

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
FADIR - FACULDADE DE DIREITO “PROF. JACY DE ASSIS”

LUIZA LOZANO KNYCHALA

SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO
Análise dos Aspectos controvertidos do Sistema de Registro de Preços e do
“carona”

UBERLÂNDIA - MG
2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA

LUIZA LOZANO KNYCHALA

SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO

Análise dos Aspectos controvertidos do Sistema de Registro de Preços e do
“carona”

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de Uberlândia, como
requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Direito, sob a orientação do
Professor Dr. Luiz Carlos Figueira de Melo

Uberlândia – MG
2017

LUIZA LOZANO KNYCHALA

SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO

Análise dos Aspectos controvertidos do Sistema de Registro de Preços e do
“carona”

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de Uberlândia, como
requisito parcial para obtenção do título de
Bacharel em Direito, sob a orientação do
Professor Dr. Luiz Carlos Figueira de Melo

BANCA EXAMINADORA

Professor e Orientador Doutor Luiz Carlos Figueira de Melo
Universidade Federal de Uberlândia

Professor Doutor Alexandre Walmott Borges
Universidade Federal de Uberlândia

Gustavo Ferreira Santos
Universidade Federal de Uberlândia

Uberlândia, ____ de _____ de ____.

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, que sempre me
apoiam em todos os momentos e às
amizades cultivadas ao longo do caminho.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por ter me abençoado com saúde e graças ao longo dessa jornada e aos meus pais, fiéis companheiros de vida, que sempre me deram muito suporte e amor.

Agradeço ao Professor Doutor Luiz Carlos Figueira de Melo que me acompanhou ao longo da graduação e que me orientou com tanta dedicação e atenção, sem o qual este projeto não seria possível.

Aos meus avôs e minhas avós, que são os maiores exemplos de vitória e conquista na minha vida.

Ao meu namorado eu agradeço sua paciência, carinho e companheirismo ao longo desse momento tão importante.

À Renata, minha irmã de alma, sempre tão presente e amiga nos momentos difíceis.

E a todos aqueles que contribuíram para minha formação ao longo desses cinco anos.

*“Teu dever é lutar pelo Direito, mas se
um dia encontrares o Direito em conflito com
a Justiça, luta pela Justiça”*

Eduardo Juan Couture

RESUMO

Esta monografia se propõe a estudar noções gerais sobre Licitação Pública e sobre o Sistema de Registro de Preços como sendo um procedimento especial célere e eficaz para a solução de questões burocráticas acerca dos processos licitatórios, bem como fazer uma breve análise a respeito da adesão à ata de registro de preços por órgãos não participantes do processo licitatório. Inicialmente, o trabalho abordará, de maneira sucinta, o Processo Licitatório, seus conceitos iniciais, seu histórico na legislação brasileira, os princípios constitucionais que regem o procedimento da licitação, bem como suas modalidades. Posteriormente, será analisado o Sistema de Registro de Preços, suas vantagens e desvantagens e sua evolução na Administração Pública, momento no qual se examinará a legalidade da figura do órgão não participante da Licitação, mais conhecido como “carona”, à luz dos princípios que regem a Administração e o procedimento da Licitação.

Palavras-chave: Licitação. Sistema. Registro. Preço. Carona

ABSTRACT

This monograph proposes to study general notions about Public Bidding and the Price Registration System as a fast and efficient special procedure for the solution of bureaucratic questions about the bidding processes, as well as to make a brief analysis regarding the adherence to the minutes Of registration of prices by bodies not participating in the bidding process. Initially, the paper will briefly discuss the Bidding Process, its initial concepts, its history in Brazilian legislation, the constitutional principles that govern the bidding procedure, as well as its modalities. Subsequently, the Price Registration System, its advantages and disadvantages and its evolution in the Public Administration will be analyzed, at which time the legality of the non-participating Bidder, better known as a "ride", will be examined in light of the principles Governing the Administration and the Bidding procedure.

Keywords: Bidding. System. Record. Price. Ride

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. LICITAÇÃO PÚBLICA	13
2.1 Noções gerais	13
2.2 Histórico da Licitação no Brasil	14
2.3 Princípios que regem a Licitação Pública	15
2.3.1 Princípios Constitucionais	16
2.3.1.1 Princípio da Legalidade	16
2.3.1.2 Princípio da Impessoalidade	17
2.3.1.3 Princípio da Moralidade	17
2.3.1.4 Princípio da Publicidade	18
2.3.1.5 Princípio da Eficiência	19
2.3.2 Princípios do Direito Administrativo	19
2.3.2.1 Supremacia do Interesse Público	20
2.3.2.2 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório	20
2.3.2.3 Princípio do Julgamento Objetivo	21
2.4 Modalidades de Licitação	22
2.4.1 Concorrência	23
2.4.2 Tomada de Preços	25
2.4.3 Convite	25
2.4.4 Concurso	26
2.4.5 Leilão	26
2.4.6 Pregão	27
3. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO	28
3.1 Conceito	28
3.2 Evolução na Administração Pública	29
3.3 Admissibilidade do Sistema de Registro de Preços	31
3.4 Vantagens do Sistema de Registro de Preços	32
3.5 Desvantagens do Sistema de Registro de Preços	34
3.6 Formalização do Edital para Registro de Preços	35
3.7 Ata de Registro de Preços	36
3.7.1 Conceito	36
3.7.2 Registro e Validade da Ata de Registro de Preços	37
3.7.3 Revisão e Cancelamento dos Preços Contratados	38
4. A FIGURA DO “CARONA” NO REGISTRO DE PREÇOS	39
4.1 Procedimento	40
4.2 Condições	40
4.3 Análise do carona em face dos princípios regentes do processo licitatório	41
4.3.1 Do Princípio da Legalidade	42
4.3.2 Do Princípio da Isonomia	44
4.3.3 Do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório	45
4.3.4 Do Princípio da Economicidade e da Eficiência	45
4.3.5 Do Princípio da Celeridade	46
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50

1. INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema principal a análise do Procedimento Especial do Registro de Preços com o estudo acerca da figura do “carona” à luz do Decreto Federal nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que “Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.” e do Decreto Federal nº 8.250, de 23 de maio de 2014, que “Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.”

A Licitação Pública, em noções gerais, é um procedimento administrativo cujo objetivo é a formação da vontade contratual de maneira imparcial seguindo os princípios estabelecidos no art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e suas alterações.

Existem seis modalidades licitatórias quais sejam: a concorrência, tomada de preço, convite, concurso, leilão e pregão (Lei nº 10.520/2002), que serão analisadas no trabalho que se segue. Nesta esteira, em relação às modalidades de Concorrência e Pregão, poderá ser utilizado o Sistema de Registro de Preços, procedimento que tem chamado a atenção dos agentes públicos devido à sua eficácia e celeridade, objeto de estudo desta pesquisa.

A Lei nº 8.666 de 1993 e suas alterações, em seu art. 15, II estabeleceu que: “As compras, sempre que possível, deverão: II - ser processadas através de sistema de registro de preços (...).”¹ O SRP é um procedimento que tem se tornado uma opção habitual dos entes públicos e seus agentes, com o objetivo de otimizar os resultados e rendimentos dos processos licitatórios.

Em um processo de contratação comum, ou seja, não processada pelo Sistema de Registro de Preços, a Administração, no almejo de contratar bens ou serviços, lança edital com as previsões quantitativas do que pretenderá contratar.

¹ BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 que “Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.”

Já na licitação processada pelo Registro de Preços, o licitante vencedor terá seus preços registrados pelo período de 1 (um) ano, para contratações futuras, obrigando-se a fornecer o bem ou serviço pelo preço originalmente fixado, ressalvadas algumas hipóteses de revisão.

Dessa maneira, quando um órgão gerenciador, o qual promoveu o certame, bem como os órgãos participantes, que participaram da licitação desde sua fase inicial, bem como os não participantes, que vierem a aderir à ata de registro de preços após a primeira fase, poderão obter os bens ou serviços sucessivas vezes, nos limites fixados em lei.

A participação dos referidos órgãos não participantes é denominada “carona”, cujo advento foi proporcionado com a edição do Decreto nº 3.391, de 19 de setembro de 2001, posteriormente alterado pelo Decreto nº 4.342, de 23 de agosto de 2002.

Ocorre que, atualmente, com o Decreto Federal nº 8.250, de 23 de maio de 2014 que “Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.” houveram muitas inovações relativas ao “carona”, havendo divergências doutrinárias a respeito da constitucionalidade de tal instituto, motivo pelo qual o Tribunal de Contas da União já se manifestou como sendo favorável a este procedimento, alegando a legalidade do mesmo.

Por meio do Acórdão nº 1.487 em 2007, o TCU desaconselhou a utilização da Ata de maneira irresponsável e negligente indicando ao executivo a necessidade da alteração na legislação da matéria, com o objetivo de limitar o uso da Ata de Registro de Preços.

O Ministro Relator Valmir Campelo entende que o Decreto nº 3.931 de 2001 não é incompatível com a Lei nº 8.666 de 1993 quanto à utilização do Sistema de Registro de Preços. Ademais, a Lei nº 10.520 de 2002, em seu art. 11, prevê a possibilidade do uso do Registro de Preço em contratações da Administração Pública.

