigo primeiro²⁴, pois esta regulamenta o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal.

Com isso, nota-se que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão legislar sobre licitações, desde que haja observância às normas gerais trazidas pela legislação federal. Se houver inovações legislativas, estas não poderão ser aplicadas, haja vista a incompatibilidade com a norma superior. (MEIRELLES, 1990, p. 33)

Em relação à edição de normas gerais, traz-se à baila ensinamento de Marçal Justen Filho:

A norma geral editada pela União vincula não apenas a ela própria, mas também a todos os demais entes administrativos. Como decorrência, todas as órbitas federativas são subordinadas à observância de disciplina uniforme contida nas normas gerais produzidas pela União. A dificuldade reside em que a Constituição não define o conteúdo da expressão *normas gerais* nem estabelece limites a elas. Em termos práticos, as normas gerais serão mais amplas ou mais limitadas de acordo com a vontade da União. (2014, p. 219)

Ressalta-se que, pela incompletude do texto constitucional em não definir expressamente o que são normas gerais, na seara fática diversos são os conflitos envolvendo a edição de normas legislativas pelos Estados, Municípios e Distrito Federal, principalmente nos aspectos iminentes a direito tributário e a licitações. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 219)

Nota-se que a maior parte dos incisos que tratam da competência legislativa privativa da União traz matérias elencadas como temas de direito administrativo, tais como: desapropriação, trânsito e transporte,

²⁴Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

águas, energia, informática e telecomunicações. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 218)

Com isso, cumpre destacar o que prescreve a doutrina sobre o assunto:

Uma questão conhecida envolveu a ADI927/DF, em que o Estado do Rio Grande do Sul questionava a validade da Lei 8.666/93. Mais recentemente, o STF deferiu cautelar na ADI3.059/RS, para suspender dispositivo de lei gaúcha que estabelecia uma preferência a ser observada nas contratações administrativas da Administração direta e indireta. A decisão se fundou na competência privativa da União para editar normas gerais nesse tema. Em suma, a norma geral não pode invadir a esfera de autonomia de cada ente, que dá identidade a uma federação. É vedado à norma geral disciplinar o modo de administração dos bens municipais ou estabelecer regras sobre a organização do ente federativo. Ou seja, os limites da norma geral são estabelecidos pelo conceito de federação. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 218)

Desta feita, cumpre salientar que a Constituição Federal de 1988 traz insculpida a regra da aplicação da licitação para os casos ali previstos, sendo que apenas nos casos definidos na legislação o procedimento licitatório não é aplicado.

Ou seja, da redação do dispositivo constitucional, é possível concluir que a licitação, a princípio, é obrigatória e que lei infraconstitucional poderá estabelecer exceções a essa regra, permitindo a contratação direta, sem licitação prévia, em algumas hipóteses.

Nesse sentido, traz-se a lição de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os

atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir. (2004. p. 483)

Desta forma, o grande questionamento que exsurge é se as adesões por Órgãos não participantes do processo originário, chamados pela doutrina de 'caronas', podem ser consideradas como uma das hipóteses de contratação direta por dispensa de licitação, pois sua previsão é expressa em Decreto Federal e não em Lei Ordinária – fato que se analisará em seguida.

5.2 A contratação direta e as adesões a atas de registro de preços

A respeito do tema contratação direta, iniciar-se-á pela dispensa de licitação, que possui rol taxativo fixado por lei ordinária, sendo que, no presente estudo, abordar-se-ão aqueles casos previstos no Estatuto das Licitações, enumerados em seu artigo 24³.

³ “Art. 24. É dispensável a licitação: Vide Lei nº 12.188, de 2.010 Vigência

I - para obras e serviços de engenharia de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso I do artigo anterior, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

II - para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

III - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos;

V - quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração, mantidas, neste caso, todas as condições preestabelecidas;

VI - quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento;

VII - quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional, ou forem incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes, casos em que, observado o parágrafo único do art. 48 desta Lei e, persistindo a situação, será admitida a adjudicação direta dos bens ou serviços, por valor não superior ao constante do registro de preços, ou dos serviços; (Vide § 3º do art. 48)

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data

anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

IX - quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, nos casos estabelecidos em decreto do Presidente da República, ouvido o Conselho de Defesa Nacional; (Regulamento)

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

XI - na contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual, desde que atendida a ordem de classificação da licitação anterior e aceitas as mesmas condições oferecidas pelo licitante vencedor, inclusive quanto ao preço, devidamente corrigido;

XII - nas compras de hortifrutigranjeiros, pão e outros gêneros perecíveis, no tempo necessário para a realização dos processos licitatórios correspondentes, realizadas diretamente com base no preço do dia; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

XIV - para a aquisição de bens ou serviços nos termos de acordo internacional específico aprovado pelo Congresso Nacional, quando as condições ofertadas forem manifestamente vantajosas para o Poder Público; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

XV - para a aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos, de autenticidade certificada, desde que compatíveis ou inerentes às finalidades do órgão ou entidade.

