



Pós-Graduação em Direito Administrativo com
Ênfase em Gestão Pública

ADELITA AMARAL FARIA

**BENEFÍCIOS DA UTILIZAÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS PARA
COMPRAS E SERVIÇOS**

Brasília-DF
2011

TD
351.712.2
F224b



Pós-Graduação em Direito Administrativo com
Ênfase em Gestão Pública

ADELITA AMARAL FARIA

**BENEFÍCIOS DA UTILIZAÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS PARA
COMPRAS E SERVIÇOS**

Trabalho de conclusão de curso apresentado à Faculdade Mauá como requisito parcial para a obtenção do título de Pós-Graduação em Direito Administrativo com Ênfase em Gestão Pública.

Aprovada em setembro de 2011.

Orientador Prof. Msc. ALEXANDRE JOSÉ DE OLIVEIRA LEITE

À Deus pela presença nos momentos mais difíceis por que passei no decorrer da elaboração deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus pela oportunidade e pelo privilégio de realizar o presente trabalho.

À minha mãe e filhas, por sempre estarem ao meu lado.

Ao meu Orientador Prof. ALEXANDRE JOSÉ DE OLIVEIRA LEITE pela dedicação à arte do ensino.

E, finalmente, aos colegas de classe pela espontaneidade e alegria na troca de informações, numa rara demonstração de amizade e solidariedade.

“Os que menos sabem governar-se são os que mais ambicionam governar os outros.”

Marquês de Maricá

LISTA DE SIGLAS

SRP Sistema de Registro de Preços

STJ Superior Tribunal de Justiça

TCU Tribunal de Contas da União

RESUMO

Esta monografia pretende apresentar os aspectos jurídicos e práticos que envolvem o Sistema de Registro de Preços, realizando uma revisão bibliográfica sobre o tema. O Registro de Preços apresenta diversos benefícios para a Administração Pública, mas apresenta contradições jurídicas e doutrinárias, tanto no que envolve o objeto, bens, obras e serviços que podem ser contratados, quanto aos aspectos que envolvem a licitação para registro de preços, a ata, a adesão à ata (comumente chamado de “carona”) e o contrato administrativo decorrente da ata de registro de preços.

Todos esses aspectos são abordados neste trabalho, privilegiando-se a legislação e a doutrina a respeito do tema, ilustradas com a jurisprudência do Tribunal de Contas da União a respeito de algumas matérias.

Palavras-chave: Registro de preços. Licitação. Ata. Contratos.

ABSTRACT

This paper aims to present the legal and practical aspects surrounding the Registration System Price, performing a literature review on the subject. Registration Price has several benefits for the Government, but presents legal and doctrinal contradictions, both involving the object, goods, works and services that may be employed, as the aspects involved in the bid price for the record, the minutes accession to the minutes (commonly called of "ride") and the contract arising from the minutes of the administrative record prices.

All these aspects are covered in this work, privileging the law and doctrine on the subject, illustrated with the case law of Court of Audit on some matters.

Keywords: Registration prices. Bid. Ata. Contracts.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 TEMA.....	11
1.2 PROBLEMA.....	11
1.3 OBJETIVOS.....	11
1.3.1 Objetivo Geral	11
1.3.2 Objetivos Específicos	11
1.4 JUSTIFICATIVA.....	12
1.5 CONTRIBUIÇÕES.....	13
2 DESENVOLVIMENTO	14
2.1 REVISÃO DA LITERATURA.....	14
2.1.1 Registro de Preços.....	14
2.1.2 Legislação de Registro de Preços.....	15
2.1.3 Vantagens do Sistema de Registro de Preços.....	23
2.1.4 Ata de Registro de Preços.....	25
2.1.5 O sistema de registro de preços e o “carona”.....	28
2.1.6 Contrato no Sistema de Registro de Preços.....	33
3 CONCLUSÃO	35
REFERÊNCIAS	36

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo abordará o sistema de registro de preços com base na Lei nº 8.666/93 e no Decreto Federal nº 3.931/01. O registro de preços não se trata de uma modalidade de licitação, mas sim, de um procedimento preliminar a uma contratação.

O Sistema de Registro de Preços - SRP é uma importante ferramenta para procedimento de compras do Poder Público quando os objetos forem materiais, produtos ou gêneros de consumo contínuo, e, ainda, em situações específicas, nas contratações de serviços, como se apresentará a seguir.

O Registro de Preços pode ocorrer por meio das modalidades de licitação concorrência (instituída pela Lei nº 8.666/1993) e pregão (instituído pela Lei nº 10.520/2002), como está disposto no Decreto Federal nº 3.931/01, que, além de dispor sobre as duas modalidades de licitação possíveis de serem adotadas, determina que o certame licitatório deve ser do tipo menor preço.

A adoção do sistema de registro de preços determina economicidade, além de ganho em agilidade e segurança, tendo se tornado o mais inovador sistema para compras e contratação de serviços pela Administração, principalmente quando adotado em conjunto com o pregão, uma das mais inovadoras modalidades licitatórias.

Neste estudo pretende-se mostrar os benefícios de se utilizar o registro de preços não somente quando se tratar de compras, mas também para serviços diversos, como: serviços de engenharia, bens e serviços de informática, dentre outros.

1.1 TEMA

O tema do presente trabalho é “Benefícios da utilização de registro de preços para compras e serviços”.