Nesse sentido, o Ministro compartilhou o entendimento do Ministério Público, defendendo que a adesão ilimitada à atas de registro de preços não está

regulamentada no Decreto nº 3.931 de 2001 e que tal situação afronta os princípios da competição e igualdade entre os licitantes.

De acordo com o acórdão, a Administração pública, diante de tantas adesões das atas de registro, perde na economia de escala, uma vez que se a licitação fosse destinada a um montante superior ao demandado, os preços das propostas oferecidas seriam, certamente, inferiores.

Desse modo, o Ministro relator termina sua defesa dizendo que se faz necessária, urgente aperfeiçoamento da legislação regulamentadora acerca do tema, a fim de garantir maior segurança jurídica nos processos licitatórios promovidos mediante Sistema de Registro de Preços.

Diante da recomendação do TCU, o Poder Executivo determinou, em seu art. 22, § 4º que as adesões da ata de registro de preço não poderão exceder, em sua totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata, situação que não foi alterada pelo Decreto nº 8.250 de 2014.

Quais são as inovações do Sistema “carona”? Quais são os prejuízos de tal procedimento? Quais são os Benefícios?

As respostas a essas indagações serão abordadas no trabalho que se segue, de modo que esta pesquisa se sustentou em estudos bibliográficos realizados por intermédio de leituras a periódicos, artigos, resenhas, resumos e documentos e pesquisas de textos legais, observações de revistas digitais, jurisprudências e doutrinas relevantes, visando a construção de um pensamento crítico a respeito do assunto que intentou alcançar os fins propostos.

Em se tratando da sequência apresentada no trabalho, este se inicia com esta introdução breve que apresenta de modo sucinto o objetivo deste estudo, fornecendo informações sobre sua natureza, possíveis problemáticas e a forma de elaboração da pesquisa.

Em seguida, segue a estrutura da monografia que é composta pelo desenvolvimento do trabalho. Nesta parte, fundamenta-se o tema como um todo, descrevendo detalhes o progresso da pesquisa, interligando a introdução à conclusão, baseando o assunto e elucidando suas principais características.

Por fim, tem-se a conclusão, que, por sua vez, é a síntese das principais questões abordadas no trabalho e que tem por finalidade recapitular, sinteticamente, os resultados da pesquisa elaborada, respondendo, dentre outras questões, se o “carona” é benefício ou não à Administração Pública.

2. LICITAÇÃO PÚBLICA

2.1 Noções gerais

A Administração Pública, a fim de atender as demandas dos usuários de serviços públicos e manter as necessidades essenciais da população, realiza constantes contratações de aquisição de bens ou serviços.

Contudo, com o objetivo de almejar a moralidade e a padronização nas contratações e aquisições, o legislador brasileiro determinou normas e procedimentos administrativos específicos que devem ser seguidos pela Administração Pública de modo a preservar princípios constitucionais, como preceitua o art. 37, caput da Constituição Federal ao dizer que todos os entes da Administração Pública direta e indireta de todos os poderes devem obedecer aos princípios da Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

Já em seu inciso XXI, o referido artigo preceitua que as compras e alienações dos entes administrativos devem ser contratados mediante processos licitatórios, salvo situações de dispensa e inexigibilidade previstos na lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993.

Ao falar-se em Licitação, o legislador faz referência a um procedimento prévio aos contratos, no qual o ente público proporciona aos interessados a possibilidade de formulação de propostas diante das necessidades delimitadas no Edital, sendo que, aquele que reunir todas as condições fixadas no referido instrumento convocatório e obter a proposta mais vantajosa à Administração, sagrar-se-á vencedor.

No ano de 2013, com o objetivo de regulamentar o art. 37, XXI da Constituição Federal, foi editada a Lei nº 8.666 de 21 de junho de 2013 e suas alterações, contendo normas regentes das licitações e dos contratos da Administração Pública.

Originalmente, a Lei nº 8.666, de 1993 e suas alterações, previa em seu art. 3º, caput, que a Licitação Pública objetivava garantir o Princípio da Isonomia e garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Contudo, com a conversão da Medida Provisória nº 495 de 19 de julho de 2010 na Lei 12.349 de 15 de dezembro de 2010, e com as alterações dos Decretos de nºs 7.746/2012, 7.840/2012 e 7.83/2012, o texto do referido artigo foi ampliado, passando a listar os seguintes fins da Licitação:

Art. 3º 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.²

Ainda sobre o tema de Licitações Públicas, significativa foi a expansão legislativa, a exemplo da Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002 que instituiu o Pregão como uma nova modalidade licitatória; da Lei Complementar nº 123 de 14 de dezembro de 2006, contendo normas que favorecem Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nos procedimentos de contratação e, também, da Lei nº 12.462 de 4 de agosto de 2011 que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas.

Dessa maneira, vê-se que o tema Licitações Públicas tem estado em voga, demandando, crescentemente, várias alterações normativas ao longo da história.

2.2 Histórico da Licitação no Brasil

O Procedimento Licitatório, na legislação brasileira, passou por diversas modificações ao longo dos anos. Iniciou-se com a edição do Decreto nº 2.926 de 14 de maio de 1862, que regulamentava compras e alienações da Administração Pública, no âmbito federal, com o Decreto nº 4.536 de 28 de janeiro de 1922, em âmbito federal, estadual e municipal, pela Lei nº 5.545 de 29 de novembro de 1968. Contudo, o procedimento previsto em tais legislações possuía muitas lacunas, uma vez que comportava diversas interpretações.

² BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 Op. Cit.

Por meio do Decreto-Lei nº 2.300 de 21 de novembro de 1986 e suas alterações pelos Decretos-lei nºs 2.348 e 2.360, o processo licitatório ganhou um maior destaque.

Porém, foi somente com a Constituição de 1988, em seu art. 37, inciso XXI que o Processo Licitatório foi estabelecido como preceito constitucional, passando a ser um procedimento obrigatório para as contratações pelos entes públicos.

Já no ano de 1993, por meio da Lei nº 8.666, de 1993 e suas alterações, o legislador estabeleceu normas gerais de Licitação e contratos da Administração Pública, as quais, por força do art. 116, também se aplicam aos convênios, acordos e ajustes.

2.3 Princípios que regem a Licitação Pública

Os princípios jurídicos brasileiros, juntamente com as regras, são considerados Normas Jurídicas e são formados, principalmente, por valores consolidados na sociedade.

Nas palavras de Miguel Reale:

Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários. ³

Diante do poder Judiciário, os princípios constitucionais são diretrizes da sua atividade interpretativa ao passo que delimita sua atuação no caso concreto. Já perante o Legislativo, os Princípios objetivam nortear a atividade legislativa a fim de limitar a vontade subjetiva dos agentes do direito.

³ REALE, Miguel. 1986. P. 60 Apud Rayssa Cardoso Garcia, Jailton Macena de Araújo. Os princípios da administração pública no sistema jurídico brasileiro Disponível em www.ambitojuridico.com.br . Acesso em 05/02/2017

2.3.1 Princípios Constitucionais

A Constituição Federal de 1988, em seu art 37, *caput*, prevê que: “A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

2.3.1.1 Princípio da Legalidade

O princípio da Legalidade aponta que a Administração Pública só pode agir em conformidade com a lei, ou seja, os agentes administradores devem agir somente segundo o que a lei autoriza.

Sobre tal princípio, Meirelles⁴ expõe que não existe liberdade nem vontade pessoal na Administração Pública, uma vez que os agentes só podem agir de acordo com as autorizações previstas na legislação e obedecendo os procedimentos determinados pelo legislador.

Este princípio garante ao Direito brasileiro segurança jurídica limitando o poder do Estado. Neste contexto Mello conclui:

Assim, o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Este deve tão-somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no direito Brasileiro. 5

O Princípio da Legalidade é de suma importância em matéria de Licitação uma vez que tal procedimento é vinculado à Lei nº 8.666 de 1993 e suas alterações. Fica condicionado o agente público a agir em um procedimento licitatório nos termos da lei a fim de que não seja responsabilizado civil e penalmente.

⁴ Meirelles, 2000, p. 82 Apud Rayssa Cardoso Garcia, Jailton Macena de Araújo. Op. Cit.

⁵ MELLO, 1994, p.48 Apud Rayssa Cardoso Garcia, Jailton Macena de Araújo. Op. Cit.

2.3.1.2 Princípio da Impessoalidade

De acordo com Helly Lopes Meirelles, o Princípio da Impessoalidade referido no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988, é o princípio que determina que a atuação dos agentes públicos deverá ocorrer sempre observando-se a finalidade de suas ações. Ou seja, “*impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal*”. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.⁶

O princípio da Impessoalidade determina que a todos os administrados devem ser tratados de maneira que não exista discriminações, nem benéficas nem lesivas. São deliberações impostas tanto ao Administrador quanto à Administração, garantindo, portanto, o adequado funcionamento da máquina pública, almejando a correta aplicabilidade de todos os instrumentos da Administração Pública.