XVI - para a impressão dos diários oficiais, de formulários padronizados de uso da administração, e de edições técnicas oficiais, bem como para prestação de serviços de informática a pessoa jurídica de direito público interno, por órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

XVII - para a aquisição de componentes ou peças de origem nacional ou estrangeira, necessários à manutenção de equipamentos durante o período de garantia técnica, junto ao fornecedor original desses equipamentos, quando tal condição de exclusividade for indispensável para a vigência da garantia; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

XVIII - nas compras ou contratações de serviços para o abastecimento de navios, embarcações, unidades aéreas ou tropas e seus meios de deslocamento quando em estada eventual de curta duração em portos, aeroportos ou localidades diferentes de suas sedes, por motivo de movimentação operacional ou de adestramento, quando a exiguidade dos prazos legais puder comprometer a normalidade e os propósitos das operações e desde que seu valor não exceda ao limite previsto na alínea "a" do inciso II do art. 23 desta Lei; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

XIX - para as compras de material de uso pelas Forças Armadas, com exceção de materiais de uso pessoal e administrativo, quando houver necessidade de manter a padronização requerida pela estrutura de apoio logístico dos meios navais, aéreos e terrestres, mediante parecer de comissão instituída por decreto; (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

XX - na contratação de associação de portadores de deficiência física, sem fins lucrativos e de comprovada idoneidade, por órgãos ou entidades da Administração Pública, para a prestação de serviços ou fornecimento de mão-de-obra, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. (Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

XXI - para a aquisição de bens e insumos destinados exclusivamente à pesquisa científica e tecnológica com recursos concedidos pela Capes, pela Finep, pelo CNPq ou por outras instituições de fomento a pesquisa credenciadas pelo CNPq para esse fim específico; (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

XXII - na contratação de fornecimento ou suprimento de energia elétrica e gás natural com concessionário, permissionário ou autorizado, segundo as normas da legislação específica; (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

XXIII - na contratação realizada por empresa pública ou sociedade de economia mista com suas subsidiárias e controladas, para a aquisição ou alienação de bens, prestação ou obtenção de serviços, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

É importante frisar que, nos casos de dispensa de licitação, existe a possibilidade de competição, ou seja, há uma faculdade conferida pela lei ordinária em deixar a critério da discricionariedade da Administração promovente do ato a realização, ou não, do procedimento licitatório dentro daquelas hipóteses legalmente previstas. (DI PIETRO, 2011, p. 371)

XXIV - para a celebração de contratos de prestação de serviços com as organizações sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998)

XXV - na contratação realizada por Instituição Científica e Tecnológica - ICT ou por agência de fomento para a transferência de tecnologia e para o licenciamento de direito de uso ou de exploração de criação protegida. (Incluído pela Lei nº 10.973, de 2004)

XXVI - na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação. (Incluído pela Lei nº 11.107, de 2005)

XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública. (Redação dada pela Lei nº 11.445, de 2007).

XXVIII - para o fornecimento de bens e serviços, produzidos ou prestados no País, que envolvam, cumulativamente, alta complexidade tecnológica e defesa nacional, mediante parecer de comissão especialmente designada pela autoridade máxima do órgão. (Incluído pela Lei nº 11.484, de 2007).

XXIX - na aquisição de bens e contratação de serviços para atender aos contingentes militares das Forças Singulares brasileiras empregadas em operações de paz no exterior, necessariamente justificadas quanto ao preço e à escolha do fornecedor ou executante e ratificadas pelo Comandante da Força. (Incluído pela Lei nº 11.783, de 2008).

XXX - na contratação de instituição ou organização, pública ou privada, com ou sem fins lucrativos, para a prestação de serviços de assistência técnica e extensão rural no âmbito do Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária, instituído por lei federal. (Incluído pela Lei nº 12.188, de 2.010) Vigência

XXXI - nas contratações visando ao cumprimento do disposto nos arts. 30, 40, 50 e 20 da Lei no 10.973, de 2 de dezembro de 2004, observados os princípios gerais de contratação dela constantes. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

XXXII - na contratação em que houver transferência de tecnologia de produtos estratégicos para o Sistema Único de Saúde - SUS, no âmbito da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, conforme elencados em ato da direção nacional do SUS, inclusive por ocasião da aquisição destes produtos durante as etapas de absorção tecnológica. (Incluído pela Lei nº 12.715, de 2012)

XXXIII - na contratação de entidades privadas sem fins lucrativos, para a implementação de cisternas ou outras tecnologias sociais de acesso à água para consumo humano e produção de alimentos, para beneficiar as famílias rurais de baixa renda atingidas pela seca ou falta regular de água. (Incluído pela Lei nº 12.873, de 2013)

§ 10 Os percentuais referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão 20% (vinte por cento) para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas, na forma da lei, como Agências Executivas. (Incluído pela Lei nº 12.715, de 2012)

§ 20 O limite temporal de criação do órgão ou entidade que integre a administração pública estabelecido no inciso VIII do caput deste artigo não se aplica aos órgãos ou entidades que produzem produtos estratégicos para o SUS, no âmbito da Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, conforme elencados em ato da direção nacional do SUS. (Incluído pela Lei nº 12.715, de 2012)”.
*.