1.2 PROBLEMA

A presente pesquisa científica visa apresentar respostas às seguintes questões:

Quais os benefícios de se utilizar a licitação de registro de preços? Quais são os casos em que se pode utilizar contratação por meio de registro de preços? É ilegal utilizar registro de preços para contratação de serviços? Como ocorre a licitação para registro de preços? Como é firmada a ata de registro de preços? É ilegal a utilização da adesão a ata de registro de preços? Quais são os principais aspectos do contrato administrativo advindo do registro de preços?

1.3 OBJETIVOS

De acordo com RODRIGUES (2005), objetivos são elementos que identificam e detalham as distintas ações a serem realizadas para dar resposta ao problema investigado. Divide-se em objetivo geral e específico.

1.3.1 Objetivo Geral

A intenção da presente pesquisa é apresentar os casos em que o Administrador Público pode contratar por meio da licitação de registro de preços e como isso ocorre.

1.3.2 Objetivos Específicos

Os objetivos específicos do presente trabalho consistem em:

- Apresentar o conceito de registro de preços e os aspectos jurídicos que envolvem o tema;

- Mostrar as vantagens da utilização do registro de preços para compras e serviços;
- Apresentar a legislação e os casos que envolvem o registro de preços;
- Abordar as especificidades do procedimento de licitação e de contrato de registro de preços;
- Mostrar os aspectos e situações que concernem à ata de registro de preços, bem como a adesão à ata de registro de preços;

1.4 JUSTIFICATIVA

Justifica-se esta pesquisa pela importância de se conhecer mais a respeito do sistema de registro de preços.

Para que se instaure um processo para contratação, que não seja por registro de preços, a Administração Pública define o que e qual a quantidade que pretende contratar; nesse caso, os licitantes oferecem propostas que abrangem, em regra, toda a quantidade requerida. Quem vence a licitação é convocado para firmar o contrato com a Administração Pública. Com o estabelecimento dessa relação jurídica, o licitante é obrigado a prestar os bens por ele ofertados, cabendo à Administração recebê-los e pagar por eles.

Já no caso do registro de preços, essa sistemática não ocorre, mas é estabelecido procedimento que apresenta diversas especificidades, o que facilita o gerenciamento de contratos em que a necessidade da Administração por determinados bens é contínua, por exemplo: materiais de expediente, peças, materiais de limpeza.

O que ocorre no sistema de registro de preços é que, em vez de o fornecedor entregar de uma só vez todo o quantitativo dos itens determinados no edital e registrados na ata, ele o faz de acordo com o surgimento das demandas da Administração. O vencedor da licitação não assina imediatamente um contrato com a Administração, mas sim uma ata de registro de preços. Nela se encontra registrado o preço ofertado pelo licitante para a unidade ou lote a que se refere o objeto da licitação.

Após firmar a ata de registro de preços o licitante está obrigado a fornecer o bem licitado, em toda a quantidade prevista pela Administração durante o prazo fixado no edital da licitação, que não pode ser superior a um ano. O mais

importante do registro de preços é que a Administração não se obriga a contratar, a adquirir os bens ou receber os serviços. Ou seja, a ata de registro de preços serve para que o licitante assumira determinada obrigação, mas a Administração não.

1.5 CONTRIBUIÇÕES

Esta pesquisa busca contribuir com os administradores públicos e com os acadêmicos que se interessam pelos temas relacionados à Administração Pública.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 REVISÃO DA LITERATURA

De acordo com o problema de pesquisa apresentado, esta revisão de literatura aborda os assuntos relacionados ao tema pesquisado.

2.1.1 Registro de Preços

O Registro de preços é um “instrumento para que a Administração gerencie as suas demandas, na medida em que a contratação ocorre de acordo com elas” (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008). Ele se apresenta como um conjunto que abrange licitação, ata de registro de preços e contrato.

[...] propõe-se o seguinte conceito para o registro de preços: instrumento destinado à eficiência no gerenciamento dos processos de contratação pública, por meio do qual o vencedor da licitação assina ata de registro de preços, comprometendo-se a oferecer por preço unitário o objeto licitado, de acordo com as necessidades da Administração, dentro de quantidade prefixada no edital e dentro de prazo também fixado nele, que não pode ultrapassar um ano. (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008)

Como se pode verificar, o registro de preços propicia uma série de vantagens à Administração Pública, principalmente quando levamos em conta certas espécies de contrato e determinadas situações que envolvem a contratação pelo Poder Público.

De acordo com o Decreto nº 3.931/2001, registro de preços pode ser definido do seguinte modo:

Art. 1º.

[...]

I - Sistema de Registro de Preços - SRP - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;

Já a regulamentação do SRP se dá por meio de decreto. Decreto é o ato administrativo pelo qual se veicula o regulamento. Regulamentar é, em princípio, uma atribuição do Chefe do Poder Executivo com fundamento no artigo 84, inciso IV, da Constituição Federal (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

2.1.2 Legislação de Registro de Preços

A Constituição Federal e a Lei das Licitações obrigam a licitar e também estabelecem o que deve ser objeto de licitação. Dessa forma, é preciso analisar quem está obrigado a licitar e o que deve licitar.