No Procedimento Licitatório este Princípio aparece com o objetivo de garantir que não existam favorecimentos indevidos e para que a Licitação cumpra seu objetivo disposto na Lei nº 8.666 de 1993, garantir a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração Pública, para que não seja um meio para que outras finalidades sejam atingidas.

2.3.1.3 Princípio da Moralidade

O Princípio da Moralidade determina que os administradores ajam com fundamento em bases éticas e de boa-fé, não devendo verificar apenas dois sentidos (bom ou ruim), uma vez que o que deve ser avaliado é o bem comum.

Nesse diapasão, Hely Lopes Meirelles destaca que:

[...] o agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o Honesto do Desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes Direito Administrativo Brasileiro, 40ª Ed, 2013, pag.95

do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. ⁷

A Constituição Federal de 1988 dispõe em seu art. 37, §4º que: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.”, portanto, evidencia um dos requisitos de validade de um ato administrativo, uma vez que uma ação do administrador que fere a moralidade administrativa não deverá ser revogado, mas sim deverá ser considerado nulo.

2.3.1.4 Princípio da Publicidade

De acordo com Hely Lopes Meirelles⁸, publicidade é a divulgação dos atos dos agentes públicos para dar conhecimento ao público e para que iniciem os seus efeitos externos. Segundo Hely, as leis, atos e contratos administrativos adquirem validade perante terceiros a partir da publicação ou divulgação dos atos.

Todos os atos da Administração Pública devem ser divulgados, a fim de garantir a fiscalização e controle social das ações dos administradores, salvo as hipóteses de sigilo previstas em lei. Com a publicação ou divulgação do ato, este passa a produzir efeitos na medida em que, assim, garante sua eficácia.

É válido ressaltar que o Princípio da Publicidade relaciona-se ao Direito à Informação, previsto no art. 5º, XIII da Constituição Federal de 1988, no rol de Direitos e Garantias Fundamentais.

Nesse sentido, Di Pietro⁹ diz que tal inciso determina que todos tem direito a receber informações perante a Administração Pública que devem ser prestadas no prazo em lei, sob pena de responsabilidade, salvo casos de sigilo.

De acordo com Meirelles: “A *publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de*

⁷ MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro Op. Cit.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro Op. Cit. P. 95-96

⁹ DI PIETRO, Mara Sylvia Zanela. Direito Administrativo. Op. Cit.

seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes” (MEIRELLES, 2000, p.89).

Em matéria de Licitação a publicidade é de extrema importância uma vez que os avisos de abertura de editais deve sempre ser publicado no Diário Oficial e em jornais de grande circulação. Todos os contratos da Administração também devem ser objetos de publicação, bem como os casos de inexigibilidade e dispensa de licitação, casos nos quais serão publicadas justificativas sobre o assunto.

2.3.1.5 Princípio da Eficiência

O Princípio da Eficiência foi incluído no texto legal por meio da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 como sendo um dever da Administração Pública e seus agentes, uma vez que devem objetivar a garantia de uma boa gestão para seus administrados, com a maior eficácia possível em suas ações, nos limites da lei, sendo que os serviços prestados pelo Estado devem ser rápidos, econômicos e simples.

De acordo com Maria Sylvia Zanella de Pietro¹⁰ todos os agentes públicos devem cumprir suas atribuições munidos de presteza, perfeição e rendimento funcional, sendo tal princípio chamado de Princípio da Função Administrativa, uma vez que já não basta somente um serviço satisfatório por parte do agente.

2.3.2 Princípios do Direito Administrativo

Não existe uniformidade entre os doutrinadores a respeito dos princípios do Direito Administrativo que regem a Administração Pública. Desse modo existem muitos princípios defendidos por autores consagrados que não estão previstos no texto legal, quais sejam: Supremacia do Interesse Público, Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, Princípio do Julgamento Objetivo, entre outros.

¹⁰ Di Pietro, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo-21.Ed.-reimpr.-São Paulo : Atlas, 2008,p.37 *Apud* Rayssa Cardoso Garcia, Jailton Macena de Araújo. Os princípios da administração pública no sistema jurídico brasileiro Disponível em www.ambitojuridico.com.br . Acesso em 05/02/2017

2.3.2.1 Supremacia do Interesse Público

O Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado se embasa no dever de proteger os interesses da coletividade e garantir o bem comum.

A Administração Pública desenvolve suas atividades a fim de prover um benefício para a coletividade, mesmo que, a princípio sua ação seja voltada para o ente estatal, seu objetivo último deverá sempre ser alcançar o interesse público.

O ente público não possui a livre disposição dos bens e interesses públicos de seus órgãos, uma vez que suas ações são feitas em nome de terceiros.

Desse modo entende Raquel de Carvalho¹¹ que, a Administração Pública não titulariza os interesses públicos primários. É dever dos agentes públicos proteger a indisponibilidade do interesse público, não possuindo, portanto, a prerrogativa de abrir mão desses direitos.

2.3.2.2 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório determina que a Administração deverá, além de obedecer os termos da lei, seguir os termos do edital ou do convite.

Os artigos 3º, 41 e 55, XI, da Lei nº 8.666 de 1993 prevê que as regras existentes no instrumento convocatório deverão estar vinculadas entre si, e que a Administração Pública deverá cumprir estritamente as normas previstas no instrumento convocatório.

Tal princípio visa evitar descumprimentos de regras, requisitos e normas presentes nos editais da licitação, bem como de princípios relativos ao certame, quais sejam: princípio da transparência, da igualdade, da impessoalidade, da publicidade, da moralidade, da probidade administrativa e do julgamento objetivo.

José dos Santos Carvalho Filho¹² defende que o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório é uma garantia tanto ao administrador quanto aos

¹¹ CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de Direito Administrativo*. Editora JusPodivm. Salvador, 2008, pag. 72.

administrados, uma vez que todas as normas e regras determinadas devem ser fielmente cumpridas. Caso não sejam, todo o procedimento licitatório torna-se inválido.

Ainda segundo José, tal princípio possui grande relevância visto que são evitadas alterações que violem de alguma maneira qualquer norma jurídica ou algum dos princípios que regem a licitação pública.

2.3.2.3 Princípio do Julgamento Objetivo

O Princípio do Julgamento Objetivo é uma decorrência do Princípio Constitucional da Legalidade, uma vez que dispõe que o julgamento das propostas apresentadas pelos licitantes interessados será ser feito de acordo com os requisitos e critérios previstos no edital de abertura do certame.

O art. 45, *caput*, da Lei nº 8.666 de 1993 e suas alterações determina que o Julgamento das propostas será objetivo e deverá acontecer em conformidade com os critérios observados no aviso de edital com objetivo de aferir as propostas dos licitantes.

Tal princípio resta consagrado pelo Superior Tribunal de Justiça no Acórdão do Recurso Especial nº 14.980-0/RJ, Relator Min. Antônio de Pádua Ribeiro (DJU 02.05.1994), no qual ficou determinado que constitui ofensa aos princípios da vinculação ao edital e do julgamento objetivo caso venham a ser admitidos que candidatos entrem em concorrência para fornecimento de medidores com bases rígidas de liga de alumínio silício sobre pressão e com tampas de vidro transparente e, ao final, dar como vencedora proposta para fornecimento de medidores com bases de aço e tampa de policarbonato.

O Recurso especial foi conhecido e provido, uma vez que não foram observadas as regras do instrumento convocatório, admitindo-se produtos diversos aos estabelecidos em edital.

¹² CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 26ª ed. São Paulo: Atlas, 2013, p. 246.

2.4 Modalidades de Licitação

Em seu artigo 22, a Lei nº 8.666 de 1993 prevê cinco modalidades de licitação, a saber: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão.

Por meio da Lei nº 10.520 de 2002 o legislador brasileiro incluiu o Pregão como sendo uma sexta modalidade licitatória.

Ressalta-se que a escolha da modalidade licitatória não se dá por livre julgamento do agente público, uma vez que é ato vinculado ao texto normativo, devendo obedecer à legislação vigente, sob pena de responsabilidade do administrador.

Cada modalidade de licitação rege-se por um procedimento próprio, de modo que o valor do objeto a ser contratado, ressalvadas as exceções, é que determina a modalidade licitatória a ser utilizada, se não veja-se:

Tipo	Modalidade	Valor
Obras e Serviços de Engenharia	Convite	Acima de R\$ 15.000,00 Até R\$ 150.000,00
	Tomada de Preços	Acima de R\$ 150.000,00 Até R\$ 1.500.000,00
	Concorrência	Acima de R\$ 1.500.000,00
Compras e Outros Serviços	Convite	Acima de R\$ 8.000,00 Até R\$ 80.000,00
	Tomada de Preços	Acima de R\$ 80.000,00 Até R\$ 650.000,00
	Concorrência	Acima de R\$ 650.000,00

FONTE: Marco Vinicius Pereira de Carvalho e Jeferson Valdir da Silva.¹³

¹³ Registro de preços, uma alternativa inteligente para economizar. Marco Vinicius Pereira de Carvalho, Jeferson Valdir da Silva. Disponível em: www.ambitojuridico.com.br. Acesso em 24 de janeiro de 2017.

