



UNISUL

UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA

MARIA CECÍLIA GARIBOTTI COMASSETTO

**INOVAÇÕES NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS
DECORRENTES DO DECRETO FEDERAL Nº 7.892/2013**

Curitiba

2017

MARIA CECÍLIA GARIBOTTI COMASSETTO

**INOVAÇÕES NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS
DECORRENTES DO DECRETO FEDERAL Nº 7.892/2013**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Carina Milioli Correa, Msc.

Curitiba
2017

MARIA CECÍLIA GARIBOTTI COMASSETTO

**INOVAÇÕES NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS
DECORRENTES DO DECRETO FEDERAL Nº 7.892/2013**

Este Trabalho de Conclusão de Curso foi julgado adequado à obtenção do título de bacharel em Direito e aprovado em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Palhoça, 5 de julho de 2017.

Profa. e Orientadora: Carina Milioli Correa, Msc.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Profa. Andréia Catine Cosme, Msc.
Universidade do Sul de Santa Catarina

Prof. Nélio Herzmann Junior. Esp.
Universidade do Sul de Santa Catarina

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

INOVAÇÕES NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS DECORRENTES DO DECRETO FEDERAL Nº 7.892/2013

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico e referencial conferido ao presente trabalho, isentando a Universidade do Sul de Santa Catarina, a Coordenação do Curso de Direito, a Banca Examinadora e o Orientador de todo e qualquer reflexo acerca desta monografia.

Estou ciente de que poderei responder administrativa, civil e criminalmente em caso de plágio comprovado do trabalho monográfico.

Curitiba, 19 de junho de 2017.

MARIA CECÍLIA GARIBOTTI COMASSETTO

**Dedico esse trabalho àquilo que me fez
continuar todas as vezes em que
pensei em desistir.**

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos que idealizaram e aos que implementaram, de forma inovadora e pioneira, o curso de Direito da Unisul na modalidade à distância, o que me possibilitou encarar a jornada de mais uma graduação.

Deixo também minha gratidão à Professora Dilsa Mondardo, que gentilmente me ouviu e me aconselhou por ocasião do nascimento do meu filho, momento turbulento em que precisei me afastar dos estudos.

RESUMO

A presente monografia tem por objetivo apresentar considerações acerca do sistema de registro de preços, bem como analisar as principais inovações trazidas com a edição do Decreto Federal nº 7.893/2013, que revogou o Decreto Federal nº 3.931/2001 e trouxe novas regras para o referido sistema. Para tanto, foi utilizado o método analítico-dedutivo, pautado em estudo bibliográfico da legislação, doutrina e jurisprudência. Com a edição da nova norma, o sistema de registro de preços adquiriu contornos mais precisos e claros, contribuindo para uma melhor e mais uniforme gestão administrativa das contratações públicas. Ao final concluiu-se que o novo decreto trouxe melhorias consideráveis aos mecanismos de controle da norma antecessora, embora não tenha sido capaz de extinguir por completo os casos de desvirtuação e mau uso do sistema de registro de preços.

Palavras-chave: Sistema de Registro de Preços, Inovações. Decreto nº 7.892/2013.
Órgão carona.

LISTA DE SIGLAS

AGU - Advocacia Geral da União

ARP - Ata de Registro de Preços

IRP - Intenção de Registro de Preços

LCC - Lei de Licitações e Contratos

MPOG - Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão

SIASG - Sistema de Administração e Serviços Gerais

SISG - Sistema de Serviços Gerais

SRP - Sistema de Registro de Preços

TCU - Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 LICITAÇÃO PÚBLICA.....	12
2.1 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: A OBRIGATORIEDADE DE LICITAR NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	12
2.2 CONCEITO E FINALIDADE.....	13
2.3 PRINCÍPIOS.....	15
3 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.....	20
3.1 HISTÓRICO E CONCEITO	20
3.2 VANTAGENS E DESVANTAGENS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.....	22
3.3 PRINCIPAIS ATORES ENVOLVIDOS NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.....	24
3.4 ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (ARP): ASPECTOS GERAIS, DEFINIÇÃO E VALIDADE.....	25
4 PRINCIPAIS INOVAÇÕES TRAZIDAS COM O DECRETO Nº 7.892/2013.....	30
4.1 INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS (IRP).....	30
4.2 ASSINATURA POR CERTIFICAÇÃO DIGITAL, INCLUSÃO DE MINUTA DA ARP NO EDITAL, E POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO DO PRAZO DESTINADO À ASSINATURA DA ATA.....	31
4.3 DISPENSA DA PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	32
4.4 IMPOSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA DA ATA E DE ACRÉSCIMO AOS QUANTITATIVOS REGISTRADOS.....	32
4.5 “CADASTRO RESERVA”: POSSIBILIDADE DE REGISTRO DOS DEMAIS PARTICIPANTES QUE ACEITAREM REDUZIR SEU PREÇO AO PREÇO OFERTADO PELO VENCEDOR.....	34
4.6 RESTRIÇÃO ÀS ADESÕES REALIZADAS PELOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.....	37
4.7 ATRIBUIÇÃO PARA APLICAÇÃO DE SANÇÕES DECORRENTES DO DESCUMPRIMENTO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS.....	38
4.8 LIMITAÇÃO ÀS ADESÕES DE OUTROS ÓRGÃOS E ENTIDADES DENOMINADOS "CARONA" (ADERENTE OU NÃO	

PARTICIPANTE)..... 39

5 CONCLUSÃO..... 45

REFERÊNCIAS..... 47

1 INTRODUÇÃO

O sistema de registro de preços (SRP), procedimento administrativo especial vinculado a certame licitatório, tem como objetivo final o registro de preços praticados por possíveis fornecedores ou prestadores de serviços. É amplamente utilizado pela Administração Pública, haja vista as vantagens que, em determinadas situações, proporciona à contratante.

O arcabouço legislativo do registro de preços está sedimentado no art. 15, II, da Lei Federal nº 8.666/1993, e regulamentado no âmbito Federal até então pelo Decreto nº 3.931/2001.

Contudo, em 23 de janeiro de 2013 foi publicado o Decreto Federal nº 7.892/2013, revogando assim o Decreto Federal nº 3.931/2001, e estabelecendo novas regras para o sistema de registro de preços.

A presente monografia tem como objetivo evidenciar as principais inovações trazidas pelo Decreto Federal nº 7.892/2013, mediante análise pormenorizada de cada alteração, além de apresentar um breve histórico sobre o sistema de registro de preços, e os aspectos gerais e definição da ata de registro de preços .

As inovações trazidas pela novel legislação melhoraram o gerenciamento das atas de registro de preços, já consolidadas na Administração Pública como um excelente instrumento de gestão e de redução de custos operacionais. O novo decreto, além de ratificar algumas orientações normativas do Tribunal de Contas da União e da Advocacia Geral da União, bem como dirimir controvérsias jurisprudenciais, trouxe diversas inovações relevantes, que serão analisadas item a item.

Este trabalho utiliza o meio analítico-dedutivo, pautado em estudo bibliográfico da legislação, doutrina e jurisprudência.

A estruturação metodológica principia com a contextualização da licitação, abordando a obrigatoriedade do procedimento licitatório, seu conceito, finalidade e princípios.

Na sequência, o histórico e conceito do sistema de registro de preços, bem como as vantagens e desvantagens de sua utilização. Em seguida, os aspectos gerais, definição e validade da ata de registro de preços.

Passa-se então à análise mais detalhada das principais inovações trazidas com o advento do Decreto nº 7.892/2013 em relação ao diploma anterior (Decreto nº 3.931/2001).

Por derradeiro, a conclusão do trabalho.

2. LICITAÇÃO PÚBLICA

Neste primeiro capítulo será abordada a obrigatoriedade do processo licitatório na contratação de obras, serviços, compras e alienações da Administração Pública, bem como o conceito, finalidade e princípios das licitações públicas.

2.1 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: A OBRIGATORIEDADE DO PROCESSO LICITATÓRIO

A obrigatoriedade de licitação para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, um dos institutos mais importantes da Administração Pública, tem assento no inciso XXI, do art. 37, da Constituição Federal:

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. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A obrigatoriedade de licitação foi posteriormente regulamentada pela Lei nº 8.666/1993, conhecida popularmente como Lei de Licitações e Contratos (LCC), a qual, além de estabelecer normas gerais para o procedimento licitatório, também disciplina o regime de contratos administrativos. (BRASIL, 1993).

Dessa maneira, o legislador consignou à Administração Pública a obrigação de adquirir bens e serviços necessários à atividade pública mediante processo formal de licitação, no qual deve ser assegurado tratamento isonômico a todos os participantes, com o fim de obter proposta mais vantajosa, conforme reforça o art. 3º da Lei nº 8.666/1993:

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, 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. (BRASIL, 1993).