Quanto a quem deve licitar, primeiramente temos os entes políticos – União, estados, Distrito Federal e municípios – e os seus respectivos poderes – Executivo e Legislativo para todos e Judiciário para União e estados. Simplificando, o dever é cabível a todos os órgãos da Administração Pública direta ligada ao Poder Executivo e aos Poderes Legislativo e Judiciário, que também desempenham atividade administrativa quando contratam com terceiros.

O art. 1º da Lei nº 8.666/93 ainda impõe o dever às entidades da Administração Pública indireta:

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

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Ou seja, geralmente há o dever para autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas. A grande dúvida nesse caso ocorre quanto às empresas públicas e às sociedades de economia mista que exploram atividade econômica. A questão surge quando se coloca que tais empresas sujeitam-se ao regime jurídico das empresas privadas, com elas competindo. Seria, então, incompatível a exigência de licitação dessas empresas, já que lhes tiraria a competitividade e a agilidade necessárias ao bom desempenho da atividade.

De acordo com o Decreto nº 3.931/01, o sistema de registro de preços pode ser utilizado nas seguintes hipóteses:

Art. 2º

[...]

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

II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;

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; e

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

Nesse sentido, em qualquer outra hipótese, não se poderá utilizar esse sistema, que é muito eficaz, apesar de não resolver todos os problemas de contratação do Poder Público. Cabe ressaltar que, como afirmam Guimarães e Niebuhr (2008):

Os decretos e regulamentos não criam direitos, apenas dizem como eles devem ser executados pela Administração Pública, e, no máximo, determinam como os cidadãos devem cumprir as suas obrigações, criadas por lei, perante a mesma Administração Pública.

A Lei nº 8.666/93 (Art. 15, §3º, I) ainda estabelece que para registro de preços deverá ser instaurada licitação na modalidade concorrência.

Art. 15

[...]

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

I - seleção feita mediante concorrência;

Conceitua-se licitação como “um procedimento administrativo no qual a Administração Pública escolhe a proposta mais vantajosa para estabelecer contrato de seu interesse” (DI PIETRO, 2004).

Constata-se que a licitação é uma forma padronizada de garantir a igualdade de oportunidades àquele que intencionar estabelecer contrato com a Administração Pública, obedecendo-se sempre aos princípios estabelecidos em lei.

É a Lei nº 8.666/1993 que prevê que, para contratação do Poder Público, é necessário haver licitação. De acordo com Guimarães e Niebuhr (2008), existem as seguintes modalidades licitatórias: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão.

Em toda licitação é necessário que haja um planejamento, que no conceito de Guimarães e Niebuhr (2008) “é um processo que visa determinar a

direção a ser seguida para se alcançar determinado resultado.” É com a utilização do planejamento que será possível se perceber a realidade de uma situação, avaliar alternativas e os caminhos que se pode trilhar. Esse sistema de planejamento é feito previamente, para a instauração da licitação.

A licitação é dividida em duas fases, uma interna e outra externa. A interna abrange o planejamento e tudo o que é preparatório para o certame, já a externa abrange a competição, com a habilitação, julgamento e classificação de propostas, dentre outros procedimentos.

Além dos atos costumeiramente praticados na fase interna das licitações, tais como autorizações, definição do objeto, elaboração e aprovação das minutas dos editais, a licitação que tem por escopo registrar preços apresenta algumas providências administrativas próprias que devem ser tomadas nesta etapa e que estão intimamente ligadas ao planejamento do certame (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

No Decreto Federal nº 3.931/01 está disposto que cabe ao órgão gerenciador expedir correspondências convidando outras entidades públicas para participar do registro de preços. O convite deverá ser enviado por meio da utilização de qualquer meio de comunicação formal, havendo a descrição do objeto, prazo de validade da ata de registro de preços, responsabilidades e providências a serem tomadas.

[...] propicia-se ao convidado a efetiva e concreta realização de um juízo de oportunidade e conveniência visando a uma acertada decisão administrativa. Como medida salutar de eficiência, recomenda-se a fixação de um prazo razoável para que o convidado se manifeste apresentando, se for o caso, o detalhamento das suas necessidades com a respectiva estimativa de consumo (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

O órgão gerenciador será o responsável por adequar as necessidades dos participantes do registro de preços aos projetos básicos, promovendo a consolidação de todas as informações relacionadas à estimativa individual e total de *consumo*. O órgão gerenciador deverá obter as concordâncias dos participantes no que se refere ao objeto a ser licitado, quantitativo e projeto básico.

Não somente o objeto da licitação deverá conter elementos necessários à adequada caracterização do bem ou serviço mas também a estimativa das quantidades que serão adquiridas durante prazo de validade do registro.

É necessário que antes de instaurar o processo licitatório a Administração realize uma pesquisa de mercado, pois não é suficiente se conhecer apenas o que diz respeito aos bens e serviços existentes, mas também a respeito dos potenciais fornecedores e preços médios praticados.

Em se tratando de licitação para registrar preços, a pesquisa de mercado com vistas à identificação dos valores a serem licitados é obrigatória, consistindo em atribuição exclusiva do órgão gerenciador do registro, conforme se depreende do inciso IV, parágrafo 2º do artigo 3º do Decreto Federal nº 3.931/01 (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

Desse modo, compreende-se que nenhuma compra poderá ser feita sem a adequada indicação dos recursos orçamentários para o seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.