Ainda que não incluso na Tabela, o Pregão é uma modalidade licitatória utilizada com muita frequência sob o Sistema de Registro de Preços, uma vez que, por possuir ampla divulgação, atrai muitos licitantes para o procedimento.

Acerca de cada uma das modalidades, pode-se discorrer, pormenorizadamente.

2.4.1 Concorrência

A Concorrência é a modalidade que garante uma maior competição entre os seus participantes, uma vez que possui um procedimento extenso e que qualquer pessoa está apta a participar.

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho, a Concorrência é a modalidade de licitação adequada a contratações de grande vulto.¹⁴

Tal modalidade é obrigatória para as contratações que possuem valores mais altos, conforme estabeleceu a lei, conforme se depreende da leitura do art. 23, I, a e II, a da Lei nº 8.666 de 1993, contratos de obras e serviços de Engenharia acima de R\$ 1.500.000,00 e Contratos de compras de bens e aquisição de serviços acima de R\$ 650.000,00, como já observado na tabela acima.

Segundo, Diógenes Gasparini, a Concorrência, definida consoante o art. 22, I, §2º da Lei nº 8.666 de 1993 e suas alterações:

É a modalidade de licitação, em tese, obrigatória para as alienações imobiliárias, as concessões de uso, serviços e obras públicas, **o registro de preço** e para os contratos de grande vulto, aberta com publicidade, que admite qualquer licitante cuja habilitação será apurada no início do procedimento. **(Grifo nosso)**¹⁵

Todavia, nos termos do art. 23, §3º da Lei nº 8.666 de 1993 a Concorrência é obrigatória, independentemente do valor da avença, quais sejam: Alienação ou

¹⁴ FILHO, José dos Santos Carvalho. 2010. Página 295. In art. Jus Brasil

¹⁵ GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. – 11ª edição revista e atual.- São Paulo: Saraiva, 2006. P 547. Apud, Ana Paula Streppel. Licitações modalidades procedimentos, anulação e revogação e recursos administrativos. Disponível em www.ambitojuridico.com.br. Acesso em 7 de fevereiro de 2017.

aquisição de imóveis, Contratos de concessão de serviços públicos, concessão de direito real de uso, Contratos de obra celebrados por empreitada integral e Licitações internacionais.

O art. 21 da Lei nº 8.666 de 1993, assim preleciona acerca da publicidade a ser conferida às modalidades que menciona, dentre elas a Concorrência. Os avisos contendo os resumos dos editais, segundo o referido artigo, devem ser feitos nas repartições, contudo também deverão ser publicados antecipadamente, por no mínimo, uma vez no Diário Oficial.

De acordo com o §2º, II, *b*, do mencionado artigo, o prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento, no caso da modalidade Concorrência, será de 30 (trinta) dias.

Acerca das fases da modalidade Concorrência, a publicação do aviso do edital de licitação no Diário Oficial, deverá conter os requisitos do art. 40 da Lei nº 8.666 de 1993, a fim de comunicar aos interessados a existência do processo; a Fase de Habilitação, na qual serão recebidos e abertos os envelopes contendo a documentação exigida para participar do certame, nos termos do art. 27 da Lei nº 8.666 de 1993 e suas alterações, relativamente à habilitação jurídica, regularização fiscal, qualidade técnica e condição econômico financeira;

Fase de Homologação é a fase em que a Comissão Permanente de Licitação verificará a conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e com os preços correntes no mercado, havendo a desclassificação dos licitantes nos termos do art. 44, §§ 2º e 3º da Lei nº 8.666 de 1993 e suas alterações.

À empresa desclassificada será concedido um prazo de 5 (cinco) dias úteis, nos termos do art. 109, I da referida lei; Já a fase de Adjudicação é o momento no qual se declara oficialmente qual o licitante vencedor, que, caso a Administração convoque, será obrigado a contratar.

2.4.2 Tomada de Preços

A Tomada de Preços, nos termos do art. 22, I, §2º da Lei nº 8.666 de 1993 é a *“modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.”*

O procedimento dessa modalidade licitatória é o mesmo da Concorrência, contudo não apresenta a Fase da Habilitação, uma vez que os interessados participantes já estão cadastrados no órgão público, sendo este cadastro considerado como uma prévia habilitação.

No momento do cadastro, a empresa interessada deverá preencher requisitos apresentando a documentação necessária para a sua habilitação. Esse cadastro tem o prazo de um ano, momento no qual deverá ser renovada sua habilitação.

Essa modalidade licitatória respeita um limite máximo de valor, a saber: para contratos de obras e serviços de engenharia, até R\$ 1.500.000,00, e para contratos de compras de bens ou aquisição de serviços até R\$ 650.000,00.

2.4.3 Convite

Convite, nos termos do art. 22, III, §3º da Lei de Licitações é a modalidade licitatória na qual os interessados, cadastrados ou não, que forem de ramo relacionado ao objeto em questão, serão escolhidos e convidados por meio de uma carta-convite.

A referida carta-convite será afixada em local apropriado a fim de estender o convite aos demais interessados para que, caso sejam regularmente cadastrados, se manifestem com no mínimo 24 (vinte e quatro) horas de antecedência da data marcada para a apresentação das propostas.

O procedimento do Convite é semelhante ao da Concorrência, porém inexistindo a previsão da publicação do aviso de licitação e sim de carta-convite, bem como da Fase de Habilitação.

2.4.4 Concurso

Conforme mencionado no art. 22, IV, § 4º da Lei nº 8.666 de 199, o Concurso é a modalidade licitatória cujo objetivo é a escolha de um trabalho técnico, científico ou artístico, tendo como base os critérios previstos no instrumento convocatório publicado na imprensa oficial com a antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

Vale ressaltar que tal modalidade licitatória visa a contratação de trabalho técnico, científico ou artístico específico, mediante a determinação de premiação ao vencedor, em nada se assemelha ao Concurso destinado à contratação de pessoal para o serviço público.

2.4.5 Leilão

Como preceitua o art. 22, V, § 5º da Lei nº 8.666 de 1993, Leilão é uma modalidade licitatória na qual participam interessados em realizar um contrato com a Administração Pública de venda de bens móveis inservíveis ou de produtos apreendidos ou penhorados, ou também para a alienação de bens imóveis a quem oferecer maior lance, equivalente ou maior ao valor da avaliação do bem.

Nessa modalidade de licitação está permitida a participação de qualquer interessado e deverá ser utilizada predominantemente para a venda de bens móveis inservíveis.

É imprescindível que esteja descrito, minuciosamente, no edital do leilão os bens a serem vendidos, seus quantitativos, o local para exame e, principalmente, o estado em que se encontram.

O leilão será conduzido por um leiloeiro oficial ou um servidor designado para a função. É importante ressaltar que a modalidade leilão será sempre do tipo maior lance.

2.4.6 Pregão

Pregão é a modalidade licitatória que foi implantada no direito brasileiro pela Medida Provisória nº 2.026 de 2000 apenas no âmbito da União Federal, que foi alterada dezoito vezes e, posteriormente, em 18 de julho de 2002 foi publicada a Lei nº 10.520 de 2002 que visa a aquisição de bens e serviços comuns.

Nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002, bens e serviços comuns são *“aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.”*

Tal modalidade é caracterizada pela inversão de fases a fim de dar mais celeridade ao procedimento e por não possuir um valor estipulado para a realização do certame.

O procedimento da modalidade Pregão segue a seguinte ordem: publicação do edital, fase de classificação, fase de habilitação e adjudicação e, por fim, a fase de homologação.

A Licitação na modalidade Pregão é conduzida por um servidor designado para a função de pregoeiro e será sempre do tipo menor preço.

Essa modalidade licitatória pode ser realizada de maneira presencial, quando os licitantes se encontram e participam da disputa, ou de maneira eletrônica, quando os licitantes participam da licitação por meio de sistemas na internet.

3. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO

3.1 Conceito

O Sistema de Registro de Preços é autorizado pelo art. 15, II, da Lei nº 8.666 de 1993, o qual determina que sempre que possível, as compras deverão ser processadas pelo Sistema de Registro de Preços.

Em um procedimento de contratação comum, não processada pelo Sistema de Registro de Preços, uma vez finalizado o processo licitatório a Administração é convocada para contratar com o vencedor, de maneira obrigatória e em conformidade com as quantidades preestabelecidas no instrumento convocatório.

Todavia, nas licitações processadas pelo Sistema de Registro de Preços, existem algumas situações nas quais o Poder Público não licita com a intenção imediata de contratação, mas sim com a finalidade de registrar preços para uma eventual futura contratação, que é o caso do Sistema de Registro de Preços.

O licitante vencedor nesse processo terá os preços de seus bens ou serviços registrados pelo período de um ano, período em que este se torna obrigado a fornecer o bem ou serviço pelo preço inicialmente registrado, ressalvadas as hipóteses de revisão.