Nesse diapasão, José Cretella Jr. preleciona que o administrador público deve ter em vista a busca da proposta mais vantajosa:

Qualquer negócio da Administração deverá ter em vista a economia aos cofres públicos. Se, no setor privado, é irrelevante para a licitude da compra o preço pago e as condições de pagamento, no setor público, em que o administrador não procede como dominus, a regra da economicidade impera. (CRETELLA JUNIOR, 1995, p. 192).

Isto porque, segundo Adilson Dallari:

É preciso levar em consideração que a licitação não é feita em benefício das empresas contratantes; o destinatário da licitação é a coletividade, é o povo que aprendeu a se organizar por meio de entidade da sociedade civil. (DALLARI, 2000, p. 7).

Portanto, há a presunção de que, relativamente à provisão de bens e serviços para a Administração Pública, o melhor contrato é o precedido de licitação.

2.2 CONCEITO E FINALIDADE

No Direito Público, licitação é, em regra, o procedimento administrativo prévio a todos os contratos da administração pública. Dissemos em regra haja vista a possibilidade de dispensa e inexigibilidade de licitação, institutos esses disciplinados, respectivamente, nos artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/1993, Lei de Licitações e Contratos. (BRASIL, 1993).

No Brasil, o instituto da licitação, criado e regulamentado por lei, utiliza a eficiência pelos resultados como premissa protetiva do interesse público, em vista da obtenção da melhor proposta, mediante processo administrativo rígido, contudo amplamente esteado pelos princípios da Administração Pública.

De modo a identificar as características fundamentais da licitação, traz-se a lume doutrina pátria esposada por tradicionais juristas que, historicamente,

fomentaram o desenvolvimento do Direito Administrativo no Brasil, além de doutrinadores da nova geração.

Para Hely Lopes Meirelles, a licitação:

É o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. (MEIRELLES, 2005, p. 264).

Já Celso Antônio Bandeira de Mello preleciona que licitação 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 promover a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. (MELLO, 2004, p. 99).

Por sua vez, o professor Marçal Justen Filho aduz que:

Licitação é o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração e a promover o desenvolvimento nacional sustentável, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 11).

A licitação pública, em suma, é um procedimento formal e transparente para aquisição de bens e contratação de serviços, cujos fornecedores possuem igualdade de condições para contratar com a Administração. O procedimento licitatório visa principalmente garantir que, entre outros, seja observado o princípio constitucional da isonomia e que seja selecionada a proposta mais vantajosa para a Administração. Quanto à seleção da proposta mais vantajosa, considerando-se o atendimento do interesse público, a Administração deve selecionar a melhor proposta, ou seja, aquela que primeiro atenda rigorosamente aos requisitos estabelecidos no ato convocatório e, ainda, no caso de licitações do tipo menor preço, que apresente o menor valor dentre as propostas válidas.

2.3 PRINCÍPIOS

Todos os princípios do Direito Administrativo são constitucionais. Doutrinariamente, fala-se em princípios constitucionais expressos e implícitos, porém todos decorrem da Constituição Federal.

Com judicioso entendimento, Celso Antônio Bandeira de Mello observa que:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos; o desrespeito a um princípio constitui a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade conforme a natureza do princípio que a violou. (MELLO, 2004, p. 419).

Conforme já citado, o artigo 37 da Constituição Federal traz expressamente os cinco princípios básicos do Direito Administrativo, de observância obrigatória para todos os Poderes da União quando exercerem funções administrativas. São eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1988).

Quanto aos princípios alusivos aos processos licitatórios, independentemente da modalidade, verifica-se que a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 3º, traz alguns de observância obrigatória pela Administração Pública:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos. (BRASIL, 1993).

De acordo com o magistério de Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, princípios “São ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura”. (PAULO; ALEXANDRINO, 2010, p. 187).

Dada a sua importância e dever da Administração Pública de observar todos os princípios inerentes às suas atividades, segue um breve conceito acerca dos princípios considerados mais importantes nas atividades licitatórias.

O princípio da legalidade é considerado o postulado basilar do Estado de Direito, pois sua atuação está totalmente sujeita à lei. Está disposto no art. 5º, inciso II, da Constituição Federal: "Ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei". (BRASIL, 1988).

No direito público, o princípio da legalidade trata-se da subordinação à lei pelo agente público, quer dizer que esse somente atua quando a lei permite, ou seja, só quando houver previamente autorização legal, expressa ou implícita. Não existindo, portanto, autonomia privada e, sim, um regime público, no qual o agente fica subordinado à legislação.

O princípio da impessoalidade, relacionado no art. 37, § 4º da Constituição Federal, e no art. 3º, § 1º, I e II da Lei 8.666/1993, impõe ao administrador público a atuação de forma não discriminatória. Assim, todos devem ser tratados de forma igual, sem prejudicar ou beneficiar alguém, sendo irrelevante quem será atingido pelo ato, pois a aplicação independe de a quem se dirige. (BRASIL, 1988, 1993).

O princípio da moralidade traz a ideia de que não basta o administrador público agir dentro da legalidade, precisa também agir de forma honesta e estar imbuído de princípios morais e éticos. O art. 2º, § único, inciso IV, da Lei nº 9.784/1999, dispõe que nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de atuação segundo os padrões éticos de probidade, decoro e boa fé. (BRASIL, 1999). Dessa forma, por estar juridicamente expresso, o princípio da moralidade torna-se um requisito de validade do ato administrativo e não apenas de mérito, invalidando o ato que for praticado sem a sua observância.

O princípio da eficiência, antes implícito, foi acrescido ao art. 37 da Constituição Federal pela Emenda Constitucional nº 19/1998. (BRASIL, 1998a).

Para Hely Lopes Meirelles:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELLES, 2005, p. 133).

Em consonância com o aludido princípio, tem-se que o mero cumprimento das formalidades não é garantia da finalidade a que se destina o processo licitatório (seleção da proposta mais vantajosa).

Em termos práticos, deve-se considerar que, quando mera formalidade burocrática for um empecilho à realização do interesse público, o formalismo deve ceder diante da eficiência.

O princípio da publicidade, presente no art. 3º, § 3º, da Lei nº 8.666/1993, informa que deve ser dado amplo acesso dos interessados ao certame licitatório e facultada a verificação da regularidade dos atos praticados no processo. (BRASIL, 1993). Trata-se de um requisito absolutamente essencial à regularidade de qualquer licitação. Assim, a administração deve tornar públicos oficialmente todos os atos da licitação compreendendo os avisos de sua abertura, o edital e seus anexos, a fase de avaliação dos documentos e das propostas, etc.

Esse princípio encontra-se também expresso no art. 37 da Constituição Federal, uma vez que, em regra, todos os atos praticados por agentes públicos devem ser transparentes, permitido o sigilo somente em casos devidamente justificados e previamente definidos. (BRASIL, 1988).

A vinculação ao instrumento convocatório é princípio basilar de toda a licitação. O edital estabelece as normas do procedimento licitatório, não podendo, em regra, ultrapassar os limites legais. Tanto a Administração Pública quanto os licitantes devem reservar-se a obedecer integralmente ao especificado no instrumento convocatório.

Todavia, o princípio de vinculação ao Edital não pode ser exacerbado, como a um dogma. Nesse sentido, manifesta-se o Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues do TCU, no Acórdão nº 1.758/2003, do Plenário:

Ressalto preliminarmente, que o edital não constitui um fim em si mesmo. Trata-se de instrumento para a consecução das finalidades do certame licitatório, que são assegurar a contratação da proposta mais vantajosa e a igualdade de oportunidade de participação dos interessados, nos precisos termos do art. 3º, caput, da Lei 8.666/93. Assim, a interpretação e a aplicação das regras nele estabelecidas deve sempre ter por norte o atingimento das finalidades da licitação, evitando-se o apego a formalismos exagerados, irrelevantes e desarrazoados, que não contribuem para esse desiderato. (BRASIL, 2003).

Ou seja, na licitação, a competitividade deve ser assegurada a todo tempo, para que a Administração consiga sempre obter a melhor proposta.

Outro princípio muito importante nas licitações é o do julgamento objetivo, o qual visa afastar a discricionariedade na escolha das propostas. Segundo tal princípio, o pregoeiro tem o dever de julgar conforme o pré-estabelecido no edital, devendo sempre confrontar as especificações do edital com as especificações contidas nas propostas dos licitantes, não podendo julgar utilizando o subjetivismo, o personalismo ou a discricionariedade.

Esclareço que acima foram expostos, de forma não exaustiva e sem ordem hierárquica, os princípios de maior aplicabilidade ou utilidade prática nas licitações. Contudo, sobre o processo administrativo incidem variados princípios. Alguns expressamente previstos em diferentes partes do texto constitucional; outros, implícitos ou decorrentes daqueles, além dos princípios consagrados pela teoria geral do Direito, como é o caso, por exemplo, do princípio da segurança jurídica. A utilização e a relevância de cada princípio vão depender das circunstâncias diante do caso concreto.