É importante destacar ainda que “as obras e serviços somente poderão ser licitados quando houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações que serão executadas no exercício financeiro em curso” (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

Essa previsão de recursos é um pressuposto legal para que a licitação possa ser iniciada validamente. Não se deve deixar de esclarecer que a licitação para registrar preços possui finalidade específica, que é a de registrar preços para determinados objetos; do mesmo modo, não se deve esquecer que a Administração Pública, mesmo tendo instituído o registro e que a ata seja válida, não é obrigada a contratar com o fornecedor que teve o seu preço registrado na ocasião da licitação.

Na Lei nº 8.666/93 também se encontram as normas para ocorrência do registro de preços, como se verá a seguir.

As modalidades de licitação que serão mais citadas nesta pesquisa serão: concorrência e pregão. A Lei nº 8.666/93 estabeleceu que o registro de preços deverá ocorrer mediante a modalidade concorrência, por sua vez, a Lei nº 10.520/02, que institui o pregão, prevê a possibilidade de sua utilização para o registro de preços (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

O pregão será utilizado para a aquisição de bens e serviços comuns, no art. 11 da Lei nº 10.520/02 há a previsão do registro de preços. O tipo de licitação a ser utilizado para o julgamento das propostas dos licitantes será do tipo menor preço, como se verá detalhadamente.

A Lei nº 8.666/93 também traz a definição de concorrência:

Art. 22

[...]

§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

A concorrência demonstra ser a modalidade com maior exposição, permitindo-se que qualquer interessado tome parte se atender aos pré-requisitos do edital. Essa modalidade possui as seguintes fases: edital, habilitação, classificação, homologação e adjudicação. Abordar-se-á melhor as fases da concorrência na monografia.

Como se viu, o pregão também poderá ser utilizado para licitação de registro de preços, pois esta é uma modalidade utilizada para aquisição de bens e serviços comuns.

A Lei nº 10.520/2002 define como serviços comuns:

Art. 1º

[...]

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Não se pode deixar de abordar que o pregão também poderá ocorrer por meio eletrônico, o que facilita a comunicação entre a Administração e os interessados em participar do certame, aumentando, conseqüentemente, a quantidade de lances ofertados. “Quando ocorre o pregão eletrônico, a Administração faz o pedido do que deseja por meio virtual e estabelece um período para que os participantes possam disputar com lances variados, para que se possa identificar o melhor preço dentre os oferecidos.” (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

O registro de preços está previsto na Lei nº 8.666/93, apresentando-se como instrumento para o gerenciamento das contratações públicas. De acordo com Guimarães e Niebuhr (2008), a utilização do registro de preços em relação a outros objetos que não as compras é medida que somente contribui para a eficiência, sem produzir qualquer desordem em relação a qualquer outro princípio jus-administrativo. “Se o registro de preços é legítimo em relação às compras, é legítimo em relação a todos os demais objetos que se harmonizarem a sua sistemática” (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

Nesse sentido, o artigo 11 da Lei nº 10.520/02 explicita a admissão da utilização do registro de preços para a contratação de bens e também serviços, desde que sejam comuns. Logo, ainda que se siga interpretação mais conservadora, apegada à literalidade da lei, o registro de preços é cabível também para os serviços porque a Lei nº 10.520/02 o admite expressamente, como se pode verificar:

Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

De acordo com Guimarães & Niebuhr (2008), a 2ª Turma do STJ reconheceu a legalidade da adoção do registro de preços para os serviços no Recurso no Mandato de Segurança nº 15.647, em acórdão relatado pela Ministra Eliana Calmon.

O TCU defende a mesma posição, como se pode conferir por meio do voto do Ministro Valmir Campelo:

Entendo, na mesma linha defendida pelo Ministério Público, que o Decreto nº 3.931/2001 não se mostra incompatível com a Lei nº 8.666/93 no que tange à utilização do registro de preços tanto para serviços como para compras. Ademais, o art. 11 da Lei nº 10.520/02 admite a utilização do sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei de Licitações na contratação de bens e serviços comuns.

O parecer do Parquet ilustra esse ponto com abalizada doutrina que interpreta o sistema normativo de modo a demonstrar a compatibilidade entre o registro de preços e os contratos de prestação de serviços, consoante transcrito no Relatório que antecede este Voto. Ademais, lembra o ilustre Procurador que em diversos julgados o Tribunal expediu determinações/recomendações com a finalidade de estimular a utilização da sistemática de registro de preços por parte dos órgãos da Administração Pública.¹

Por meio deste voto, percebe-se que a utilização de registro de preços para serviços está sendo admitida (apesar de algumas divergências) na Lei nº 10.520/02, pelo Decreto Federal nº 3.931/01 e por quase toda a doutrina e jurisprudência.

É inegável que o registro de preços é medida que contribui muito para a eficiência administrativa, obtendo vantagem para a Administração. Dentro dessa

¹ Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. Acórdão nº 1487/2007. Data do julgamento: 01/08/2007. Relator: Valmir Campelo.

proposta, entende-se que “o uso do registro de preços deve ser ampliado, estendendo-o para todos os objetos que se harmonizem a sua sistemática” (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

Aborda-se a seguir as possibilidades de contratação por meio do SRP; são casos em que o objeto que se pretende licitar é viável por meio desse sistema, não importando se é compra ou serviço, pois acredita-se que “Cabe o registro de preços para tudo o que for padronizado, que apresentar as mesmas especificações, variando apenas a quantidade” (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

Seguindo a tese que apregoa que o uso do registro de preços deve ser ampliado, estendendo-o para todos os objetos que se harmonizem a sua sistemática e não somente para compras, Guimarães e Niebuhr defendem a ideia que ele seja utilizado para obras e serviços de engenharia, desde que compatíveis com a sua sistemática.