É importante ressaltar que o Sistema em questão não se enquadra no rol de modalidades de licitação, nem sequer nos tipos de licitação. Nas palavras de Sidney Bittencourt, esse processo deve ser considerado como sendo:

[...] uma ferramenta de auxílio que se consubstancia num procedimento especial a ser adotado nas compras do Poder Público quando os objetos forem materiais, produtos ou gêneros de consumo frequente, e ainda, em situações especialíssimas, nas contratações de serviços. Trata-se de uma solução inteligente de planejamento e organização na logística de aquisição de bens e serviços no setor público [...] (BITTENCOURT, 2015)¹⁶

¹⁶ BITTENCOURT, Sidney. Licitação de Registro de Preço. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2015. Página 18.

Ainda de acordo com Bittencourt, a adoção do Sistema de Registro de Preços é causa de ganho em eficiência, agilidade e segurança, indo, perfeitamente, ao encontro dos princípios constitucionais que embasam a Licitação Pública.

Acerca do Sistema de Registro de Preços, é válido trazer os conceitos de abalizada doutrina:

Como é sabido, o Registro de Preços cria a possibilidade de a Administração, ao longo do período de um ano, adquirir objeto de que necessita, conforme planejamento previamente aprovado, sem que se façam várias licitações. Bastará a instauração de um único procedimento, na modalidade concorrência ou pregão [...] Os valores unitários dessas propostas ficarão registrados com um arquivo de preços, e, de acordo com a necessidade, a Administração emitirá o empenho, sem ter, contudo, a obrigação de firmar a contratação no todo ou em parte do quantitativo registrado. (CAMARÃO, 2008, apud COLOMBAROLLI, 2014)

Portanto, percebe-se, claramente que o Sistema de Registro de Preços destina-se, principalmente, a atender licitações de compras e contratos frequentes da Administração, simplificando, agilizando e padronizando o procedimento das contratações feitas pela Administração Pública, reduzindo, significativamente o número de licitações e os gastos com tais procedimentos, garantindo uma diminuição dos estoques e o desperdício com material.

3.2 Evolução na Administração Pública

A fim de contextualizar o Sistema de Registro de Preços, faz-se necessária a análise histórica do instituto.

O Sistema de Registro de Preço está previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93 e a princípio foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 2.743/98. Contudo em 2013, com o advento do Decreto nº 7.892/13, alterado pelo Decreto nº 8.250 em 2014, o Sistema de Registro de Preço recebeu a mais recente regulamentação. Nas palavras da ilustre professora Eliana Goulart Leão esse sistema é classificado como “uma revolução nas licitações públicas”¹⁷

¹⁷ LEÃO. O sistema de registro de preços: uma revolução nas licitações *apud* BITTENCOURT, Sidney. Licitação de Registro de Preço, 2015.

De acordo com o inciso II do art. 15 da Lei 8.666/93, sempre que possível, as compras realizadas pela Administração Pública deverão ser processadas por meio do Sistema de Registro de Preço e os parágrafos de 1 a 6 do mesmo dispositivo, dispõe sobre os procedimentos do Sistema.

Na esfera federal, o Registro de Preços é regulamentado pelo Decreto nº 7.892 de 2013 que o define, em seu art. 2º, I, como sendo um: “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;”

Inicialmente, de acordo com Sidney Bittencourt,¹⁸ pouco conhecido, o Sistema de Registro de Preços não era muito empregado pelos entes da Administração Pública e despertava pouco interesse por parte dos doutrinadores. Ao passar de alguns anos o registro de preços passou a ser adotado pelos agentes públicos com mais intensidade, contudo, passou a ser utilizado como instrumento para um uso permissivo e irresponsável das Atas de Registro de Preços por órgãos não participantes da licitação, os “caronas”.

O Tribunal de Contas da União, diante de tal acontecimento, determinou a imediata revisão do Decreto que regulamentava o Sistema de Registro de Preços, a fim de impor limites à adesão ao Registro de Preços por outros órgãos e entidades, se não veja-se:

43. Como se vê, **não há divergência nos entendimentos quanto ao fato de o SRP, se utilizado de acordo com as normas legais vigentes, apresenta potencial fantástico de racionalizar as aquisições de bens e serviços pela Administração Pública, podendo trazer significativa economia aos cofres públicos.**

44. Entretanto, conforme defende o Parquet, essas vantagens não podem ser obtidas à custa do descumprimento da legislação específica de licitações ou dos princípios constitucionais que regem a matéria. Assim, **a adesão ilimitada (ou adesão sem regras claras) às atas, conforme pode ser visto nos pareceres, textos doutrinários e exemplos trazidos aos autos, poderia representar clara ofensa ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que exige que compras e serviços sejam contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.**

45. Por ser o Tribunal órgão essencialmente de controle, não pode deixar de avaliar, também, a possibilidade de que a sistemática de permitir **adesões ilimitadas às Atas de Registro de Preços, por intermédio de caronas, possa constituir-se em incentivo a práticas reprováveis, como**

¹⁸ BITTENCOURT, Sidney. Licitação de Registro de Preços – Comentários ao Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013, 2015.

fraude ao procedimento licitatório e prática da corrupção, principalmente em licitações destinadas ao fornecimento de grande vulto. [...]

ACÓRDÃO 1233/2012. ATA 47. Relator: Ministro Aroldo Cedraz 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. **(Grifo nosso)**

Desse modo o governo federal editou o Decreto nº 7.892/2013 que prevê em seu art. 22, § 4º, que as adesões da ata de registro de preço não poderão exceder, em sua totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata, situação não alterada pelo Decreto nº 8.250 de 2014.

3.3 Admissibilidade do Sistema de Registro de Preços

De acordo com o art. 3º do Decreto nº 7892/2013, existem situações específicas que permitem a adoção do Sistema de Registro de Preço, se não veja-se, In Verbis:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.¹⁹

Conforme se observa no inciso II do artigo 3º do decreto alhures mencionado, no processamento por Registro de Preços, a demanda em questão deve ser estimada e a entrega da parcela não poderá apresentar um período certo.

¹⁹ BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013 Op. Cit.

Considerando que o inciso IV do referido artigo dispõe que o Sistema de Registro de Preço será adotado em contratações estimadas e não obrigatórias, conclui-se que não é adequada a realização de um procedimento licitatório quando os quantitativos forem de conhecimento do órgão público.

É importante ressaltar que não existe respaldo na legislação vigente o emprego do Sistema de Registro de Preços para a contratação de serviços técnicos especializados de consultoria, engenharia e arquitetura.

3.4 Vantagens do Sistema de Registro de Preços

A aplicação do Sistema de Registro de Preços apresenta várias vantagens à Administração Pública uma vez que possui características que se adequam à realidade de cada órgão ou entidade pública.

Em sua obra Manual de Direito Administrativo, o doutrinador José dos Santos Carvalho Filho²⁰ diz que o registro de preços é:

[...] necessário para a obtenção de certa uniformidade e regularidade na aquisição dos bens. Por tal motivo, urge que haja atualização Periódica no sistema de registro de preços, pela qual se compromete a fornecer, em determinado prazo, não superior a um ano, o objeto licitado conforme as necessidades da Administração [...] (CARVALHO FILHO, 2012, p. 186).

Uma das principais vantagens do Sistema de Registro de Preço ocorre com relação às quantidades, uma vez que existem objetos cujas quantidades são difíceis de determinar.

Nesse sistema, a Administração não se torna obrigada a contratar com o participante vencedor, de modo que as quantidades previstas no instrumento convocatório servem como uma maneira de nortear a contratação do objeto licitado.

²⁰ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo, 2012.

Desse modo, o ente público não tem a necessidade de organizar um estoque, garantindo, assim, a economia de recursos, uma vez que as quantidades serão disponibilizadas pelo fornecedor nas quantidades contratadas no momento oportuno para a utilização.

A celeridade das contratações, definitivamente, é uma grande vantagem da utilização do referido sistema, uma vez que elimina grande parte de licitações contínuas de objetos semelhantes a partir do momento que existirá somente uma licitação que registrará os preços pelo prazo de um ano.

O procedimento do Sistema de Registro de Preços não exige a indicação de uma dotação orçamentária no momento da licitação, portanto, não existe a necessidade de prévia reserva de recursos para tal finalidade, garantindo a mobilidade orçamentária que permite a aplicação de recursos em áreas mais urgentes.

O ilustre doutrinador Ulisses Jacoby Fernandes dedicou um capítulo de sua obra Sistema de Registro de Preços e Pregão²¹, verificando que, de acordo com ele, esse sistema, por não precisar da especificação de uma dotação orçamentária no momento da licitação, concede ao ente público uma maior flexibilidade quanto as suas licitações agilizando todo o procedimento.

De acordo com Jacoby, a utilização desse sistema é extremamente útil quando a Administração Pública desconhece a demanda dos bens e o consumo não pode ser dimensionado. Desse modo, através do Sistema de Registro de Preço esse problema é solucionado.

Esse procedimento possibilita a contratação rápida, já que os preços estão devidamente registrados no órgão e também permite a contratação de pequenas e médias empresas, devido à possibilidade do parcelamento de lotes.