Também importa ter em mente que, ao proceder qualquer julgamento na instrução do processo licitatório, faz-se imperativo ao servidor o exercício da hermenêutica, posto que não existe regra absoluta para a resolução de todos os problemas. A norma (*latu sensu*) é generalista, pois, não há como antever todas as situações fáticas que possam surgir no mundo dos fenômenos. Com isso, uma vez ou outra, exige-se do aplicador da norma decisões mais particularizadas.

Por fim, mas não menos importante, ressalta-se que os princípios não se excluem nem se sobrepõem uns aos outros, razão pela qual a interpretação deve ser realizada de harmoniosa. As especificidades de cada caso determinarão a preponderância de um sobre o outro, ou sobre os demais. É nesse sentido a lição de Eros Grau:

Sucedem inexistir no sistema qualquer regra ou princípio a orientar o intérprete a propósito de qual dos princípios, no conflito entre eles estabelecido, deve ser privilegiado, qual o que deve ser desprezado. Isso somente se pode saber no contexto do caso, de cada caso, no âmbito do qual se verifique o conflito.
[...]

Em cada caso, pois, em cada situação, a dimensão do peso da importância dos princípios há de ser ponderada. Isso explica o quanto afirmei acima: a circunstância de em determinado caso a adoção de um princípio, pelo intérprete, implicar o afastamento do outro princípio, que com ele entre em testilhas, não importa que seja ele eliminado do sistema, até porque em outro caso, e mesmo diante do mesmo princípio, este poderá vir a prevalecer. (GRAU, 1995, p. 88).

Conclui-se que por ocasião da interpretação da norma, o Administrador Público não pode ater-se apenas à literalidade do texto, devendo considerar todo o contexto (exemplo: competitividade, justo preço, razoabilidade, finalidade, proporcionalidade, interesse público etc.), na sua tomada de decisão.

Realizadas as considerações acerca das licitações públicas, que abrangeram a análise da obrigatoriedade de licitar, o conceito e finalidade das licitações, e os princípios constitucionais aplicados, passaremos no próximo capítulo à análise do sistema de registro de preços.

3. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Neste capítulo serão apresentados o conceito e um breve histórico do sistema de registro de preços, bem como os aspectos gerais, definição e vigência da ata de registro de preços.

3.1 HISTÓRICO E CONCEITO

O Sistema de Registro de Preços foi concebido da necessidade de regulamentação da lacuna decorrente da preconização inserta no artigo 15 da Lei nº 8666/1993, bem como para substituir o obsoleto Decreto nº 2.743/1998. O sistema de registro de preço, inicialmente regulamentado pelo Decreto nº 3.931/2001 e, presentemente, pelo Decreto nº 7.892/2013, vem sendo amplamente utilizado pela Administração nas licitações públicas, em vista da praticidade e vantagens inerentes. (BRASIL, 1993, 1998b, 2001, 2013).

Em regra, o sistema de registro de preços é geralmente utilizado em razão da imprevisibilidade da necessidade, do momento ou do quantitativo do objeto (bem ou serviço) a ser contratado pela Administração Pública. Nesse aspecto, formaliza-se uma ata de registro de preços, com quantitativo necessário, disponível e que possa ser prestado pelo fornecedor, para futuras e eventuais contratações da Administração, pelo prazo de 12 (doze) meses.

Nos termos do disposto no art. 2º, inciso I, do diploma regulamentador, o sistema de registro de preços compreende um “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras.”. (BRASIL, 2013).

Para facilitar a compreensão, é importante comparar tal procedimento com a licitação comum. Com efeito, numa licitação comum, a Administração necessita de um objeto específico, bem delimitado, sendo possível identificar quando necessitará do serviço ou do fornecimento, em quais locais, com qual periodicidade e seus respectivos quantitativos. Nesse caso, encerrado o procedimento licitatório, a Administração Pública deve convocar o vencedor do certame para assinatura do

contrato ou do instrumento equivalente, estando sujeita à contratação da integralidade do objeto.

Diferente ocorre com o registro de preços, no qual a Administração estima os quantitativos necessários, indica as especificações do objeto e, após a conclusão da licitação, convoca o vencedor para a formalização da ata de registro de preços (e não do contrato). Formalizada a ata, sempre que necessitar daquele objeto, basta formalizar um contrato ou instrumento equivalente, de forma célere e eficaz. Dessa feita, as contratações são materializadas conforme a demanda, não estando a Administração Pública obrigada a contratar a totalidade do objeto.

Cumprе colacionar doutrina de Marçal Justen Filho:

Para melhor compreender o sistema de registro de preços, é necessário compará-lo com a situação comum, em que a Administração realiza contratação específica, antecedida de licitação com objeto específico. Nesses casos, a licitação tem um objeto específico e determinado e o contrato dela derivado terá de respeitar esses limites (com as modificações admissíveis nos termos do art. 65). Isso significa, como regra, licitações e contratações de objeto unitário.

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 decidia 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.

[...]

No sistema de registro de preços, a principal diferença reside no objeto da licitação. Usualmente, a licitação destina-se a selecionar um fornecedor e uma proposta para uma contratação específica, a ser efetivada posteriormente pela Administração. No registro de preços, a licitação destina-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específica, seriadas, que poderão ser realizadas durante um certo período, por repetidas vezes. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 219).

Segundo Hely Lopes Meirelles:

Sistema de compras pelo qual os interessados em fornecer materiais, equipamentos ou gêneros ao Poder Público concordam em manter os valores registrados no órgão competente, corrigidos ou não, por um determinado período, e a fornecer as quantidades solicitadas pela Administração no prazo previamente estabelecido. (MEIRELLES, 1991, p. 62).

Para Jorge Ulisses Jacoby, o sistema de registro de preços “é um procedimento especial de licitação, efetivado por meio de uma concorrência ou pregão sui generis, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração.” (FERNANDES, 2011, p. 30).

Fácil perceber que referido sistema, se bem planejado, permite que as contratações ocorram de forma imediata, quando do surgimento da demanda, não exigindo que, a cada necessidade, a Administração Pública instaure um procedimento (o que torna a contratação pública onerosa e, muitas vezes, demorada). De qualquer sorte, o registro de preços deve ser precedido de um acurado estudo e planejamento, não podendo, ainda, ser utilizado para qualquer situação, consoante será estudado em seguida.

3.2 VANTAGENS E DESVANTAGENS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Como todo procedimento licitatório, o sistema de registro de preços oferece determinadas vantagens e desvantagens ao seu usuário. Porém, pela análise realizada, observa-se que as vantagens sobressaem-se às desvantagens. A primeira grande vantagem do sistema de registro de preço, apontada por parte da doutrina, é a desnecessidade de indicar a dotação orçamentária no momento da instauração da licitação e da formalização da ata de registro de preços. A dispensa de indicação de dotação orçamentária decorre da ausência de obrigação da Administração em efetivar a contratação, consubstanciando-se em uma mera seleção prévia da melhor proposta existente no mercado, que poderá ou não dar ensejo a uma contratação.

Assim, a Administração pode apenas selecionar a melhor proposta e ficar no aguardo da disponibilidade dos recursos financeiros correspondentes à efetivação do contrato. Nesse sentido é a previsão do art. 7º, § 2º, do Decreto 7.892/2013: “na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou do instrumento contratual”. (BRASIL, 2013).

Outra vantagem é que a contratação pelo SRP é realizada por meio de uma única licitação, o que diminui consideravelmente os gastos da Administração com a instauração de certames, bem como torna as contratações mais rápidas e eficazes.

Nessa licitação prévia ao registro de preços, já deve haver uma estimativa das quantidades aproximadas do objeto que a Administração precisará contratar. Realizado o certame e concluída a licitação, a Administração elaborará uma ata de registro de preços que vinculará o fornecedor, pelo período de vigência da ata, ao preço por ele oferecido na proposta. Com a ata firmada, pode a Administração, a qualquer momento, fazer o pedido ao fornecedor, que estará obrigado a entregar o objeto exatamente pelo preço registrado, salvo se configurado direito ao reajuste ou revisão.

Dessa forma, importante observar que a Administração vai adquirindo os produtos na medida de suas necessidades. Isso reduz consideravelmente os estoques imobilizados da entidade, gerando visíveis economias de espaço, de pessoal, e financeiros, uma vez que não precisa mais o ente público preocupar-se com o custo de armazenamento, conservação e vigilância dos produtos. Com a adoção do sistema de registro de preços, a Administração Pública pode fazer diversos pedidos, em curto espaço de tempo e com rapidez, de um mesmo item, procedimento semelhante à aquisição de bens e serviços pela iniciativa privada.