Como já explicitado no trabalho, o registro de preços deve ser utilizado para objetos padronizados, com as mesmas características, cuja variável reside na quantidade. A ideia é que o fornecedor registre o preço de uma unidade, dispondo-se a fornecer várias delas, em conformidade com as demandas da Administração. De acordo com Guimarães e Niebuhr (2008), se houver obra e serviço de engenharia com esse perfil, é perfeitamente cabível o registro de preços.

Pretende-se abrir as portas do registro de preços, sem excluir a utilização dele de antemão e de modo abstrato em relação a obras e serviços de engenharia. Deve-se permitir que a Administração analise as especificidades de cada caso concreto e avalie se o registro de preços é a melhor medida ou não, inclusive para obras e serviços de engenharia (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

O Tribunal de Contas da União, em sentido oposto, entendeu que o registro de preços não deve ser utilizado em relação às obras.

Segue o voto do Ministro Benjamin Zymler:

Com efeito, observo que o aludido Decreto, que regulamentou no âmbito federal a aplicação do SRP, permite sua utilização para a contratação de serviços, conforme consta do seu art. 1º, caput, e ainda, possibilitou o emprego da modalidade pregão para tal finalidade (art. 3º). Além disso, impende frisar que a Lei nº 10.520, de 2002, também autoriza aludido procedimento no seu art. 11, [...].

[...]

Assim, de minha parte, também acompanho o entendimento adotado na Decisão/TCU-Plenário nº 668/2005, pela possibilidade a utilização do SRP

para a contratação de serviços comuns. Outrossim, reputo oportuno destacar a impossibilidade de utilização do SRP para a contratação de obras e serviços considerados não comuns, por falta de previsão legal, bem como a necessidade de serem atendidas as hipóteses previstas no art. 2º do Decreto nº 3.931/2001, no caso de se adotar o referido procedimento.

Nessas circunstâncias, tenho que o SRP seria inaplicável à presente situação, vez que o objeto da licitação consiste, em realidade, na contratação de empresa para execução de obras de engenharia. Assim, considero de bom alvitre expedir determinação à Eletroacre para que observe as condições previstas nos incisos do art. 2º do Decreto nº 3.931/2001 para a utilização do SRP, bem como a falta de previsão legal para a contratação de obras, por meio dessa sistemática².

Ressalta-se que, nesse sentido, discorda-se do entendimento do Tribunal de Contas da União, pois o registro de preços pode ser utilizado para objetos que não sejam de natureza comum, haja vista que, afóra o disposto no art. 11 da Lei nº 10.520/02, ele encontra previsão na Lei nº 8.666/93. O art. 11 da Lei nº 10.520/02 prescreve que o registro de preços processado por meio da modalidade pregão limite-se aos bens e serviços comuns. No entanto, a Lei nº 8.666/93 não condiciona o uso do registro de preços aos objetos de natureza comum.

Além disso, o parágrafo 1º do art. 3º do Decreto Federal nº 3.931/01 permite que o registro de preços seja antecedido de licitação na modalidade concorrência do tipo técnica e preço. O tipo técnica e preço não é utilizado para objetos comuns, ao contrário, somente, em regra, para serviços de natureza predominantemente intelectual, como que dispõe o caput do art. 46 da Lei nº 8.666/93.

De acordo com Guimarães e Niebuhr (2008), não se deve proceder à interpretação apegada à literalidade, quer da Lei nº 10.520/02, quer da Lei nº 8.666/93, e menos ainda do Decreto Federal nº 3.931/01. Como sabido, “a interpretação deve ser sistêmica, sob as luzes dos princípios que informam o Direito Administrativo e as licitações públicas, devendo-se analisar as especificidades de cada caso” (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

Acredita-se, ainda, que o Acórdão supracitado opõe-se ao uso do registro de preços em relação apenas às obras. Ele não veda o uso do registro de preços para a contratação de serviços de engenharia. Nesse sentido, fica a impressão de que, para o Acórdão supracitado, obra é sempre incomum e o serviço de engenharia pode ser comum ou incomum. “Essa distinção não é precedente,

² Tribunal de Contas da União. Segunda Câmara. Acórdão nº 296/2007. Data do julgamento: 06/03/2007. Relator: Benjamin Zymler.

porque é possível, em tese, obra de engenharia comum.” (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

Esclarecidos esses pontos, conclui-se que não existe motivo para as obras e serviços de engenharia não serem contratados por meio do SRP. No entanto, não se propõe nesse trabalho que as obras e os serviços de engenharia sejam sempre contratados por meio do registro de preços, pelo entendimento de que, em muitos casos, essas obras e serviços se revestem de complexidade e singularidade.