Ratifica-se que a dispensa de licitação ocorre em situações nas quais a realização da licitação seria viável, pois existente a possibilidade de competição entre os particulares interessados em contratar com a Administração Pública, porém o procedimento licitatório configura-se, de forma objetiva, inconveniente ao interesse público. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 529)

É imperioso salientar que todo procedimento licitatório envolve relações de custos e benefícios à Administração. Caracterizam-se os custos como os relativos aos econômicos, custos diretos da realização do processo, e os necessários ao tempo para a realização de cada conjunto de atos administrativos, que resultam no procedimento licitatório. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 529)

Com isso, o legislador ordinário, lançando mão do princípio da proporcionalidade, constata, em algumas situações, que a realização do procedimento licitatório seria onerosa à Administração, tanto em relação aos aspectos econômicos, quanto em relação ao aspecto temporal, seja em relação ao pequeno valor estimado à contratação, seja em relação às hipóteses taxativamente previstas, nas quais a submissão ao procedimento normal de aquisição, ocasionaria maiores prejuízos. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 529)

Outra possibilidade de não realização do procedimento licitatório, a título de diferenciação de tais institutos, ocorre nos casos de inexigibilidade de licitação, quando, em decorrência da natureza do objeto, este só possa ser fornecido por uma pessoa que atenda às necessidades da Administração. Fato que torna inviável a realização da licitação. (DI PIETRO, 2011, p. 371)

Logo, a Constituição Federal de 1988 presume que a realização de prévia licitação conduz para a melhor contratação, sendo esta compreendida como a que assegura o melhor resultado possível à

Administração Pública, em observância ao princípio constitucional da isonomia. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 528)

Assim, para que se possa diferenciar didaticamente os institutos da dispensa e da inexigibilidade de licitação, traz-se a ilustre didática de Marçal Justen Filho:

As hipóteses de contratação direta podem ser agrupadas, basicamente, em duas categorias. Há as hipóteses de inexigibilidade e há os casos de dispensa de licitação. Ambas são disciplinadas basicamente pela Lei 8.666/93, cujas regras são aplicáveis inclusive às contratações subordinadas ao RDC. Mas há leis específicas instituindo hipóteses de dispensa de licitação não previstas na Lei 8.666/93. Inexigibilidade de licitação é conceito que, sob o ângulo teórico, antecede o de dispensa. É inexigível a licitação quando for inviável a disputa entre particulares pelo contrato. Havendo viabilidade de disputa, é obrigatória a licitação, excetuados os casos de “dispensa” autorizados por lei. Logo, a Administração Pública deve verificar, primeiramente, se a licitação é exigível ou inexigível. Se não for caso de inexigibilidade, passará a verificar se estão presentes os pressupostos da dispensa de licitação. Se não for caso nem de inexigibilidade nem de dispensa, então se passará à licitação. (2014, p. 528)

Ainda sob os aspectos da contratação direta, a inexigibilidade deriva da impossibilidade de competição, em que o artigo 25⁴ da Lei Federal n°

⁴ “Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 10 Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 20 Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.”

8.666/93 traz rol exemplificativo, ou seja, trata-se de difícil mensuração listar todos os casos possíveis em que a licitação se tornaria inexigível (JUSTEN FILHO, 2014, p. 529)

Tal dificuldade surge nas complexas relações oriundas do mundo real, cujos procedimentos e detalhes são impossíveis de serem fixados à luz da legislação ordinária. A doutrina cita como mecanismos sintéticos de inviabilidade de competição a ausência de pluralidade de alternativas, a ausência de mercado concorrencial, a impossibilidade de julgamento objetivo e a ausência de definição objetiva da prestação. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 529)

Constata-se, assim, que a contratação direta por inexigibilidade de licitação possui um leque ampliativo no campo prático, podendo existir mais de uma solução disponível ao Administrador Público no tocante a elucidação do tema inviabilidade de competição. Para isso, é importante que sejam observadas as características do objeto pleiteado aliadas à natureza da contratação. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 529)

É importante, neste aspecto, lançar mão do que ensina Marçal Justen Filho ao, didaticamente, diferenciar os institutos da inexigibilidade e da dispensa de licitação:

A inexigibilidade deriva da *natureza das coisas*, enquanto a dispensa é produto da vontade legislativa. Esse é o motivo pelo qual as hipóteses de inexigibilidade indicadas em lei são meramente exemplificativas, enquanto as de dispensa são exaustivas. É que somente a dispensa de licitação é criada por lei – logo, a ausência de previsão legislativa impede o reconhecimento de dispensa de licitação. As hipóteses de inexigibilidade dependem das circunstâncias, impondo-se sua adoção independentemente da vontade do legislador. (2014, p. 528)

Após caracterizar-se as formas de contratação direta, previstas na Lei Federal nº 8.666/93, através da menção dos aspectos legais e doutrinários, faz-se necessário analisar se o Decreto Federal nº 7.892/13, ao regulamentar as adesões das atas de registro de preços por órgãos e entidades não participantes do processo originário, os classificados pela doutrina como 'caronas', extrapolou os limites do poder regulamentar previsto no artigo 84, inciso IV da Carta Magna⁵, criando uma hipótese de dispensa de licitação não prevista em lei ordinária. Mas antes disso, impende observar as características de tal poder.