Portanto, esse sistema gera visíveis vantagens para a Administração, que tem a segurança de que, em caso de necessidade, poderá comprar os produtos registrados no momento em que precisar e de forma rápida, assim como, caso contrário, se, por qualquer motivo, o objeto registrado deixar de ser útil, a Administração simplesmente deixa de adquiri-lo, sem que isso implique qualquer compromisso de indenização ao fornecedor. Conforme será analisado na sequência, o fornecedor não tem direito à contratação.

Contudo, o fato de a Administração estar autorizada a utilizar o sistema de registro de preços em situações em que não tem como estipular, de forma precisa, quando e quanto necessitará utilizar-se dos bens ou serviços licitados, não afasta o dever de o objeto da licitação ser especificado e ter seu quantitativo estimado. Esses dados são necessários para que os licitantes possam ofertar propostas sérias,

passíveis de serem honradas. Nesse sentido, o art. 9º, inciso II, do Decreto nº 7.892/2013, estabelece que o edital de licitação para o registro de preços deverá contemplar "a estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes". (BRASIL, 2013).

Entretanto, existem também algumas desvantagens na utilização do sistema de registro de preços, como a possibilidade de defasagem dos preços ou dos produtos registrados, e até mesmo a dificuldade em encontrar fornecedor interessado.

Com efeito, pode ocorrer de, no transcurso do prazo de vigência da ata de registro de preços, por força da rápida inovação tecnológica, os produtos registrados tornarem-se obsoletos, uma vez que novos produtos são lançados a todo o momento.

É possível também que os preços registrados em ata se tornem defasados, já que variam de acordo com a demanda ou escassez de produtos no mercado, havendo ainda aqueles cujos preços oscilam com a cotação do dólar. Nesses casos, constatado que os preços de mercado estejam melhores que os registrados, deverá a Administração negociar com o fornecedor a redução desses valores.

3.3 PRINCIPAIS ATORES ENVOLVIDOS NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

A fim de compreender melhor o sistema de registro de preços e analisar as inovações trazidas pelo novo Decreto nº 7.892/2013, imperioso trazer à baila os principais atores envolvidos no sistema de registro de preços, quais sejam, órgão gerenciador, órgão participante e órgão não participante, e as respectivas definições. (BRASIL, 2013).

Órgão gerenciador é o ente responsável pela realização da licitação que resultará no registro de preços. Além de executar todas as etapas do procedimento licitatório, também gerenciará a ata de registro de preços decorrente.

Órgão participante é o ente que participa da licitação desde o seu início e integra a ata de registro de preços. Para tanto, deverá manifestar ao órgão

gerenciador o seu interesse em participar do sistema de registro de preços, além de informar a estimativa de consumo, local de entrega e, quando couber, cronograma de contratação e respectivas especificações ou termo de referência ou projeto básico (fase preliminar).

Órgão não participante é o ente que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, e, atendidos os requisitos da norma, faz adesão à ata de registro de preços. Ressalte-se que, diferentemente da norma anterior (Decreto nº 3.931/2001), o novo regulamento (Decreto nº 7.892/2013) atentou em conceituar a figura que, habitualmente, a doutrina e a militância da seara licitatória denominam de carona. No mesmo sentido, também é comum o uso da expressão órgão aderente. (BRASIL, 2001, 2013).

Destaque-se que a norma criou referidos protagonistas com o propósito de concentrar entes públicos com necessidade de contratar o mesmo objeto, de forma a obter preços mais vantajosos para a administração, principalmente em decorrência da competitividade e economias processual e de escala.

3.4 ATA DE REGISTRO DE PREÇOS: ASPECTOS GERAIS, DEFINIÇÃO E VIGÊNCIA

O inciso II, do artigo 2º, do Decreto nº 7.892/2013, define a ata de registro de preços como:

Documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas. (BRASIL, 2013).

A ata de registro de preços deve ser assinada após a homologação do resultado do certame e caracteriza-se, principalmente, por sua natureza pré-contratual, vinculando as partes aos termos nela previstos. Importante salientar, porém, que o fornecedor, após assinatura e publicação da ata, estará obrigado a atender aos pedidos da Administração, ressalvadas as hipóteses que os liberam dos compromissos assumidos.

São cláusulas indispensáveis da ata: preço, fornecedores, órgãos participantes, quantitativos dos órgãos participantes, gerenciador e possíveis caronas, assim como a possibilidade, ou não, de adesão à ata por órgão não participante (carona), prazo de vigência da ata e respectivos contratos, possibilidade de prorrogação, se for o caso, penalidades, bem como demais condições a serem praticadas nos termos do edital e das propostas.

Cumprido destacar, porém, que a formalização da ata de registro de preços não afasta o dever de celebração do contrato ou de instrumentos equivalentes. Isso porque a ata de registro de preços cria apenas uma relação jurídica preliminar entre a Administração e o fornecedor, prescrevendo as condições em que a contratação futura será realizada. A ata, portanto, apenas cria a obrigação para o particular de atender à solicitação da Administração, quando feita dentro do prazo de validade do registro, mas não cria a obrigação propriamente dita de fornecimento dos bens ou da prestação dos serviços, a qual somente surge com a celebração do contrato ou do instrumento equivalente, conforme o caso.

Acerca da necessidade de ata de registro ou do contrato e se a existência de um desobriga a elaboração do outro, leciona Jacoby que “a Ata de Registro de Preços é um instrumento jurídico que tem finalidade própria e distinta dos demais elementos do SRP” (FERNANDES, 2011, p. 325), e aponta as principais diferenças, a saber:

Distingue-se do contrato, porque este continua sendo obrigatório, nos casos do artigo 62 da Lei nº 8.666/93; distingue-se da ata da licitação, porque esta não tem conteúdo obrigacional vinculativo, destinando-se apenas ao registro do que ocorre na sessão, enquanto a Ata de Registro de Preços firma o compromisso com vistas à futura contratação, além de especificar preços e condições. (FERNANDES, 2011, p. 326).

Portanto, a ata de registro de preços não pode substituir o contrato propriamente dito, uma vez que constitui mero compromisso para futuras contratações.

Nesse sentido explica Marçal Justen Filho:

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, 2012, p. 218).

Com efeito, para que exista a obrigatoriedade de contraprestação de ambas as partes, a Administração deve formalizar cada contratação específica mediante um contrato ou instrumento equivalente, dependendo do caso.

Em face disso é que o artigo 15 do Decreto nº 7.892/2013 destacou que:

A contratação com os fornecedores registrados será formalizada pelo órgão interessado por intermédio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil, conforme o art. 62 da Lei nº. 8.666, de 1993. (BRASIL, 2013).

Acerca da distinção entre Ata e contrato, cumpre colacionar o Acórdão nº 3.273/2010, 2ª Câmara, do Tribunal de Contas da União, proferido após representação que apontou indícios de irregularidade em pregão realizado pelo Governo do Estado de Roraima, sob o sistema de registro de preços, para eventual aquisição de gêneros alimentícios, em que se constatou que a formalização da ata de registro de preços e a celebração do contrato para fornecimento das mercadorias ocorreram em um mesmo instrumento:

[...]

8. Ocorre que o Decreto 3.931/2001, que regulamenta o registro de preços previsto na Lei 8.666/1993, em diversos dispositivos, **deixa claro que a ata de registro de preços é um documento que deve ser firmado previamente ao contrato**. Tanto é assim que, logo em seu primeiro artigo, assim dispõe o Decreto:

Art. 1º [...]

9. Ao estabelecer que a ata de registro de preços é, essencialmente, um compromisso para futura contratação, o Decreto claramente distingue os instrumentos concernentes à ata e ao contrato, além de dispor que a assinatura da ata deve anteceder à celebração dos contratos dela decorrentes.

10. **Saliento que a ata de registro de preços tem natureza diversa da do contrato, sendo inapropriada, também por isso, sua celebração em um mesmo termo ou instrumento**. Como vimos, a ata firma compromissos para futura contratação, ou seja, caso venha a ser concretizado o contrato, há que se obedecer às condições previstas na ata.

11. Além do que, a ata de registro de preços impõe compromissos, basicamente, ao fornecedor (e não à Administração Pública), sobretudo em relação aos preços e às condições de entrega. Já o contrato estabelece deveres e direitos tanto ao contratado quanto ao contratante, numa relação de bilateralidade e comutatividade típicas do instituto. (BRASIL, 2010, grifos nossos).

Ainda, vale lembrar que a falta de contrato ou de instrumento equivalente para cada objeto específico caracterizará a celebração de ajuste verbal, o que é vedado pelo art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/1993.

Quanto à vigência da ata de registro de preços, será de no máximo um ano, computadas nesse período as eventuais prorrogações, conforme previsão do art. 15, § 3º, inc. III, da Lei 8.666/1993, e art. 12, caput do Decreto 7.892/2013:

Art. 15: [...]

[...]

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

[...]