Já no que concerne ao registro de preços para bens e serviços de informática, tem-se o parágrafo único do art. 2º do Decreto Federal nº 3.931/01 trazendo as prescrições de que nesse caso poderá ser realizado o registro de preços, desde que obedecida à legislação vigente e devidamente justificada e caracterizada a vantagem econômica. Guimarães e Niebuhr (2008) esclarecem que atualmente é reconhecido que o registro de preços pode ser utilizado para a contratação de bens, serviços e outros objetos, desde que compatíveis com a sua sistemática. Sob esse prisma, a contratação de bens e serviços de informática, em larga medida, é adequada ao registro de preços.

Existem também objetos que não admitem a utilização do registro de preços, como se destacará. “O registro de preços deve ser utilizado para objetos padronizados, com as mesmas características, cuja variável reside na quantidade” (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008). Qualquer objeto que se conforme a essa sistemática do registro de uma unidade em que o fornecedor se dispõe a executar ou fornecer várias delas pode ser contratado por meio de registro de preços. Nesse contexto, não se deve enveredar esforços para excluir de antemão e de modo abstrato determinados objetos; cabendo à Administração a análise de cada caso.

Quando a própria natureza do objeto não se compatibiliza com esse sistema, não resida na quantidade, não é admitido o registro de preços.

2.1.3 Vantagens do Sistema de Registro de Preços

O sistema de registro de preços propicia diversas vantagens à Administração, principalmente quando em contratos há objetos cujos quantitativos sejam de difícil previsibilidade, como é o caso de materiais de expediente, pneus,

peças, medicamentos e insumos de informática. O que justifica essa vantagem é o fato de que, por exemplo, é difícil se prever quantos materiais de expediente a Administração Pública necessitará no curso do exercício financeiro. Pode-se supor que a Administração planeja contratar 500 materiais de expediente ao longo do exercício. Nesse caso, lançará licitação para adquirir esses 500 materiais. O vencedor firmará contrato com a Administração. O contratado ficará obrigado a fornecer os 500 materiais e o contratante a pagar por eles; contudo, suponha-se que antes de acabar o prazo de contratação seja necessário que a Administração adquira mais materiais para cobrir os meses restantes, ela teria que lançar nova licitação, com toda a formalidade e burocracia.

Com o registro de preços é diferente, pois, em vez de a Administração lançar a licitação indicando a quantidade necessária de materiais, ela o fará prevendo quantitativo superior, por suposição, definindo quantitativo excedente a sua real estimativa, porquanto o vencedor da licitação não assinará de imediato o contrato, e sim a ata de registro de preços. Ao assinar essa ata, o vencedor da licitação estará se comprometendo a entregar o número definido na ata, mas a Administração não assume compromisso algum, sendo que ela adquirirá os materiais quando quiser e se quiser, desde que a validade da ata não tenha expirado (a ata possui a validade de 1 ano).

Desse modo, com a ata de registro de preços, a Administração adquirirá os materiais que deseja gradualmente, de acordo com a sua demanda.

O registro de preços é ótima medida em relação a objetos de difícil previsibilidade, dado que a Administração pode e deve prever no edital de licitação quantitativo superior a sua real estimativa. Daí, frustrada a estimativa inicial, a Administração disporá ainda de quantitativo, como se fosse uma reserva, podendo contratar o que for necessário sem maiores percalços, sem ter que lançar nova licitação (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

Como há uma dificuldade em se controlar a qualidade do que é contratado pela Administração, por obediência aos princípios da isonomia e da competitividade, ela se sujeita a uma série de restrições no tocante às especificações dos objetos das licitações, bem como em relação a outras medidas usualmente adotadas pela iniciativa privada que asseguram a qualidade dos objetos contratados (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

De acordo com Guimarães e Niebuhr (2008), a Administração não pode exigir em edital marca específica, não pode definir especificações que sejam reputadas irrelevantes, não pode exigir certificados de qualidade etc. Objetos de natureza simples, como um toner ou cartucho para impressora, causam transtornos à Administração e, com frequência, impingem a ela prejuízos. Com o registro de preços é diferente, a Administração, por exemplo, não compra os duzentos cartuchos de impressora de uma vez; ela compra de acordo com as suas demandas. Se a Administração perceber que eles não funcionam ou não apresentam a qualidade desejada, ela não compra mais. A Administração, em registro de preços, não é obrigada a comprar o quantitativo consignado na ata. Ela, como visto, compra se quiser e pode, inclusive, lançar nova licitação com a mesma finalidade. Nesse caso, o prejuízo será bem menor do que se a Administração tivesse adquirido uma quantidade maior de cartuchos para utilizar por um período determinado.

Em relação à duração dos contratos administrativos, o SRP oferece a vantagem de maior flexibilidade, pois não se sujeitam às regras do artigo 57 da Lei nº 8.666/93 que dizem respeito aos contratos, pois a duração da ata é de até um ano, entretanto, este prazo de um ano não precisa coincidir com o crédito orçamentário.

Ou seja, a Administração pode dispor de ata que vá de julho a julho, de março a março, conforme a conveniência dela. Dentro desse prazo, de validade da ata de registro de preços, a Administração poderá firmar vários contratos, de acordo com a sua demanda, que serão regidos, por sua vez, pelo artigo 57 da Lei nº 8.666/93 (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

A Administração consegue organizar-se melhor, sem que todos os registros vençam na mesma data: 31 de dezembro.