Segundo o doutrinador, o número de contratações tende a diminuir com a utilização do registro de preço, uma vez que existe a possibilidade da adesão de órgãos que não participaram da elaboração do processo licitatório por meio da Ata

²¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico. 2015

de Registro de Preço, situação mais conhecida como “carona”, conceito que será tratado adiante.

De acordo com Eliana Goulart Leão,²² a adoção do Sistema favorece imensamente os fornecedores, possibilitando uma ocasião de venda maior do que em casos de Licitação comum.

3.5 Desvantagens do Sistema de Registro de Preços

Alguns doutrinadores apresentam determinadas desvantagens no uso do Sistema de Registro de Preço, como a própria concorrência que se dá de maneira complexa, bem como a possibilidade da formação de cartéis.

Contudo, tal fato não é suficiente para justificar sua não utilização, como elucida Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

Quanto à formação de cartel, mostra-se um argumento fantasioso. Primeiro, porque não há sistema no mundo capaz de evitar sua formação; depois, porque o Sistema de Registro de Preços é muito mais dinâmico do que uma licitação convencional; finalmente porque, honestamente, mesmo que se forme cartel, a Administração Pública tem previamente – na pesquisa de preços promovida – os preços razoáveis e os licitantes, cartelizados ou não, têm de se manter nos limites desse preço; não há lesão aos cofres públicos. (FERNANDES, 2006, p. 107)

Deve-se considerar também a possibilidade do valor proposto no procedimento licitatório tornar-se obsoleto, uma vez que o Registro de Preço não obriga o ente público a contratar imediatamente e os preços ficam registrados sem nenhuma atualização pelo período de um ano. Desse modo, percebe-se que esse sistema não será vantajoso caso seja baixo o volume a ser contratado.

No ano de 2005, foi elaborada uma Cartilha do Registro de Preços pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Minas Gerais, que destacava como desvantagem o fato do Registro de Preços não motivar a obrigatoriedade da contratação e que existe a possibilidade do registro dos preços

²² LEÃO, Eliana Goulart. O sistema de registro de preços: uma revolução nas licitações *apud* BITTENCOURT, Sidney. Licitação de Registro de Preço, 2015.

pelo período de até um ano, sem atualização, contribuindo, portanto, para uma elevação do preço registrado, desde que comparado ao preço ofertado em uma licitação comum.

Contudo, a cartilha prevê que esse aumento nos gastos poderá ser neutralizado caso o registro seja feito com base em um grande volume do quantitativo, proporcionando a economia de escala.

3.6 Formalização do Edital para Registro de Preços

O edital licitatório é um instrumento oficial pelo qual a Administração Pública leva à conhecimento dos interessados a abertura de um novo procedimento licitatório.

Em virtude das características específicas do Sistema de Registro de Preços, o legislador estabeleceu novos elementos que devem ser observados no momento da formalização do edital da licitação.

O art. 9º do Decreto nº 7.892 de 2013 estabelece que o edital de licitação contemplará: a especificação e descrição do objeto ou deverá explicitar os elementos necessários para a caracterização do bem ou serviço; a estimativa das quantidades que serão adquiridas pelos órgãos participantes; a quantidade mínima a ser cotada por item; as condições de local, prazo de entrega e forma de pagamento; o prazo de validade do registro de preços; os órgãos participantes; os modelos de planilhas de custos e minutas de contratos, quando possível; as penalidades por descumprimentos das normas e regras do edital; a minuta da ata de registro de preços e a pesquisa de mercado para comprovação da proposta mais vantajosa.

Conforme explicita o § 2º, art. 7º, do Decreto nº 7.892 de 2013, no edital de Registro de Preços não se faz necessária a indicação de uma dotação orçamentária. Tal dotação será exigida para a formalização do contrato.

Porém, de acordo com a Orientação Normativa AGU Nº 20, de 01 de abril de 2009 também não existe exigibilidade da indicação da dotação orçamentária nos casos de Registro de Preço no momento do procedimento licitatório, contudo é exigível no momento da assinatura do contrato.

3.7 Ata de Registro de Preços

3.7.1 Conceito

O art. 2º do Decreto nº 7.892 de 2013 estabelece em seu inciso II que a Ata de Registro de preços é um documento vinculativo que gera vínculo obrigacional, com característica de compromisso de futura contratação, no qual são registrados os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e todas as condições que devem ser observadas no procedimento.

É importante destacar que esse documento não é um contrato e sim um compromisso de um futuro contrato. Destina-se ao registro dos preços das propostas classificadas na licitação, estabelecendo um vínculo obrigacional para uma futura contratação.

De acordo com João Carlos Mariense Escobar:²³ “A ata de Registro de Preço é um documento lavrado à feição de um pré-contrato firmado pelos participantes com a Administração, para que dela decorra, subsequentemente, um termo de contrato.” (ESCOBAR, 1993)

O decreto que regulamenta o Registro de Preços permite que a Ata seja utilizada por outros órgãos desde que justificada a vantagem e mediante a autorização do órgão gerenciador. Essa prática se popularizou com a denominação de “carona”, que são aqueles que não participaram da competição, mas que, com a anuência do órgão gerenciador, fazem uso da Ata de Registro de Preços.

²³ ESCOBAR. O sistema de registro de preços nas compras públicas: teoria e prática, p. 59. apud BITTENCOURT, Sidney. Licitação de Registro de Preço, 2015.

3.7.2 Registro e Validade da Ata de Registro de Preços

O art. 11 do Decreto nº 7.892 de 2013 estabelece as condições de formalização da Ata de Registro de Preços. Os incisos I ao IV preveem os procedimentos que devem ser adotados após a homologação do resultado do certame.

Já o § 1º dispõe sobre o registro dos participantes que formarão um cadastro de reserva para substituírem o vencedor caso este não consiga adimplir o contrato pelos casos previstos nos artigos 20 e 21 do mesmo diploma.

O §2º determina que caso exista mais de um licitante no cadastro de reserva, a classificação seguirá a ordem estabelecida na última proposta feita durante a fase competitiva.

Já o art. 12 do mesmo Decreto estabelece o prazo de validade da Ata de Registro de Preços.

Art. 12. 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.

§ 1º É vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ata de registro de preços, inclusive o acréscimo de que trata o § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 2º A vigência dos contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços será definida nos instrumentos convocatórios, observado o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 3º Os contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços poderão ser alterados, observado o disposto no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 4º O contrato decorrente do Sistema de Registro de Preços deverá ser assinado no prazo de validade da ata de registro de preços.

O art. 15 da Lei nº 8.666/93 em seu § 3º, inciso III estabelece que o prazo de validade do registro de preços não poderá ultrapassar um ano. Desse modo, o Decreto nº 7.892/13, como um decreto regulamentador não poderia dispor o contrário.

O § 1º do art. em questão veda qualquer tipo de aditamento quantitativo na ata de registro de preço, inclusive aqueles relacionados ao § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666/93. Contudo, o § 3º prevê as possibilidades de alteração dos contratos, observados o art. 65 da Lei nº 8.666/93.

Já o § 2º estabelece que a vigência dos contratos provenientes do Sistema de Registro de preços é determinado no instrumento convocatório, devendo restar observado o art. 57 da Lei nº 8.666/93.

3.7.3 Revisão e Cancelamento dos Preços Contratados

Caso exista uma eventual redução dos preços determinados nas propostas o que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, de acordo com o art. 17 do Decreto nº 7.892 de 2013, é possível que exista uma reavaliação dos preços estabelecidos na ata de registro de preços, cabendo ao órgão gerenciador a renegociação com os fornecedores.

Já os art. 18 e 19 dão reequilíbrio aos preços acordados na ata. Vejamos:

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.

§ 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.

Art. 19. Quando o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e o fornecedor não puder cumprir o compromisso, o órgão gerenciador poderá:

I - liberar o fornecedor do compromisso assumido, caso a comunicação ocorra antes do pedido de fornecimento, e sem aplicação da penalidade se confirmada a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados; e

II - convocar os demais fornecedores para assegurar igual oportunidade de negociação.

Parágrafo único. Não havendo êxito nas negociações, o órgão gerenciador deverá proceder à revogação da ata de registro de preços, adotando as medidas cabíveis para obtenção da contratação mais vantajosa.

Desse modo, quando houver fato superveniente que faça com que o preço se torne superior ao preço do mercado, o órgão gerenciador deverá convocar os fornecedores e negociar uma redução dos valores estabelecidos.

4. A FIGURA DO “CARONA” NO REGISTRO DE PREÇOS

De acordo com Jacoby Fernandes²⁴ o Carona no processo licitatório, é um órgão que antes de realizar uma licitação ou contratação direta verifica que já existe em um órgão público diverso um processo licitatório para contratação do bem ou serviço no qual aquele tem interesse. Desse modo, ao carona é permitido que, diante de uma prévia licitação de um objeto semelhante por outro órgão, receba as mesmas regras do procedimento em curso, a fim de reduzir os custos de um novo processo licitatório.

O art. 2º do Decreto nº 7.892 de 1013 prevê que órgão não participante é o órgão ou entidade da Administração Pública que não participou da fase inicial do procedimento licitatório, mas que, atendendo os requisitos poderá fazer uma adesão à Ata de Registro de Preços, passando a ser participante do procedimento por meio da adesão.