III – validade do registro não superior a um ano. (BRASIL, 1993).

Art. 12 - O prazo de validade da Ata de Registro de Preço 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. (BRASIL, 2013).

Assim, nos termos da legislação acima colacionada, a vigência da ata de registro de preços não poderá ser superior a 12 (doze) meses, computando-se as prorrogações. Dessa feita, é possível que a entidade prorrogue determinada ata cujo prazo inicial seja inferior a 12 (doze) meses, a fim de que, computando-se o prazo total de vigência, chegue-se ao período máximo permitido pela lei (doze meses).

Porém, transcorrido o prazo de 12 (doze) meses, não se vislumbra a possibilidade de prorrogação, sob pena de afronta ao art. 15, § 3º, inc. III, da Lei 8.666/1993, que dispõe expressamente que o sistema de registro de preços observará, entre outras condições, a validade do registro não superior a um ano. (BRASIL, 1993).

Entretanto, insta anotar que, de acordo com o § 2º, do art. 12, do Decreto nº 7.892/2013, citado acima, o prazo de validade da ata de registro de preços não tem relação direta com a vigência dos contratos decorrentes do sistema de registro de preços, visto que, os prazos de vigência destes seguem a norma geral dos contratos administrativos, insculpida no art. 57 da Lei nº 8.666/1993. (BRASIL, 1993, 2013).

Em consonância com a regra geral, a duração dos contratos fica adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários. Porém, no caso de serviços

contínuos, a vigência contratual poderá ser prorrogada, por iguais e sucessivos períodos, até o limite de 60 (sessenta) meses, admitindo-se dilação excepcional por até 12 (doze) meses.

Feitas as considerações sobre o sistema de registro de preços e sobre a ata de registro de preços, no próximo capítulo serão analisadas as principais inovações trazidas com o Decreto nº 7.892/2013. (BRASIL, 2013).

4. PRINCIPAIS INOVAÇÕES TRAZIDAS COM O DECRETO Nº 7.892/2013

O novo diploma regulamentador do sistema de registro de preços manteve a essência do SRP, mas trouxe inovações em relação ao decreto até então vigente, na tentativa de contornar os problemas apontados pelos órgãos de controle, principalmente quanto à permissividade da legislação anterior. Destacam-se adiante as principais inovações.

4.1 INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS (IRP)

No regulamento anterior do registro de preços, ora revogado, havia no art. 3º, inciso I, para o órgão gerenciador a obrigação de “convidar, mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz, os órgãos e entidades para participarem do registro de preços” (BRASIL, 2001). Para atender a essa exigência, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) implementou no sítio Comprasnet (Portal de licitações e contratações do Poder Executivo Federal) a funcionalidade denominada “Intenção de Registro de Preços”, tornando públicas aos usuários do referido sistema as intenções de realização futura de licitações (pregões e concorrências) para registro de preços.

Os órgãos passaram então a realizar a mera disponibilização das licitações para registro de preços na ferramenta Intenção de Registro de Preços (IRP), o que atendia a obrigatoriedade de convite aos órgãos e entidades, mas não alcançava a finalidade da norma de concentrar o maior número de órgãos públicos com necessidade de contratar o mesmo objeto, visando obter preços mais vantajosos para a Administração.

Com a nova regulamentação (Decreto nº 7.892/2013), a obrigatoriedade do convite a outros órgãos e entidade foi suprimida, passando a constar em seu art. 4º, que:

[...] 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. (BRASIL, 2013).

Ou seja, passou a ser obrigatória pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais (SISG) a utilização da Intenção de Registro de Preços (IRP) no Comprasnet, podendo ser dispensada somente com a devida justificativa do órgão gerenciador, conforme dicção do art. 4º, § 1º, do Decreto Federal nº. 7.892/2013. (BRASIL, 2013). Como exemplo de cenário que justificaria a dispensa da intenção de registro de preços, cito a eventual especificidade do objeto a ser licitado, cujas características técnicas tornem sua utilização exclusiva pelo órgão licitante e gestor da ata.

4.2 ASSINATURA POR CERTIFICAÇÃO DIGITAL, INCLUSÃO DE MINUTA DA ARP NO EDITAL, E POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO DO PRAZO DESTINADO À ASSINATURA DA ATA.

O novo decreto também inovou trazendo a possibilidade de assinatura da ata de registro de preços por certificação digital disponibilizada pelo Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet), conforme prescreve o art. 5º, § 1º. Trata-se de avanço tecnológico relevante, permitindo uma maior celeridade nas contratações públicas, em consonância com o que preconiza o princípio da eficiência administrativa, previsto no art. 37 da Constituição Federal. (BRASIL, 1988, 2013).

A nova regulamentação também estabelece, em seu art. 9º, inc. X, que o edital traga a minuta da ata de registro de preços como anexo. Conquanto essa seja a praxe administrativa, a inclusão obrigatória da minuta da ata no edital de sistema de registro de preços mostra-se importante uma vez que possibilita ao licitante ter ciência, desde o desencadeamento da licitação, de todas as condições norteadoras das contratações a serem firmadas, já que a ata de registro de preços tem vínculo obrigacional entre o contratado e o contratante, com características de compromisso, nos termos do art. 2º, inc. II, do regulamento. (BRASIL, 2013).

O art. 13 do Decreto 7.892/2013, por sua vez, trouxe a previsão de prorrogação do prazo para o licitante assinar a ata de registro de preços (após a

convocação), por uma vez, por igual período, e desde que devidamente justificada e aceita pela Administração. (BRASIL, 2013).

4.3 DISPENSA DA PREVISÃO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Um das vantagens do sistema de registro de preços é a desnecessidade de indicação da dotação orçamentária no momento da instauração da licitação e da formalização da ata de registro de preços. Nesse sentido passou a dispor o atual decreto, no § 2º do artigo 7º: "Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil". (BRASIL, 2013).

Essa nova previsão, na verdade, nada mais é do que decorrência lógica da própria sistemática do registro de preços, que não obriga a administração a contratar o objeto registrado, havendo um mero registro formal de preços para futuras e eventuais contratações.

Contudo, no momento em que se deseja formalizar a contratação decorrente de ata de registro de preços, será preciso indicar a dotação orçamentária. Ou seja, não se elimina a necessidade de reserva orçamentária, mas se estabelece qual o momento oportuno para exigí-la, considerando-se as peculiaridades do sistema de registro de preços. No regulamento anterior não havia uma disposição que fixasse expressamente tal possibilidade.

4.4 IMPOSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO DA VIGÊNCIA DA ATA E DE ACRÉSCIMO AOS QUANTITATIVOS REGISTRADOS

Outra modificação importante consta no art. 12 do Decreto Federal 7.892/2013: "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 8.666/1993". (BRASIL, 1993, 2013).

Nota-se que o novo decreto, apesar de manter o prazo de validade da ata de registro de preços em 12 (doze) meses, excluiu a possibilidade de prorrogação excepcional da vigência da ata, antes prevista no § 2º, do art. 4º, do Decreto Federal

3.931/2001: "É admitida a prorrogação da vigência da Ata, nos termos do art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666, de 1993, quando a proposta continuar se mostrando mais vantajosa, satisfeitos os demais requisitos desta norma". (BRASIL, 1993, 2001).

Verifica-se que a redação da novel legislação se encontra em sintonia com as orientações do Tribunal de Contas da União, cuja jurisprudência assentou a vedação à prorrogação do prazo da ata de registro de preços, como se observa abaixo nos acórdãos nº 991/2009 e 536/2011, ambos do Plenário:

CONSULTA. INTERPRETAÇÃO DE DISPOSITIVOS DO DECRETO QUE REGULAMENTA O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONHECIMENTO. RESPOSTA. ARQUIVAMENTO. 1. O prazo de vigência da ata de registro de preços não poderá ser superior a um ano, admitindo-se prorrogações, desde que ocorram dentro desse prazo. 2. No caso de eventual prorrogação da ata de registro de preços, dentro do prazo de vigência não superior a um ano, não se restabelecem os quantitativos inicialmente fixados na licitação, sob pena de se infringirem os princípios que regem o procedimento licitatório, indicados no art. 3º da Lei nº 8.666/93. (BRASIL, 2009).

9.2 Com fundamento no art. 250, II do Regimento Interno/TCU, determinar à Prefeitura Municipal de [...] que:

[...]

em futuro processo licitatório, fixe, em no máximo um ano, a validade do registro de preços, incluindo-se nesse prazo eventuais prorrogações, em observância ao artigo 15, § 3º, III da Lei 8.666/93 e à jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos 2.140/2010 – 2ª Câmara e 991/2009 – Plenário), evitando-se situações como as identificadas nas atas de registro de preços 14/10, 15/10, 16/10, 17/10, 18/10, 19/10, 20/10, 21/10 e 22/10. (BRASIL, 2011a).