2.1.4 Ata de Registro de Preços

Em certames comuns, o processo de contratação envolve a licitação e o contrato, mas no caso do SRP, o vencedor da licitação não assina imediatamente o contrato com a Administração, pois no contrato firmado com a Administração ambos assumem obrigações, mas no caso da ata de registro de preços, apenas o contratado assume a responsabilidade de oferecer à Administração o que e a quantidade que estiver disposta neste instrumento. Ou seja, no registro de preços há

a ata de registro de preços entre a licitação e o contrato. Nesse sentido, o registro de preços envolve três etapas: licitação, ata de registro de preços e contrato.

A definição de ata de registro de preços encontra-se no art. 1º do Decreto Federal nº 3.931/01:

[...] documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, onde se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.

Ressalta-se que a obrigação existente na ata de registro de preços apresenta-se de modo unilateral, sendo apenas para o vencedor da licitação. Desse modo, à Administração não cabe nenhuma obrigação por ocasião da assinatura da ata. A obrigação do vencedor da licitação consiste em fornecer o bem ou prestar o serviço objeto da ata, de acordo com as disposições e especificações da proposta.

Não se deve confundir a ata de registro de preços com o contrato. No registro de preços, a assinatura da ata se torna “requisito” para o contrato, pois “a ata de registro de preços apresenta natureza jurídica de contrato preliminar ou pré-contrato unilateral” (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

De acordo com Guimarães & Niebuhr (2008), a ata é composta por todos os elementos essenciais do contrato que será firmado futuramente, desse modo, a ata veicula diversas informações, como:

- (a) a qualificação da pessoa que assina a ata, que assume a obrigação perante a Administração;
 - (b) o objeto da ata de registro de preços, que é o objeto licitado;
 - (c) as condições para a execução do objeto;
 - (d) o preço por unidade, que é o oferecido na licitação;
 - (e) o prazo de validade da ata, que é de, no máximo, um, ano, também já fixado no edital;
 - (f) o procedimento para a formalização dos futuros contratos decorrentes da ata de registro de preços.
- (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

O fato de a maior parte do conteúdo da ata envolver a licitação se justifica pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, em que a Administração e as licitantes ficam restritas ao que lhes é solicitado ou permitido no edital, quanto ao procedimento, à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato. Todos os atos decorrentes do procedimento licitatório, por óbvio, vincular-se-ão ao contrato.

Conforme Guimarães e Niebuhr (2008), a ata de registro de preços possui natureza jurídica de pré-contrato unilateral, porquanto somente o contratado deve assinar a ata, sendo ela um tipo de ajuste ou algo semelhante ao contrato, mesmo não podendo ser confundida com este. Juridicamente, a ata prevê todas as condições do futuro contrato, desse modo, deve ser, antes de assinada, aprovada pela assessoria jurídica. Conforme antes afirmado: “[...] basta que o fornecedor assine a ata de registro de preços; não é necessário que a Administração a assine, já que, repita-se, ela não contrai obrigações.” (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

É permitido que mais de um fornecedor assine a ata de registro de preços, desde que na licitação seja utilizada a modalidade concorrência; nesse caso, todos eles devem concordar com as condições e o preço ofertado pelo primeiro colocado. No entanto, se a modalidade em que for promovida a licitação for o pregão, essa hipótese não será viável, pois, nesta modalidade, a Administração analisa verifica as condições de habilitação apenas do vencedor do pregão, sendo que naquela todos os licitantes em que a proposta foram abertas foram automaticamente habilitados; ao que cabe esclarecer que pessoa não habilitada no certame não pode assinar a ata de registro de preços.

Pelo fato de a ata de registro de preços ser um pré-contrato unilateral, ela não segue a obrigação de ser publicada na imprensa oficial; mas o §2º do artigo 15 da lei nº 8.666/93 demanda a publicação trimestral dos preços registrados; o artigo 10 do Decreto Federal nº 3.931/01 ainda esclarece que a convocação para a assinatura da ata só ocorrerá “após cumpridos os requisitos de publicidade”.

A validade da ata de registro de preços não poderá ser maior do que 1 ano, a contar da data da sua publicação. É permitida a prorrogação da ata, desde que o período total não extrapole 1 ano.

Não se deve deixar de esclarecer também a respeito de aditivos à ata de registro de preços. De acordo com o que está estabelecido na Lei nº 8.666/93, é permitido que haja aditivo de quantitativo, levando em conta que a demanda poderá ser superior do que a quantidade inicialmente estimada. Além disso, de acordo com o disposto no artigo 15 da Lei nº 8.666/93, deverá existir estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados. O §1º do artigo 12 do Decreto nº 3.931/01 também esclarece que:

[...] o preço registrado poderá ser revisto em decorrência de eventual redução daqueles praticados no mercado, ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, cabendo ao órgão gerenciador da Ata promover as necessárias negociações junto aos fornecedores.

Nesse sentido, os preços podem ser ajustados tanto para mais quanto para menos, pois devem seguir o que é praticado no mercado.

Por fim, cabe esclarecer a respeito das hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços, que deverá ser promovido pela Administração, garantido o contraditório e a ampla defesa, como está disposto na Constituição Federal.

A ata de registro de preços deverá ser cancelada caso o contratado descumpra as condições estabelecidas; não retirar a nota de empenho no prazo estabelecido pela Administração; e se não aceitar reduzir o preço registrado, caso este esteja superior ao praticado no mercado.