5.3 O poder regulamentar e seus limites

Para que se possa realizar um paralelo do conteúdo até aqui estudado, tem-se a licitação como regra estabelecida por norma constitucional, sendo que esta mesma norma preleciona que somente em casos ressalvados pela legislação o procedimento licitatório pode ser dispensado. Tais hipóteses vêm traçadas, principalmente, no artigo 24 da Lei Federal nº 8.666/93, consoante já demonstrado.

O mesmo diploma legal estabelece em seu artigo 15, § 3º que o sistema de registro de preços deverá ser regulamentado por decreto, o qual o foi, primeiramente, pelo Decreto Federal nº 3.931/01, e agora pelo Decreto Federal nº 7.892/13, que é fruto do poder regulamentar exercido pelo Presidente da República para a fiel execução do disposto na Lei Federal nº 8.666/93⁶, com fulcro no artigo 84, inciso IV da Carta Magna.

⁵ "Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;"

⁶ "O Decreto Federal nº 7.892/13 Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993: A PRESIDENTA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, caput, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e no art. 11 da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, DECRETA".

Mediante essas considerações preliminares, é importante trazer ponto fundamental para definir e caracterizar o poder regulamentar com o seguinte apontamento doutrinário:

Inserir-se, portanto, o poder regulamentar como uma das formas pelas quais se expressa a função normativa do Poder Executivo. Pode ser definido como o que cabe ao Chefe do Poder Executivo da União, dos Estados e dos Municípios, de editar normas complementares à lei, para sua fiel execução. Doutrinariamente, admitem-se dois tipos de regulamentos: o regulamento executivo e o regulamento independente ou autônomo. O primeiro complementa a lei ou, nos termos do artigo 84, IV, da Constituição, contém normas 'para fiel execução da lei'; ele não pode estabelecer normas *contra legem* ou *ultra legem*. Ele não pode inovar na ordem jurídica, criando direitos, obrigações, proibições, medidas punitivas, até porque ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, conforme artigo 5º, II da Constituição; ele tem que se limitar a estabelecer normas sobre a forma como a lei vai ser cumprida pela Administração. O regulamento autônomo ou independente inova na ordem jurídica, porque estabelece normas sobre matérias não disciplinadas em lei; ele não completa nem desenvolve nenhuma lei prévia. [...] No direito brasileiro, a Constituição de 1988 limitou consideravelmente o poder regulamentar, não deixando espaço para os regulamentos autônomos, a não ser a partir da Emenda Constitucional nº 32/01 [...]. Com a alteração do dispositivo constitucional, fica restabelecido, de forma muito limitada, o regulamento autônomo no direito brasileiro, para a hipótese específica inserida na alínea a. A norma estabelece certo paralelismo com atribuições semelhantes da Câmara dos Deputados (art. 51, IV), do Senado (art. 52, XIII) e dos Tribunais (art. 96, I, b). (DI PIETRO, 2011, p. 91/93)

Impende destacar que a faculdade normativa, em que pese insculpida na competência do Poder Legislativo, nele não se esgota, designando-se considerável parte ao Poder Executivo, que emana regulamentos e outros atos de caráter geral e efeitos externos. (MEIRELLES, 2008, p. 130)

Desse modo, tem-se também a considerar que os regulamentos de execução possuem o objetivo final de explicitar e desenvolver as normas de uma lei, sendo que a fundamentação imediata para a validade de uma norma expedida por decreto é a existência de norma legal permitindo tal regulamentação. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 238)

Fato controverso encontra-se na figura do decreto autônomo, pois não possui vinculação a uma lei, por encontrar o fundamento de sua validade esculpido diretamente no texto da Constituição Federal de 1988. É de se salientar que a corrente jurídica majoritária não aceita a existência do regulamento autônomo no direito brasileiro, a não ser nas hipóteses de solução limitadas trazidas pela emenda constitucional nº 32/2001, haja vista o afastamento da incidência do princípio da legalidade relativamente aos temas por ela tratados. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 238)

Ressalta-se que, considerando a supremacia da lei sobre os atos administrativos, mediante análise do contexto estabelecido na Constituição Federal de 1988, a competência administrativa regulamentar é dependente e acessória da competência legislativa. Ademais, uma possível insatisfação do poder legislativo com a regulamentação adotada pelo executivo pode ser sanada pela edição de uma lei dispendo de maneira diversa. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 239)

Com isso, a doutrina é uníssona de que o regulamento não pode contrariar a lei, haja vista possuir hierarquia inferior a esta, de molde que a contradição com a norma legal gera a invalidade dos dispositivos contidos no decreto. Consta-se que não há opiniões favoráveis na doutrina à possibilidade de derrogação de uma norma legal através de um dispositivo regulamentar. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 240)

Sobre esse tema, traz-se importante observação da doutrina:

Em todas essas hipóteses, o ato normativo não pode contrariar a lei, nem criar direitos, impor obrigações, proibições, penalidades que nela não estejam previstos, sob pena de ofensa ao princípio da legalidade (arts. 5º, II, e 37, caput, da Constituição). Lembre-se de que o Congresso Nacional dispõe agora de controle sobre os atos normativos do Poder Executivo, podendo sustar os que exorbitem do poder regulamentar (art. 49, V), e que o controle de constitucionalidade exercido pelo STF, com base no artigo 102, I, a, da Constituição, abrange não só a lei como também qualquer ato normativo federal ou estadual; por outras palavras, abrange também qualquer ato normativo baixado por órgãos administrativos. (DI PIETRO, 2011, p. 94)

Salienta-se que o regulamento não é lei, a despeito de possuir em seu conteúdo e no poder normativo certas similitudes com a lei em sentido formal. Por este aspecto, nem toda lei é dependente de um regulamento, mas toda e qualquer lei pode ser eivada de regulamento se assim o entender necessário o Poder Executivo. (MEIRELLES, 2008, p. 131)

É certo que o regulamento é ato inferior à lei, considerando a hierarquia das normas. Assim, não deve contrapô-la, restringir ou ampliar dispositivos. Ao regulamento compete apenas explicitar a lei dentro dos limites por ela traçados, ou completa-la, fixando os aspectos técnicos e procedimentais à sua fiel aplicação. (MEIRELLES, 2008, p. 131)

Com essas constatações sobre o poder regulamentar, observa-se que o Decreto Federal nº 7.892/13, ao permitir as adesões às atas de registros de preços por órgãos ou entidades não participantes do processo originário, os chamados pela doutrina de ‘caronas’, de certa forma, acaba inovando no ordenamento jurídico, adentrando na competência do Poder Legislativo, a quem competiria tratar das hipótese de dispensa de licitação, pois o ‘carona’ não realiza procedimento licitatório, apenas vale-se de procedimento já existente para contratação de seu interesse.

Nessa esteira, resta salientar que a figura do ‘carona’ representa uma grande ferramenta administrativa, pois diminui consideravelmente o

número de licitações nos órgãos e entidades administrativas, porém enquanto o Congresso Nacional não sustar o presente ato normativo ou sobrevier ação resultando na declaração de inconstitucionalidade do regulamento, este continuará sendo utilizado e produzindo seus efeitos, apesar de carecer de dispositivo legal para tanto.

Conclusão

Através da presente pesquisa observaram-se os aspectos legais, jurisprudenciais e doutrinários sobre o Sistema de Registro de Preços – SRP, aliado ao fato da recente alteração das regras procedimentais editadas através do Decreto Federal nº 7.892, que passou a vigor em 23 de fevereiro de 2013.

Destaca-se que o SRP representa uma ferramenta efetiva para a Administração Pública na aquisição de bens e contratação de serviços, pois através de regramento específico possui características que o diferenciam das demais formas de contratações e aquisições.

Utilizando-se das modalidades de licitação concorrência e pregão, tanto presencial quanto eletrônico, podem ser concretizadas as ações para que se realizem os atos destinados ao SRP.

Enfatiza-se que os procedimentos do SRP podem ser adotados quando da necessidade de contratações frequentes de determinado material ou serviço e na de aquisição de bens com entrega parcelada.

Também se adota o SRP quando há conjugações de interesses por diversos órgãos ou entidades na aquisição de materiais ou contratação de serviços e na hipótese de não ser ter a possibilidade de definir de forma antecipada o quantitativo a ser contratado, considerando a natureza diferenciada do objeto almejado.

Tais procedimentos se tornam muito vantajosos à Administração Pública, pois determinado órgão ou entidade – órgão gerenciador – pode realizar os processos licitatórios para as demais pertencentes a sua rede – órgãos participantes –, podendo diminuir a quantidade de processos licitatórios e ampliando, de certa maneira, a competitividade entre os

licitantes, tendo em vista o maior vulto das quantidades que comporão o registro.

Ainda assim, outros órgãos e entidades, além daqueles previamente convidados dentro de determinado âmbito institucional, podem manifestar interesse nas quantidades divulgadas pelo gerenciador, através da ferramenta denominada Intenção de Registro de Preços – IRP, disponível no portal de compras do Governo Federal, sendo que caberá ao órgão gerenciador aceitar ou não a participação do interessado, que, no caso de aceite, integrará o processo desde o início como órgão participante.

Ao final do procedimento licitatório, os licitantes vencedores de cada item terão os seus preços registrados na ata de registro de preços, que possuirá a vigência de até doze meses, a contar de sua assinatura, período em que o gerenciador e os participantes poderão efetuar as contratações.

Essas vantagens geram lacunas nos aspectos práticos das contratações, no que se refere à definição dos quantitativos mínimos para a entrega de determinado material que, por vezes, não constam dos respectivos atos convocatórios. Assim, os licitantes ofertam seus lances de acordo com as quantidades globais do processo sem ter a ciência de quantas unidades mínimas entregará a cada contratação, dentro do prazo de vigência da ata.