O novo decreto trouxe também, em seu art. 12, § 1º, a vedação de acréscimos aos quantitativos fixados na ata de registro de preços, inclusive quanto à alteração prevista no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/1993, que autoriza o acréscimo em até 25% do volume licitado: "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." (BRASIL, 1993, 2013).

A possibilidade de alteração dos quantitativos da ata de registro de preços, prevista no decreto revogado, gerava problemas práticos, porque o valor da ata de registro de preços é normalmente formulado pela empresa com base nos quantitativos estimados. Marçal Justen Filho destaca que "a estimativa total funciona como um fator de delimitação dos encargos e como um elemento de estimativa do

preço unitário a ser praticado”. O aumento de quantitativos conseqüentemente gera uma redução nos ganhos de escala, na medida em que o aumento do consumo de produtos não gera a correspondente redução do preço. (JUSTEN FILHO, 2013, p. 545)

No âmbito jurisprudencial, tem-se o acórdão nº 1.717/2012, Plenário do TCU, confira-se:

A ilimitação quantitativa gera não apenas a apropriação indevida do ganho de escala pelo particular, o que implica compra pela administração por preço acima do valor de mercado – que de nenhum modo pode ser tolerado – mas também a licitação e a contratação de objeto indeterminado (quantitativamente indeterminado), o que é vedado na Lei 8.888/93. Além disso, essa ilimitação é o principal elemento favorecedor de irregularidades e corrupção na adesão, vez que permite a contratação de quantidades que não foram devidamente licitadas. (BRASIL, 2012a, grifos nossos).

Com efeito, findo o quantitativo estimado antes do término da vigência da ata, extinto estará o registro de preços, pois o exaurimento do volume registrado implica, para a Administração, o dever de promover nova licitação.

O contrato originado da ata de registro de preços, no entanto, poderá ser alterado com base nos critérios dispostos no art. 65 da Lei 8.666/1993, deixando clara a diferença entre a ata de registro de preços (considerada como um contrato preliminar, no qual se estima uma possível contratação) e o contrato que dela se origina. Nesse sentido o art. 12, § 3º, do Decreto nº 7.892/2013: "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". (BRASIL, 1993, 2013).

4.5 “CADASTRO RESERVA”: POSSIBILIDADE DE REGISTRO DOS DEMAIS PARTICIPANTES QUE ACEITAREM REDUZIR SEU PREÇO AO PREÇO OFERTADO PELO VENCEDOR

O novo decreto trouxe também o chamado “cadastro reserva”, previsão normativa bastante oportuna, na medida em que prestigia o princípio da eficiência, insculpido no art. 37 da Constituição Federal. (BRASIL, 1988).

Tal figura está prevista no art. 11 do Decreto nº 7.892/2013, nos seguintes termos:

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 à margem de preferência, quando o objeto não atender 36 aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993; (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). (BRASIL, 2013).

A formação de cadastro de reserva tem a finalidade de viabilizar a manutenção da ata no caso de exclusão do primeiro colocado. Nesse caso, a contratação do saldo remanescente da ata seria atendida pelo fornecedor integrante do cadastro. Ou seja, havendo algum obstáculo que impossibilite o cumprimento da obrigação pelo primeiro fornecedor, não serão necessárias a revogação da ata de registro de preços e a realização de nova licitação, o que demandaria mais tempo e recursos financeiros do órgão público.

Trata-se de uma inovação que se revela bastante adequada aos interesses da administração, na medida em que, ao ampliar o universo de empresas que podem ter seus preços registrados, confere uma maior garantia de que a ata será preservada, bem como a vantajosidade do melhor preço ofertado, ainda que o licitante inicialmente melhor classificado se recuse a atender a uma futura demanda da administração. Nessa hipótese, basta recorrer aos demais fornecedores registrados (cujos requisitos de habilitação deverão ser igualmente verificados), na ordem de classificação, compondo uma espécie de cadastro de reserva.

Embora o decreto revogado não fizesse menção taxativa sobre o instituto do cadastro reserva, em seu art. 10 mencionava a convocação dos interessados,

respeitada a ordem de classificação, para assinatura da ata, sob a condição de compromisso de fornecimento. (BRASIL, 2001). Na prática, adotou-se o entendimento doutrinário de que, por ser mais seguro e vantajoso à Administração, deveria consignar na ARP todos os classificados na licitação (e não apenas o vencedor), de modo a assegurar a possibilidade de convocar o licitante remanescente, na ordem de classificação, para ofertar preço e condições do primeiro colocado, na eventualidade desse faltar com suas obrigações contratuais e, por consequência, resultar na rescisão da avença.

Desse modo, a novel legislação apenas legitimou o procedimento do cadastro de reserva, mediante consignação, na ata de registro de preços, de outros fornecedores praticantes do mesmo preço ofertado pelo vencedor da licitação, possibilitando vantagem e segurança adicionais à manutenção do registro para quando houver a impossibilidade de realizar contratações com o primeiro classificado.

O art. 6º do decreto revogado prescrevia situação peculiar, qual seja a possibilidade de complementação das quantidades ofertadas pelo licitante melhor classificado, em caso de insuficiência para o atendimento integral das necessidades da Administração:

Art. 6º Ao preço do primeiro colocado poderão ser registrados tantos fornecedores quantos necessários para que, em função das propostas apresentadas, seja atingida a quantidade total estimada para o item ou lote, observando-se o seguinte:

[...]

Parágrafo único. Excepcionalmente, a critério do órgão gerenciador, quando a quantidade do primeiro colocado não for suficiente para as demandas estimadas, desde que se trate de objetos de qualidade ou desempenho superior, devidamente justificada e comprovada a vantagem, e as ofertas sejam em valor inferior ao máximo admitido, poderão ser registrados outros preços. (BRASIL, 2001).

Nessa circunstância, poderiam ocorrer as seguintes hipóteses:

a) registro de mais de um fornecedor para um mesmo item, pelo mesmo preço – circunstância na qual a Administração estaria sempre adquirindo pelo menor preço, e todos que tivessem interesse de ser contratados deveriam sujeitar-se à proposta mais vantajosa;

b) registro de preços diferentes para um mesmo item – sob as condicionantes de que o objeto seja de qualidade superior ao do primeiro colocado, que a vantagem de preço seja justificada e que os valores registrados diferentes do melhor sejam inferiores ao preço máximo estabelecido em edital.

Enfim, a inovação do instituto do cadastro reserva sanou as controvérsias sobre o assunto e trouxe uma redação, a priori, esclarecedora.

4.6 RESTRIÇÃO ÀS ADESÕES REALIZADAS PELOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL

Outra relevante inovação do Decreto Federal nº 7.892/2013 foi a vedação à adesão de órgãos federais a atas de registro de preço oriundas de licitações promovidas por órgãos estaduais, municipais ou do Distrito Federal.

Tal previsão normativa vai ao encontro da jurisprudência sedimentada do Tribunal de Contas da União sobre o tema, como no acórdão nº 3.625/2011, da 2ª Câmara:

É vedada, de acordo com o TCU, a adesão de órgão ou entidade federal à ata de registro de preços promovida por órgão ou entidade estadual ou municipal, tendo em vista a violação ao princípio da publicidade. De acordo com a unidade técnica do Tribunal, “a publicidade de licitações promovidas por entes federais deve ter amplitude nacional, enquanto as licitações estaduais são divulgadas apenas no respectivo âmbito, a adesão de ente federal a ata de registro de preços estadual viola os arts. 3º e 21, I, da Lei 8.666/1993”. Acrescentou, ainda, que o Decreto n. 3.391/01 não veda a adesão de ente federal à ata de registro de preços estadual, “porque se destina apenas a regular o sistema de registro de preços da União, ao qual a adesão de entes estaduais, municipais e distritais é possível por não violar o princípio da publicidade”. Diante dos argumentos trazidos pela parte e rebatidos pela unidade técnica do TCU, o Relator votou pela procedência da representação, bem como para que fossem rejeitadas as justificativas apresentadas pelos responsáveis pela irregularidade verificada, com aplicação de multa, no que foi acompanhado pelos demais membros do colegiado. (BRASIL, 2011b).

Nesse passo, tal inovação prestigia o princípio da publicidade insculpido no art. 37 da nossa carta Magna (BRASIL, 1988), e revela a preocupação do legislador em conferir segurança a contratações públicas federais e coibir eventuais

abusos, pois de fato a publicidade necessária a um certame na esfera federal deve ter uma amplitude muito maior que a realizada por um Município de pequeno porte.

Por fim, insta salientar que tal inovação legislativa vai ao encontro do que já determinava a Orientação Normativa nº 21/2009 da Advocacia Geral da União: "É vedada aos órgãos públicos federais a adesão à ata de registro de preços quando a licitação tiver sido realizada pela administração pública estadual, municipal ou do distrito federal, bem como por entidades paraestatais." (BRASIL, 2009a).