Já o art. 22 do mesmo diploma dispõe sobre a possibilidade da utilização da Ata de Registro de preços por um órgão não participante do procedimento licitatório, definindo a figura do “carona”.

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.

[...]

§ 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.

Segundo Jacoby, os “caronas” são aquelas figuras na licitação pública regida pelo sistema de registro de preços “que, não tendo participado na época oportuna, informando suas estimativas de consumo, requerem, posteriormente, ao órgão gerenciador, o uso da Ata de Registro de Preços.”

²⁴ FERNANDES, J.U.Jacoby. carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para a redução de custos e controle.

4.1 Procedimento

Para que se realize uma aquisição ou contratação por meio da Adesão à Ata de Registro de preços, alguns requisitos e procedimentos devem ser observados.

De acordo com Luiz Claudio Santana,²⁵ em seu artigo: O Sistema de registro de preços e o “carona” se dá da seguinte maneira:

Após o órgão gerenciador ter realizado todos os atos da licitação, formalizado uma Ata de Registro de Preços com a aquiescência do fornecedor; o órgão que desejar se utilizar da ata, em vista de ter a mesma demanda pelo objeto licitado do órgão gerenciador, consulta o órgão licitador sobre a possibilidade de fazer uso da ata. Sendo autorizado, o carona adquire diretamente, sem licitação, o objeto do fornecedor registrado.

A abertura do processo de adesão deverá ser feita com pelo menos 30 (trinta) dias da vigência da Ata em questão, visto que esse procedimento deverá ser autorizado pelo órgão gerenciador e pelo fornecedor.

Após essa anuência, serão formalizados todos os documentos necessários, bem como o contrato que deverá ter seu extrato publicado no Diário Oficial para garantir sua eficácia.

Após a publicação do Extrato do Contrato será solicitado o Empenho de acordo com a forma de execução do contrato. A partir desse momento poderá ser formalizado a contratação.

4.2 Condições

De acordo com o artigo 22, o carona poderá aderir à ata desde que esta esteja em seu período de vigência e que sejam observados alguns requisitos.

²⁵ SANTANA, Luiz Claudio. O sistema de registro de preços e o carona.

A adesão da ata é condicionada à apresentação de explicitação da vantagem percebida pelo ente público não participante e à anuência do órgão gerenciador que deverá autorizar a adesão.

O § 3º do art. 22 prevê que as contratações por órgão não participante não poderá exceder a 100 (cem) por cento dos quantitativos estabelecidos na ata de registro de preços.

Em síntese, são as seguintes restrições determinadas ao Carona: o órgão só poderá comprar até o limite de quantidades registradas na Ata de Registro de Preços; só poderá aderir a Atas cuja estimativa de quantidade seja superior a sua própria demanda, ou seja, o órgão gerenciador não poderá ser prejudicado caso sua estimativa de quantidade seja igual à sua demanda; o órgão deverá obedecer às regras referentes ao pagamento estipuladas pelo órgão gerenciador na Ata; o órgão também deverá comprovar que o preço dos bens ou serviços estão de acordo com o mercado.

Caso seja autorizada a adesão pelo órgão gerenciador e pelo fornecedor, o carona tem o prazo de 90 (noventa) dias para concretizar a compra ou contratação requerida, não esquecendo de observar o prazo de vigência da ata.

4.3 Análise do carona em face dos princípios regentes do processo licitatório

Como mencionado alhures, Princípios são normas jurídicas que norteiam e embasam o ordenamento jurídico a fim de garantir maior segurança jurídica ao Direito brasileiro.

De acordo com parte da doutrina, a utilização do “carona” viola os princípios mais importantes da Administração Pública, quais sejam: Princípio da Legalidade, Princípio da Isonomia, Princípio da Economicidade e da Eficiência, entre outros.

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello²⁶, a violação de um princípio é mais grave do que a transgressão de uma norma legal, visto que a

ofensa a um princípio afeta todo o sistema jurídico, como uma maneira de subversão a valores fundamentais para a sociedade.

4.3.1 Do Princípio da Legalidade

De acordo com Ramon Alves de Melo,²⁷ a obrigatoriedade prevista na Constituição Federal em seu art. 37 é duplamente violada no procedimento do carona. Primeiro, quando o ente público adere à ata sem ter promovido ou participado de uma licitação. Segundo, quando o fornecedor contrata com órgão sem licitação promovido por este órgão específico.

De acordo com Marçal Justen Filho, o procedimento realizado pelo carona é:

A prática da “carona” é inválida. Frustra o princípio da obrigatoriedade da licitação, configurando dispensa de licitação sem previsão legislativa. Não cabe invocar a existência de uma licitação anterior, eis que tal licitação tinha finalidade e limite definidos no edital.²⁸

Segundo Ramon, a figura do órgão não participante foi criada por meio de um decreto cujo objetivo é regulamentar um matéria já prevista em lei. Desse modo o decreto não estaria cumprindo com sua função prevista no art 84, inc. IV da Constituição Federal, uma vez que estaria excedendo suas competências constitucionais.

Parte da doutrina repudia a utilização do “carona”, uma vez que não encontra respaldo na lei, podendo configurar como uma opção de dispensa de licitação sem previsão legal.

²⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 17ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004 p.841 Apud Luiz Claudio Santana, O Sistema de Registro de preços e o carona. 2007

²⁷ MELO, Ramon. O sistema de registro de preços, a figura do “carona” e a violação dos princípios jurídicos aplicáveis às licitações públicas, 2009.

²⁸ JUSTEN FILHO, Marçal. TCU restringe a utilização de “carona” no sistema de registro de preços. apud MELO, Ramon. O sistema de registro de preços, a figura do “carona” e a violação dos princípios jurídicos aplicáveis às licitações públicas, 2009.

De acordo com o doutrinador Marçal Justen Filho²⁹ não existe no direito brasileiro nenhuma autorização de contratações que sejam realizadas com base em licitações iniciadas com outras finalidades, nem mesmo através da justificativa da vantajosidade.

Contudo, o Tribunal de Contas da União reconhece, em Acórdão recente, a legalidade do “carona”, veja-se:

27. Registro, ademais, que, apesar das inúmeras vezes em que o sistema de registro de preços foi apreciado pelo Tribunal, não houve qualquer questionamento sobre a legalidade ou a constitucionalidade da denominada adesão tardia. Como já explicitado, **o TCU sempre questionou a falta de limites nos quantitativos possíveis de serem adquiridos por meio da adesão, o que poderia gerar sérias distorções.**

28. Fixados os limites pelo Decreto 7.892/2013, por determinação desta Corte, diga-se de passagem, **não verifico ilegalidade no instituto do carona.** Ao contrário, esse instituto está em harmonia com os princípios do art. 37, caput, da Constituição Federal, em especial com o da eficiência, bem como com o do devido procedimento licitatório, previsto no inciso XXI desse mesmo dispositivo constitucional, uma vez que os procedimentos de contratação deverão ser realizados, obrigatoriamente, nos termos das Leis 8.666/93 e/ou 10.520/2002.

29. Portanto, realizada na forma dos diplomas legais há pouco mencionados, **a aquisição mediante adesão à ata de forma tardia atende aos princípios “da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e da promoção do desenvolvimento nacional sustentável”, uma vez que “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.”**

30. Atende, por isso mesmo, ao interesse público, visto que moderniza o processo de aquisição da administração pública e propicia a todos os administrados a possibilidade de participar de tal processo.

ACÓRDÃO 2096/2015 ATA 29 – PLENÁRIO, Relator: Ana Arraes - DENÚNCIA. PREGÃO ELETRÔNICO. FALHAS QUE NÃO ENSEJAM A NULIDADE DO PROCEDIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. ORIENTAÇÕES.19/08/2015. **(grifo nosso)**

Desse modo, a doutrina segue dividida quanto a essa violação ao princípio da Legalidade tendo em vista que ainda não existe previsão legal para tal procedimento, contudo o reconhecimento da figura por parte do Tribunal de Contas da União altera, significativamente, a visão de muitos doutrinadores acerca deste tema.

²⁹ JUSTEN FILHO, Marçal. TCU restringe a utilização de “carona” no sistema de registro de preços. Disponível em <http://www.justen.com.br/>. Acesso em 20 de janeiro de 2017.

4.3.2 Do Princípio da Isonomia

O Princípio da Isonomia, ou da igualdade, decorre do art. 5º, *caput*, da Constituição Federal de 1988 e é um marco da democracia, uma vez que assegura um tratamento justo e isonômico, tratar iguais de maneira igual e desiguais de maneira desigual, determinando que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, garantindo aos cidadãos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade de direitos fundamentais como à vida, à liberdade, à segurança e à propriedade.

Nas palavras do doutrinador Celso Ribeiro Bastos:

[...] a igualdade não assegura nenhuma situação jurídica específica, mas na verdade garante o indivíduo contra toda má utilização que possa ser feita na ordem jurídica. A igualdade é, portanto, o mais vasto dos princípios constitucionais, não se vendo recanto onde ela não seja impositiva.³⁰

Nesse diapasão, percebe-se que a Constituição Federal de 1988 em seu art. 37, XXI, é clara ao determinar que toda contratação feita pela Administração deverá ser fruto de um processo licitatório.