Outro aspecto muito favorável à Administração Pública, que se aplica nos casos de contratações e aquisições por SRP, é o fato da desnecessidade de dotação orçamentária no início do processo licitatório. Neste caso, o ordenador de despesa disporá do crédito orçamentário somente quando da efetivação da contratação de determinado item constante da ata de registro de preço, sempre observando o prazo de validade de tal instrumento.

Conforme se observou na presente pesquisa, esta incerteza de contratação para o licitante é, de certa maneira, recompensada, através da

previsão por decreto, com a possibilidade de este fornecer seus produtos ou serviços a órgãos ou entidades que não participaram do processo licitatório originário, os chamados “caronas”, quando consultado, mediante prévia autorização do órgão gerenciador da ata e posterior concordância de fornecimento.

Esta possibilidade da adesão à ata de registro de preços por vezes foi e ainda é questionada por corrente doutrinária sob o aspecto de violação ao princípio constitucional da isonomia, sendo que as contratações advindas das respectivas adesões são frutos de procedimentos licitatórios realizados por órgão distinto daquele que contratou tal serviço ou adquiriu tal material, não havendo, também, a observância do princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Com isso, abria-se a possibilidade, na vigência do regulamento anterior, de determinado licitante fornecer seus produtos ou serviços ilimitadamente a diversos órgãos ou entidades por meio das adesões às atas, além dos quantitativos registrados para o gerenciador e os participantes do processo originário, ocasionando contratações muito maiores do que as inicialmente previstas em edital.

Devido à relevância nos procedimentos iminentes às adesões, o Tribunal de Contas da União, através das recentes decisões em seus acórdãos, determinou ao órgão ministerial competente, que se fixassem certos limites para os órgãos não participantes, sendo que tais limites estão dispostos no novo regulamento do SRP – Decreto Federal nº 7.892/13.

Com isso se estabeleceu maior poder de controle para o órgão gerenciador sobre as permissibilidades de adesões que deferir. Destacam-se, dentre eles, que, a partir da edição das novas regras, o edital deve prever a permissão das adesões e, quando previstas, não poderão ultrapassar o quádruplo dos quantitativos de cada item destinados ao gerenciador e aos participantes.

Infere-se que as mudanças no regulamento do SRP, mais especificamente no tocante às adesões, vêm para diminuir a concretização destas, incentivando a promoção de licitações conjuntas pelos órgãos e entidades.

Destaca-se que, o sistema de registro de preços é corretamente regulamentado, de acordo com os preceitos legais estabelecidos no Estatuto das Licitações, porém a figura do “carona” inexistente, na norma estatutária, previsão de sua regulamentação, caracterizando, assim, certa inovação na ordem jurídica através de instrumento diverso – regulamento – do que deveria fazê-lo – lei ordinária.

Por esta razão, é que existem argumentos que alegam a inconstitucionalidade da figura do “carona”, pois sua criação, por meio de decreto, afronta aos princípios da isonomia, da legalidade e da concorrência, pois a adesão vai de encontro à ressalva estabelecida no inciso XXI do artigo 37 da Carta Magna de que somente nos casos especificados na legislação, o procedimento licitatório não conteria caráter obrigacional.

Ou seja, com os mecanismos permitidos pelas adesões, os órgãos e entidades da Administração Pública estão dispensados de realizar licitação quando encontram preço registrado de produto ou de serviço de seu interesse em procedimento licitatório, que permita, em edital, a possibilidade de adesão.

Com essa permissão regulamentar de aproveitamento de processos licitatórios, ocasionam-se os desvios de finalidade, sintetizados pela indicação dos preços registrados pelos seus detentores diretamente aos órgãos públicos, que não participaram do processo licitatório.

Essas atitudes devem ser objeto de apuração pelos órgãos de controle, uma vez que se originam da conduta do fornecedor, com o objetivo de

auferir lucro em seus negócios, e da passividade do agente público, quando a contratação se dá por este viés.

Desta forma, mediante os elementos cuidadosamente analisados na presente pesquisa, pode-se concluir que, sendo o Decreto Federal nº 7.892/2013 fruto do poder regulamentar para conferir a fiel execução do disposto no artigo 15 da Lei Federal nº 8.666/93 e do artigo 11 da Lei Federal 10.520/2002, tal instrumento regulamentador extrapolou limite que lhe é conferido, criando a figura das adesões às atas de registros de preços por órgãos e entidades não participantes do processo licitatório originário, os chamados pela doutrina de “caronas”.

Enquanto não sobrevier lei em sentido estrito dispondo sobre os procedimentos gerais das adesões às atas de registros de preços, os órgãos e entidades da Administração Pública continuarão a lançar mão das permissibilidades inovadoras de dispensar o procedimento licitatório com fulcro em decreto. Resta salientar que os demais pontos trazidos pelo Decreto Federal nº 7.892/2013 guardam pontos de convergências com as matérias legais por ele regulamentadas, haja vista que para elas não há que se falar em inovações jurídicas.

Referências

ARAÚJO, Edmir Netto de. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Presidência da República**, Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 10 mar. 2015.