Cabe destacar, no entanto, que o aludido decreto conferiu em seu art. 22, § 9º, a possibilidade de os órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais aderirem a ata de registro de preços dos órgãos federais: "É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal". (BRASIL, 2013).

4.7 ATRIBUIÇÃO PARA A APLICAÇÃO DE SANÇÕES DECORRENTES DO DESCUMPRIMENTO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Quanto a essa questão, o decreto revogado dispunha, em seu art. 3º, § 2º, VIII, que era atribuição exclusiva do órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do sistema de registro de preços, entre eles a "aplicação de penalidades por descumprimento do pactuado na ata de registro de preços" (BRASIL, 2001).

Assim, conforme §4º, IV, desse mesmo artigo, competia ao órgão participante:

Informar ao órgão gerenciador, quando de sua ocorrência, a recusa do fornecedor em atender às condições estabelecidas em edital, firmadas na Ata de Registro de Preços, as divergências relativas à entrega, as características e origem dos bens licitados e a recusa do mesmo em assinar contrato para fornecimento ou prestação de serviços. (BRASIL, 2001).

Em contrapartida, o novo decreto assim dispõe sobre o assunto, em seu art. 6º, § único:

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.** (BRASIL, 2013, grifo nosso).

O Decreto nº 7.892/2013 também permitiu tal possibilidade ao órgão carona (art. 22, § 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. (BRASIL, 2013).

Em todos os casos, estão assegurados a ampla defesa e o contraditório.

4.8 LIMITAÇÃO ÀS ADESÕES DE OUTROS ÓRGÃOS E ENTIDADES DENOMINADOS “CARONA” (ADERENTE OU NÃO PARTICIPANTE).

Um ponto relevante e bastante controvertido do revogado Decreto nº 3.931/2001 foi o alargamento das possibilidades de utilização da ata de registro de preços por órgão diverso daquele que deflagrou o procedimento licitatório, ou que primeiro manifestou a vontade de realizar uma aquisição. Assim, outros órgãos podem aproveitar-se do processo de escolha do fornecedor realizado pelo órgão gerenciador, pegando “carona” na ata de registro de preços e permitindo agilizar os processos de aquisição.

O carona ou órgão não participante é assim conceituado pelo regulamento em vigor (art. 2º, inciso V): “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”. (BRASIL, 2013).

Marçal Justen Filho leciona que:

Em síntese, “carona” consiste na contratação fundada num sistema de registro de preços em vigor, mas envolvendo uma entidade estatal dele não participante originalmente, com a peculiaridade de que os quantitativos contratados não serão computados para o exaurimento do limite máximo. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 207).

Porém, o que parecia uma solução para desburocratizar e agilizar os processos de compra, mostrou-se um caminho para diversos casos de corrupção nas aquisições públicas.

Por essa razão, o Tribunal de Contas da União passou a sinalizar a necessidade de revisão do Decreto nº 2.931/2001 que até então regia o sistema de registro de preços, como nos Acórdãos nº 1.487/2007 e nº 1.717/2012, ambos do Plenário:

[...]

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante das razões expostas pelo Relator, em:

9.2. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

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. (BRASIL, 2007, grifo nosso).

[...]

Além desses, a adesão ilimitada também contraria os princípios básicos que norteiam a atividade da Administração Pública, como os da legalidade, da impessoalidade, da economicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da moralidade.

Vale observar, em termos práticos, que **a sistemática de permitir adesões ilimitadas às Atas de Registro de Preços por intermédio de caronas, ao invés de reduzir a possibilidade de fraude ao procedimento licitatório, tende a ampliar esta possibilidade**, como observa Marçal Justen Filho no trecho abaixo transcrito (ob. cit., p. 197): “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 a 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”. (BRASIL, 2012a, grifos nossos).

A ausência de limite no Decreto nº 3.931/2001 quanto ao número de órgão não participantes foi considerada pelo Tribunal de Contas da União como uma verdadeira afronta ao princípio da competitividade, possibilitando práticas nefastas como a comercialização ilícita de atas de registro de preços. Os próprios fornecedores passaram a divulgar as suas atas a inúmeros outros órgãos, contando até mesmo com o suporte de empresas especializadas na divulgação comercial da ata de registro de preços.

Nesta esteira, entre a necessidade premente de mudanças e a pressão explícita do Tribunal de Contas da União, o Decreto nº 7.892/2013 apresentou algumas inovações visando mitigar os problemas decorrentes da permissividade da norma anterior. (BRASIL, 2013).

Segue abaixo um resumo comparativo entre os normativos, vigente e revogado, quanto aos requisitos para adesão às atas de registro de preços.

O Decreto nº 2.931/2001 previa a necessidade de consulta, pelo pretenso carona, ao órgão gerenciador da ata de registro de preços, para manifestar seu interesse em aderir à ata e obter os dados do fornecedor e do objeto registrado. Ressalta-se que não havia a necessidade de autorização, permissão ou anuência por parte do órgão gerenciador, pois, nos termos do § 2º do artigo 8º, cabia ao fornecedor aceitar ou não o carona. O normativo revogado, Decreto nº 2.931/2001 previa também, no caput do art. 8º, a necessidade de comprovação da vantajosidade da adesão à ata de registro de preços pelo órgão carona. (BRASIL, 2001, 2013).

Segundo o § 3º do mesmo artigo 8º, do decreto anterior, as contratações a serem efetuadas por carona não poderiam exceder a totalidade do quantitativo registrado, assim entendido como a soma dos quantitativos dos órgãos gerenciador e participante. Ou seja, um pretenso órgão aderente poderia aderir à determinada ata de registro de preços, desde que o quantitativo que ele, isoladamente, desejasse contratar não superasse as quantidades somadas do órgão gerenciador e órgãos participantes. Não havia, assim, limite dos quantitativos relativos aos órgãos carona, vez que cada aderente poderia adquirir até cem por cento do que fora registrado na ata de registro de preços.

Sobre o assunto, o Tribunal de Contas da União exarou o entendimento de que os quantitativos relativos aos caronas não excedessem ao limite previsto, para esse fim, no edital e na respectiva ata de registro de preços, conforme acórdão nº 2.311/2012 do Plenário:

9.3.2.1. ao realizarem licitação com finalidade de criar ata de registro de preços atentem 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. (BRASIL, 2012b).

Na linha do entendimento do TCU, cada pretensão carona apenas poderia adquirir o objeto registrado nas situações a seguir relatadas.

Quando a soma da demanda do órgão gerenciador e dos órgãos participantes é menor do que o quantitativo licitado e registrado na ata de registro de preços. Nesse caso, os eventuais caronas poderão adquirir a quantidade registrada em ata que superar a demanda dos órgãos gerenciador e participantes.

Na hipótese de não ter sido licitado quantitativo a maior, mas os órgãos gerenciador e participante cederem parcela ou totalidade do quantitativo que pretendiam adquirir, com a devida motivação, para os órgãos carona. Nesse caso, a quantidade disponível para a aquisição por todos os eventuais caronas será a quantidade cedida pelos órgãos gerenciador e participante.

Já de acordo com o novo Decreto Federal nº 7.892/2013, notadamente no art. 22, caput, e § 6º, há a necessidade de anuência por parte do órgão gerenciador para a adesão do órgão carona, não apenas consulta prévia, devendo, conforme § 1º, do art. 22, esse se manifestar sobre a possibilidade de adesão à ata de registro de preços. (BRASIL, 2013).

Nos mesmos termos do § 3º, art. 8º, do decreto anterior revogado, o § 3º, art. 22, do novo regulamento prevê que: “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”. (BRASIL, 2001, 2013).

Nota-se que, diferentemente do entendimento exarado pelo Tribunal de Contas da União, a nova norma também não consignou a necessidade de constar no edital nem na ata de registro de preços o quantitativo destinado aos eventuais caronas. Apenas reafirma que cada órgão carona, individualmente, poderá adquirir o quantitativo somado dos órgãos gerenciador e participante.

Entretanto, além dessa limitação de quantitativo imposta a cada um dos caronas, individualmente, o § 4º, do art. 22, do Decreto 7.892/2013 inova ao estabelecer que:

O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços **não poderá exceder, na totalidade, ao quántuplo 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. (BRASIL, 2013, grifo nosso).

Dessa nova redação verifica-se que não será permitida a adesão de eventual carona mesmo que, individualmente, ainda não tenha adquirido cem por cento dos quantitativos registrados na ata de registro de preços (regra do § 3º do art. 22), caso a soma dos quantitativos adquiridos por outros caronas já atingir o quántuplo do quantitativo de cada item registrado na ata para os órgãos gerenciador e participantes. (BRASIL, 2013).