A Lei nº 8.666 de 1993 prevê em seus arts. 24 e 25 hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, sendo que, nenhuma dessas exceções se vislumbra na figura do “carona”.

A licitação pública tem como primeiro objetivo garantir a proposta de contratação mais vantajosa à Administração Pública e um tratamento isonômico a todos os participantes do certame.

De acordo com Marçal Justen Filho, não é possível prever que, se houvessem novas licitações ao invés de adesão às atas, o vencedor seria o mesmo em todos os processos.

³⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 22ª ed. São Paulo, 2001, p. 191 *apud* Ramon Alves de Melo. O sistema de Registro de Preços, a figura do carona e a violação dos princípios jurídicos aplicáveis às licitações públicas, 2009.

Portando, nas palavras de Marçal o “carona” no Sistema de Registro de Preços “inflige o princípio da isonomia, eis que cria uma espécie de privilégio para alguém que venceu a licitação”.³¹

4.3.3 Do Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

O Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório determina, como exposto alhures, que as regras e normas previstas no edital devem ser seguidas a fim de garantir segurança ao procedimento licitatório.

Contudo, de acordo com parte da doutrina, a figura do “carona” viola tal princípio, uma vez que não obedece ao quantitativo fixado no instrumento convocatório, uma vez que poderá ser aumentado nos limites determinados em lei.

De acordo com Ramon Alves de Melo, o “carona” afronta tal princípio ainda na medida em que o órgão gerenciador previsto no edital não será mais, necessariamente, o órgão contratante.

Ainda segundo Ramon, o Instrumento Convocatório possui caráter regulamentador, sendo indispensável para a legalidade do certame, desse modo, o “carona” viola, claramente, as funções desse ato convocatório.

Segundo Luiz Claudio Santana, a afronta a tal princípio “não se restringe à questão dos quantitativos estabelecidos no edital. Também há a afronta ao princípio porque a licitação é feita para uma entidade específica, referida expressamente no edital [...]”

4.3.4 Do Princípio da Economicidade e da Eficiência

É fato dizer que, quanto maior o número de órgãos participantes desde o início do processo licitatório, mais vantajosa a proposta oferecida pelos licitantes interessados, uma vez que seriam obtidos preços mais baixos.

Contudo, os doutrinadores que defendem a legalidade do “carona” dizem que os custos de todos os procedimentos licitatórios de todos os órgãos seriam,

³¹ Vide. JUSTEN FILHO. Op. Cit. 2017

significativamente, superiores à economia feita pela proposta obtida com preços mais baixos, uma vez que não é possível à todos os órgãos saber no momento da fase inicial do procedimento se os bens ou serviços em questão serão necessários para este ente.

O Princípio da Eficiência está previsto no art. 37 da Constituição Federal de 1988, e nas palavras de Alexandre Moraes, a busca pela melhor utilização dos recursos públicos busca garantir a vigência do Princípio da eficiência também, não só o da Economicidade, veja-se:

(...) impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Nota-se que não se trata de consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação de serviços essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para a satisfação do bem comum. (MORAES, 2008 apud SARAIVA.)

Nas palavras de Sidney Bittencourt, o art. 22 §§ 1º e 2º que trata do “carona”, é um “[...] *dispositivo elogiável, diante da desburocratização e economicidade que proporciona – reduzindo, em muito, o trabalho, os gastos e o tempo -, mas, criticável em função da total falta de amparo legal.*” ³²

4.3.5 Do Princípio da Celeridade

O Decreto nº 7.892, de 2013 previa em seu art. 22, § 5º que “O órgão gerenciador somente poderá autorizar adesão à ata após a primeira aquisição ou contratação por órgão integrante da ata, exceto quando, justificadamente, não houver previsão no edital para aquisição ou contratação pelo órgão gerenciador.”, contudo esse parágrafo foi revogado pelo Decreto nº 8.250, de 2014.

³² BITTENCOURT, Sidney. Licitação de Registro de Preço. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2015. Página 143.

Desse modo, os órgãos não participantes do procedimento licitatório que pretenderem aderir à Ata de Registro de Preços poderão assim fazer inexistindo a obrigatoriedade da prévia aquisição pelo órgão gerenciador.

De maneira geral, de acordo com Joel Niebuhr:

“Salta aos olhos que [...] avilta de modo desinibido e flagrante uma plêiade de princípios [...]. Pode-se afirmar que o carona, na mais tênue hipótese, impõe agravos veementes aos princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao edital, moralidade administrativa e impessoalidade”.³³

Tal inovação concede ao processo uma maior celeridade e eficácia no atendimento do interesse público.

³³ NIEBUHR, Joel. “Carona” em ata de registro de preços: atentado veemente aos princípios de direito administrativo. Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos – ILC, p. 13-19 *Apud* BITTENCOURT, Sidney. Licitação de Registro de Preço. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2015. Página 144.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como previsto ao longo do trabalho, o Sistema de Registro de Preços possui características peculiares que objetivam ao final do procedimento licitatório, garantir uma maior celeridade e eficácia às contratações realizadas pela Administração Pública.

Como exposto alhures, o artigo 15 da Lei nº 8.666 de 1993 determina que o Sistema de Registro de Preços deverá ser utilizado sempre que possível nas compras realizadas pela Administração, principalmente em situações nas quais forem contratações frequentes, quando a entrega parcelada for mais conveniente ao Estado, quando não for possível determinar o quantitativo do produto ou serviço demandado.

Abalizada doutrina aponta, como já exposto, inúmeras vantagens quanto à utilização do Sistema de Registro de Preços nos procedimentos licitatórios, como a não obrigatoriedade da apresentação de uma dotação orçamentária para a abertura do processo de contratação, a flexibilização da aquisição de produtos e serviços, uma vez que o procedimento do Registro de Preços não cria obrigação de contratação imediata com o preço registrado, a diminuição dos volumes de estoques dos produtos adquiridos pela Administração Pública, a possibilidade do atendimento de demandas imprevisíveis, a celeridade e redução de custos dos processos licitatórios.

Desse modo, percebe-se que o referido sistema é um importante instrumento de gestão do Estado para diminuir a burocratização nos processos de compras de bens e contratações de serviços pela Administração.

Já o “carona”, no âmbito do Sistema de Registro de Preços, embora contribua de maneira bastante significativa para a efetivação do Princípio da Eficiência nos processos licitatórios, possibilitando a redução do número de licitações, é uma figura que não possui previsão legal, sendo o artigo 37 da Constituição Federal nitidamente violado, uma vez que o texto constitucional prevê a obrigatoriedade de licitação para a realização de compras e contratações pela Administração Pública.

A lei nº 8.666 de 1993 prevê diversas possibilidade de inexigibilidade e dispensa de Licitação Pública. Contudo, os limites constitucionais foram extrapolados na medida em que uma hipótese de dispensa de licitação foi instituída por meio de um Decreto, que viola os princípios basilares da Administração Pública

e norteadores dos procedimentos licitatórios, acarretando insegurança jurídica para os processos de compras e contratações pelo Estado.

Desse modo, percebe-se que a utilização crescente do “carona” nos processos licitatórios gera prerrogativas e vantagens à determinados fornecedores, oportunizando o favorecimento pessoal e inércia dos agentes públicos.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ana Paula Streppel. **Licitações modalidades procedimentos, anulação e revogação e recursos administrativos**. Disponível em www.ambitojuridico.com.br. Acesso em 7 de fevereiro de 2017.

BITTENCOURT, Sidney. **Licitação de Registro de Preços – Comentários ao Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013**, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo** / José dos Santos Carvalho Filho. 25. ed. rev, ampl. e atual. até a Lei nº 12.587, de 3-1-2012. – São Paulo: Atlas, 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 2013, Vigésima sexta edição. Editora Atlas. Página 65.

FERNANDES, J.U.Jacoby. **Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para a redução de custos e controle**.

FILHO, José dos Santos Carvalho. 2010. Página 295. In art. Jus Brasil

JUSTEN FILHO, Marçal. **TCU restringe a utilização de “carona” no sistema de registro de preços**. Disponível em <http://www.justen.com.br/>. Acesso em 20 de janeiro de 2017

Marco Vinicius Pereira de Carvalho, Jeferson Valdir da Silva. **Registro de preços, uma alternativa inteligente para economizar**. Disponível em: www.ambitojuridico.com.br. Acesso em 24 de janeiro de 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 40ª Ed, 2013, pag.95

Ramon Alves de Melo. **O sistema de Registro de Preços, a figura do carona e a violação dos princípios jurídicos aplicáveis às licitações públicas**, 2009.

Rayssa Cardoso Garcia, Jailton Macena de Araújo. **Os princípios da administração pública no sistema jurídico brasileiro**. Disponível em www.ambitojuridico.com.br . Acesso em 05/02/2017

SANTANA, Luiz Claudio. **O sistema de registro de preços e o carona**.