_____. Controladoria Geral da União. **Sistema de Registro de preços**: anotações importantes sobre o Sistema de Registro de Preços para os gestores federais, estaduais e municipais melhorarem o planejamento e o controle nas aquisições de bens e serviços. Brasília: CGU, 2011.

_____. Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. **Presidência da República**, Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em: 12 mar. 2015.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Presidência da República**, Brasília. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 01 mar. 2015.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 25 fev. 2015.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Presidência da República**, Brasília. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 25 fev. 2015.

- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Departamento de Logística e Serviços Gerais. **Pregão eletrônico**: manual do pregoeiro. 2. ed. Brasília: MPOG, 2005.
- _____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Departamento de Logística e Serviços Gerais. **Intenção de registro de preços – IRP**: manual do gerenciador. Brasília: MPOG, 2007.
- _____. Tribunal de Contas da União. Secretaria de Controle Interno. **Licitações e Contratos: orientações básicas**. 3. ed, rev. atual. e ampl. Brasília: TCU, 2006.
- _____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.487/2007 – TCU Plenário**. Sumário: REPRESENTAÇÃO. NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DA NORMATIZAÇÃO DA SISTEMÁTICA DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. MONITORAMENTO. 1. Processo n.º TC - 008.840/2007-3. 2. Grupo I - Classe VII Representação. 3. Interessada: 4ª Secex. 4. Órgão: Ministério da Saúde. 5. Relator: Ministro Valmir Campelo. 6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé. 7. Unidade Técnica: 4ª Secex. 8. Advogado constituído nos autos: não há. Brasília, DF, 1º de agosto de 2007. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-65506&texto=2b2532384e554d41434f5244414f253341313438372b4f522b4e554d52454c4143414f253341313438372532392b414e442b2b2532384e554d414e4f41434f5244414f253341323030372b4f522b4e554d414e4f52454c4143414f25334132303037253239&sort=DIRELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=o>>. Acesso em: 08 mar. 2015.
- _____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.233/2012 – TCU Plenário**. Sumário: TMS 6/20010. GESTÃO E USO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI). RELATÓRIO CONSOLIDADO. 21 TRABALHOS, ABRANGENDO 315 ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS. CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DAS CONTRATAÇÕES DE SOLUÇÕES DE TI PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP). CONSIDERAÇÕES SOBRE O TEMA “GOVERNANÇA CORPORATIVA E GOVERNANÇA DE TI”. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES. 1. Processo nº TC

011.772/2010-7. 2. Grupo I – Classe de Assunto V: Relatório de Auditoria 3. Interessados/Responsáveis: 3.1. Interessada: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação – Sefti. 4. Órgão: Ministério da Saúde (vinculador). 5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. 6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin. 7. Unidade Técnica: Sec. de Fisc. de Tec. da Informação (SEFTI). 8. Advogado constituído nos autos: não há. Brasília, DF, 23 de maio de 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-RELACAO-LEGADO-96432-5-2012-12332012&texto=2b2532384e554d41434f5244414f25334131323332b4f522b4e554d52454c4143414f25334131323332532392b414e442b2b2532384e554d414e4f41434f5244414f253341323031322b4f522b4e554d414e4f52454c4143414f25334132303132253239&sort=DIRELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0>>. Acesso em: 08 mar. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.311/2012 – TCU Plenário**. Sumário: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. TMS 6/20010. GESTÃO E USO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI). RELATÓRIO CONSOLIDADO. 21 TRABALHOS, ABRANGENDO 315 ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES. AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE E DE SUCUMBÊNCIA. NÃO CONHECIMENTO. INFORMAÇÕES RELATIVAS AO CUMPRIMENTO DAS DELIBERAÇÕES ENCAMINHADAS PELA SLTI E DEST. ANÁLISE EM SEDE DE MONITORAMENTO. DETERMINAÇÃO AO ÓRGÃO. ENVIO DE DOCUMENTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. CORREÇÃO DE INEXATIDÃO MATERIAL. 1. Processo TC 011.772/2010-7. 2. Grupo II – Classe de Assunto I: Embargos de Declaração 3. Interessados/Responsáveis: 3.1. Interessada: Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação (Assespro) (CNPJ 42.581.264/001-26). 4. Órgão: Ministério da Saúde (vinculador). 5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz. 6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado (manifestação oral). 7. Unidade Técnica: Sec. de Fisc. de Tec. da Informação (Sefti). 8. Advogados constituídos nos autos: Walter Costa Porto (OAB/DF 6.098) e Antônio Perilo Teixeira (OAB/DF 21.359). Brasília, DF, 29 de agosto de 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-109913&texto=2b2532384e554d41434f5244414f253341323331312b4f522b4e554d52454c414>>