Essa imposição de um teto global para o quantitativo total que poderá ser adquirido pelos caronas visou acabar com o problema do número ilimitado de caronas, tão combatido pelo Tribunal de Contas da União. Trata-se de modificação dotada de eficácia prática, que representou duro golpe na ciranda de abusos em que se transformou a figura do carona, haja vista que a norma deixou de estar adstrita a uma limitação individual para abarcar também uma limitação global dentro do sistema de registro de preços.

Verifica-se também que essa nova redação dá abertura para que a Administração, fundamentadamente, fixe no seu instrumento convocatório percentual diverso, desde que inferior, ao quántuplo do total inicialmente estimado.

Tal redução pode ser justificada, por exemplo, com base na alegação de que o fornecimento do objeto em questão, em razão de suas específicas características, pode restar comprometido caso haja uma excessiva ampliação de órgãos contratantes do mesmo bem ou serviço.

Outra regra inédita veio com o § 5º, do art. 22, do Decreto nº 7.892/2013, o qual prescreve que “o órgão gerenciador somente poderá autorizar adesão à ata **após a primeira aquisição ou contratação por órgão integrante da ata**”. O art. 8º, caput, do Decreto nº 3.931/2001, por outro lado, condicionava a possibilidade de adesão apenas à vigência da ata de registro de preços, tanto material, consistente na existência de saldo para aquisição, quanto formal, consistente no prazo de validade. (BRASIL, 2001, 2013, grifo nosso).

Dessa forma, se uma determinada ata tiver prazo de vigência de 12 (doze) meses, mas somente após seis meses de vigência houver contratação por parte dos órgãos gerenciador e participantes, significa que apenas a partir dessa contratação é que poderia ocorrer adesão de caronas. Essa nova limitação sofreu duras críticas, e foi por fim revogada pelo Decreto nº 8.250, de 26 de maio de 2014, já que a imprevisibilidade de demanda é justamente a essência do registro de preços, não havendo sentido privar os pretensos caronas de realizarem suas aquisições enquanto o objeto registrado não for efetivamente contratado pelos órgãos gerenciadores ou participantes. (BRASIL, 2014).

Uma previsão bastante oportuna do novo decreto é a do § 6º, do art. 22: “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”. (BRASIL, 2013). Essa diretriz, ao contrário da disposta no revogado § 5º, do mesmo art. 22, mostra-se apropriada, já que pressupõe que o carona apenas aderirá à ata de registro de preços se já estiver efetivamente precisando de seu objeto, ao revés dos órgãos gerenciador e participante, que detêm a imprevisibilidade na contratação do objeto registrado na ata. Desse modo, evita-se a presença de caronas que não precisam efetivamente realizar a adesão e que, eventualmente, inviabilizariam a adesão por parte de outros órgãos que realmente necessitam do objeto registrado.

5. CONCLUSÃO

O sistema de registro de preços, após dezesseis anos de existência e ampla e crescente utilização pelos órgãos da Administração Pública, vem se mostrando um instrumento de grande auxílio na busca pela eficiência administrativa. Verifica-se que se adotado com o devido planejamento, constitui excelente mecanismo de gestão e redução de custos operacionais com os procedimentos de aquisições públicas.

O presente trabalho apresentou considerações acerca do sistema de registro de preços e buscou analisar as principais inovações trazidas com a edição do Decreto nº 7.892/2013, que veio para corrigir as necessidades de atualização do Decreto nº 3.931/2001, principalmente com relação à possibilidade de aderência à ata de registro de preços por órgãos não participantes da licitação.

Demonstrou-se, após análise doutrinária, normativa e jurisprudencial, que o Decreto nº 3.931/2001 apresentava carência de medidas de austeridade, particularmente com relação à figura do órgão carona (não participante). Era essa também a visão da jurisprudência, razão pela qual a norma revogada sofreu críticas explícitas por parte do TCU.

O Decreto nº 7.892/2013 foi editado na tentativa de contornar os problemas até então apresentados pelo sistema de registro de preços, evidenciados pela análise dos órgãos de controle da administração, principalmente no que diz respeito à permissividade da legislação anterior.

Com a edição da nova norma, o sistema de registro de preços adquiriu contornos mais precisos e claros, contribuindo para uma melhor e mais uniforme gestão administrativa das contratações públicas. As inovações trazidas pelo Decreto nº 7.892/2013 refletiram, em grande parte, os debates da doutrina e jurisprudência em torno de questões que geravam polêmica desde a edição do Decreto nº 3.931/2001.

Como consequência, ganhou-se em transparência na condução dos procedimentos envolvidos, reduzindo-se o risco de distorção do sistema de registro de preços, relevante instrumento na gestão pública. As mudanças mostraram-se

bastante positivas, contribuindo para uma maior clareza e coesão das regras do sistema de registro de preços.

Foram analisadas então as principais inovações, quais sejam: a intenção de registro de preços, a assinatura por certificação digital, inclusão de minuta da ARP no edital e possibilidade de prorrogação do prazo para assinatura da ata, a dispensa de previsão de dotação orçamentária, a impossibilidade de prorrogação da vigência da ata e de acréscimo aos quantitativos registrados, o cadastro de reserva, a restrição às adesões realizadas pelos órgãos e entidades da administração pública federal, a atribuição para aplicação de sanções decorrentes do descumprimento da ARP, e a limitação às adesões de órgãos e entidades não participantes.

No que pertine especialmente ao instituto do carona, verifica-se que a inovação normativa trouxe maior controle efetivo sobre as adesões realizadas pelo órgãos não participantes, mitigando assim um dos maiores problemas enfrentados pelo sistema de registro de preços.

Ao final conclui-se que o novo decreto trouxe relevantes melhorias aos mecanismos de controle da norma antecessora, embora não tenha sido capaz de extinguir por completo os casos de desvirtuação e uso indevido do sistema de registro de preços.

Esse estudo não tem a pretensão de esgotar as discussões quanto à matéria, mas de fomentá-las, bem como de alertar para o fato de que o processo de aperfeiçoamento do sistema de registro de preços deve ter continuidade, vez que se configura em instrumento valioso para a contratação de bens e serviços na Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo & PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 18ª ed. São Paulo: Método, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm Acesso em: 03 mar. 2017.

_____. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm . Acesso em: 06 mar. 2017.

_____. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998a**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm Acesso em: 19 maio 2017

_____. **Decreto nº 2.743, de 21 de agosto de 1998b**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2743.htm Acesso em: 07 mar. 2017.

_____. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999**. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9784.htm Acesso em: 08 abr. 2017.

_____. **Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3931htm.htm>. Acesso em: 05 mar. 2017

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.758/2003/Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 19 de novembro de 2003. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1758%2520ANOACORDAO%253A2003/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1> . Acesso em: 12 abr. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.487/2007/Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, DF, 01 de agosto de 2007. Disponível em:

<https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1487%2520ANOACORDAO%253A2007/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1> . Acesso em: 12 abr. 2017.

_____. Advocacia Geral da União. **Orientação Normativa nº 21, de 01 de abril de 2009a**. Disponível em: < <http://www.agu.gov.br/page/atos/detalhe/idato/189182>> Acesso em: 10 de jun. de 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 991/2009/Plenário. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. 13 de maio de 2009b. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A991%2520ANOACORDAO%253A2009/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1> Acesso em: 12 maio 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.273/2010, 2ª Câmara, Relator: Min. Subst. Augusto Sherman Cavalcanti. 29 de junho de 2010. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A3273%2520ANOACORDAO%253A2010/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/2> Acesso em: 09 de abr. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 536/2011/Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. 02 de março de 2011a. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A536%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1> Acesso em: 12 maio 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 3.625/2011/2ª Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. 03 de junho de 2011b. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A3625%2520ANOACORDAO%253A2011/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/2> Acesso em: 15 maio 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.717/2012/Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. 04 de julho de 2012a. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A1717%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1> Acesso em: 12 maio 2017

_____. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2.311/2012/Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. 29 de agosto de 2012b. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/%252a/NUMACORDAO%253A2311%2520ANOACORDAO%253A2012/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/1> Acesso em: 12 abr. 2017.

_____. **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. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato20112014/2013/decreto/d7892.htm Acesso em: 08 mar. 2017.

_____. **Decreto nº 8.250, de 26 de maio de 2014**. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2014/Decreto/D8250.htm Acesso em: 13 abr. 2017.

CRETELLA JUNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

DALLARI, Adílson de Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 25ª ed. Rio de Janeiro: Jurídico Atlas, 2012.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 4ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

GRAU, Eros Roberto. **Licitação e Contrato Administrativo - Estudos sobre a Interpretação da Lei**, 20ª ed., São Paulo: Malheiros, 1995.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 14ª ed. São Paulo: Dialética, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimarães. **O regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC): Comentários à Lei nº 12.462 e ao Decreto nº 7.581**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 10ª ed. São Paulo: RT, 1991.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 30ª ed., São Paulo: Malheiros, 2005.

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

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública**. 8ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.