3414f253341323331312532392b414e442b2b2532384e554d414e4f41434f5244414f253341323031322b4f522b4e554d414e4f52454c4143414f25334132303132253239&sort=DIRELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0>. Acesso em: 08 mar 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.692/2012 – TCU Plenário**. Sumário: PEDIDO DE REEXAME. REGISTRO DE PREÇOS. CONHECIMENTO. PROVIMENTO NEGADO. CONEXÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO COM OS ACÓRDÃOS 1.233/2012 E 2.311/2012 DO PLENÁRIO. INSUBSISTÊNCIA DE OFÍCIO DO ITEM 9.2.2 DO ACÓRDÃO 1.487/2007 – TCU – PLENÁRIO. FIXAÇÃO DE PRAZO A PARTIR DO QUAL PASSAM A OPERAR OS EFEITOS DOS ITENS 9.3.2.1.4 e 9.3.2.1.5 DO ACÓRDÃO 1.233/2012 – PLENÁRIO E DOS ITENS 9.2 e 9.3 DO ACÓRDÃO 2.311/2012 – PLENÁRIO. 1. Processo TC 008.840/2007-3 (com 1 anexo). 2. Grupo II – Classe I – Pedido de Reexame. 3. Interessado: Tribunal de Contas da União – TCU. 4. Unidade: Coordenação-Geral de Recursos Logísticos – MS. 5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. 5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Valmir Campelo. 6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé. 7. Unidade Técnica: 4ª Secretaria de Controle Externo (Secex/4). 8. Advogado constituído nos autos: não há. Brasília, DF, 3 de outubro de 2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-110643&texto=2b2532384e554d41434f5244414f253341323639322b4f522b4e554d52454c4143414f253341323639322532392b414e442b2b2532384e554d414e4f41434f5244414f253341323031322b4f522b4e554d414e4f52454c4143414f25334132303132253239&ort=DIRELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0>>. Acesso em: 08 mar 2015.

CHAVES, Luiz Cláudio de Azevedo. **O que muda no Sistema de Registro de Preços para os órgãos federais e quais os impactos provocados nos demais entes: breves comentários ao Decreto Federal n. 7.892/2013**. 2013. Disponível em: <http://www.jmleventos.com.br/pagina.php?area=colunajuridica&dp_id=86>. Acesso em: 14 mar. 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

_____. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Vade-mécum de licitações e contratos. Legislação: organização e seleção, jurisprudência, notas e índices de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

_____. **Sistema de registro de preços e pregão**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

_____. **Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle**. Disponível em: <<http://www.jacoby.pro.br/Carona.pdf>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

FRANÇA, Maria Adelaide de Campos. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

_____. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

_____. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

_____. TCU restringe a utilização de carona no sistema de registro de preços. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**. Curitiba, n° 6, ago 2007. Disponível em: <<http://www.justen.com.br//informativo.php?&informativo=6&artigo=743&l=pt#>>. Acesso em: 14 mar. 2015.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 14 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 9 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

_____. **Direito Administrativo Brasileiro**. 37 ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros, 2011.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa: Emenda Constitucional nº 19/98**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MUKAI, Toshio. **Registro de Preços em nível federal. Inconstitucionalidade do art. 8º (Figura do "Carona") do Decreto n.º 3.931/2000. Possibilitação de Cometimento do crime previsto no art. 89 da Lei n.º 8.666/93**. 2007. Disponível em: <<http://www.governet.com.br/noticia.php?cod=1484>>. Acesso em: 14 mar 2015.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Nova Lei das Licitações Públicas**. 7. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

SAMPAIO, Ricardo Alexandre. **O Decreto nº 7.892/13 e o Carona: a volta dos que não foram!** 2013. Disponível em: <<http://www.zenite.blog.br/o-decreto-no-7-89213-e-o-carona-a-volta-dos-que-nao-foram/#.UaGDepwbEpQ>>. Acesso em: 14 mar 2015.

Sobre o autor

Daniel Gasparotto dos Santos é Mestrando no Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito da IMED, com área de concentração em Direito, Democracia e Sustentabilidade, vinculado à linha de pesquisa Fundamentos Jurídicos da Democracia e Sustentabilidade. Especialista em Direito Público com capacitação para o Ensino no Magistério Superior pela Faculdade de Direito Prof. Damásio de Jesus. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais pela Anhanguera Educacional. Servidor Público Federal junto ao Campus Passo Fundo do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-Rio-Grandense, desde 08 de julho de 2008, tendo atuado como Chefe do Departamento de Administração e de Planejamento e Gestor Financeiro de fevereiro de 2012 a junho de 2021, Coordenador de Licitações, Compras, Almozarifado e Patrimônio de junho de 2011 a janeiro de 2012. Atuou, também, como Presidente e Membro da Comissão Permanente de Licitações, Pregoeiro e Equipe de Apoio, Fiscal e Gestor de Contratos Administrativos, Presidente de Comissão de Processo Administrativo Disciplinar, Membro do Comitê Gestor de Tecnologia da Informação, Membro das Comissões de Elaboração e Atualização do Plano de Desenvolvimento Institucional e do Planejamento Anual. Advogado, inscrito na OAB/RS, com atuação predominante em ações cíveis e trabalhistas.

A Editora Fi é especializada na editoração, publicação e divulgação de pesquisa acadêmica/científica das humanidades, sob acesso aberto, produzida em parceria das mais diversas instituições de ensino superior no Brasil. Conheça nosso catálogo e siga as páginas oficiais nas principais redes sociais para acompanhar novos lançamentos e eventos.



www.editorafi.org
contato@editorafi.org