2.1.5 O sistema de registro de preços e o “carona”

O conceito de adesão à ata é trazido por Guimarães e Niebuhr (2008) como um procedimento por meio do qual um órgão ou entidade que não tenha participado da licitação que deu origem à ata de registro de preços adere a ela e vale-se dela como se sua fosse, sendo-lhe facultado contratar até cem por cento do quantitativo nela registrado.

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

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

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

§3º. As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços.

A adesão à ata de registro de preços é conhecida como "carona", quando um órgão que não participa da licitação nem integra a ata de registro de preços utiliza dela para contratar. Esta é uma prática já adotada em diversos órgãos públicos (especialmente em âmbito federal).

Alguns defendem a legalidade dessa figura jurídica, outros a reconhecem como ilegal, com se mostrará adiante. Essa prática surgiu com o Decreto Federal n.º 3.931/01, justificando-a pela celeridade das contratações públicas.

Quem defende o "carona" acredita que ele atende ao interesse público e ao princípio da proposta mais vantajosa; para outros, no entanto, esse procedimento viola diversos princípios relacionados às contratações públicas, especialmente o que apregoa a obrigatoriedade da licitação (MEIRELLES, 1996).

De acordo com Guimarães e Niebuhr (2008), essa prática ofende aos princípios do Direito Administrativo. Levando-se em conta a comodidade da adesão à ata de registro de preços dos outros, percebe-se claramente que o instrumento em si (preceituado no art. 8º do Decreto Federal nº 3.931/01) avilta os princípios do Direito Administrativo, sendo inconstitucional e ilegal.

Cita-se o princípio da legalidade, claramente ofendido, pois ele preceitua que os agentes administrativos só podem fazer o que lhes é permitido em lei, somente podendo atuar na medida de suas competências, que são definidas em lei em sentido formal, ou seja, ato proveniente do Poder Legislativo. Sendo a lei omissa, não proibindo nem permitindo, os agentes administrativos não poderão fazer; o que não é o caso da adesão à ata de registro de preços, que é abordada em um Decreto, ou seja, do Poder Executivo.

Reconhece-se que para os agentes administrativos a adesão à ata de registro de preços é algo cômodo e simples, no sentido de desobrigar a promoção da licitação, bastando para isso que o agente encontre uma ata de registro de preços com o objeto que ele pretenda contratar. Como aborda Guimarães e Niebuhr (2008): "[...] se as condições da referida ata forem convenientes, contratar diretamente sem maiores burocracias e formalidades."

De acordo com Guimarães e Niebuhr (2008), no exercício da função administrativa, os agentes administrativos expedem atos normativos denominados de regulamentos administrativos. A competência para expedição desses

regulamentos é do Presidente da República, como se pode conferir ao examinar o inciso IV do artigo 84 da Constituição Federal, que traz a seguinte disposição:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

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

Ao examinar o inciso IV, observa-se que a lei cria o Direito, tendo o indivíduo que se sujeitar a ela, ao cumprimento de obrigações; a expedição de decretos e regulamentos administrativos serve somente para assegurar a fiel execução das leis, trazendo o modo pelo qual elas deverão ser executadas.

A figura da adesão à ata de registro de preços foi criada de forma independente e autônoma, por meio de regulamento administrativo, do Decreto Federal nº 3.931/01. A respeito desse fato, Guimarães e Niebuhr (2008) traz a seguinte contribuição:

Nesse sentido, é forçoso afirmar que o Presidente da República, ao criar a figura da adesão à ata de registro de preços sem qualquer amparo legal, excedeu as suas competências constitucionais (inciso IV do artigo 84 da Constituição Federal), violando abertamente o princípio da legalidade.

Desse modo, entende-se que a figura do carona foi criada de modo inválido, pois foi criado em inobservância ao princípio da legalidade.

O Tribunal de Contas da União, no acórdão proferido no Plenário, referente a esse caso, assim decidiu:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação da 4ª Secex, apresentada com base no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno, acerca de possíveis irregularidades na ata de registro de preços do Pregão nº 16/2005, da Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Saúde, consoante o decidido no Acórdão nº 1927/2006-1ª Câmara.

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

9.1. conhecer da presente representação por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, e considerá-la parcialmente procedente;

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

9.2.1. oriente os órgãos e entidades da Administração Federal para que, quando forem detectadas falhas na licitação para registro de preços que possam comprometer a regular execução dos contratos advindos, abstenham-se de autorizar adesões à respectiva ata;

9.2.2. adote providências com vistas à reavaliação das regras atualmente estabelecidas para o registro de preços no Decreto n.º 3.931/2001, de forma a estabelecer limites para a adesão a registros de preços realizados por outros órgãos e entidades, visando preservar os princípios da competição, da igualdade de condições entre os licitantes e da busca da maior vantagem para a Administração Pública, tendo em vista que as regras atuais permitem a indesejável situação de adesão ilimitada a atas em vigor, desvirtuando as finalidades buscadas por essa sistemática, tal como a hipótese mencionada no Relatório e Voto que fundamentam este Acórdão;

9.2.3. dê ciência a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, das medidas adotadas para cumprimento das determinações de que tratam os itens anteriores;

9.3. determinar à 4ª Secex que monitore o cumprimento deste Acórdão;

9.4. dar ciência deste Acórdão, Relatório e Voto, ao Ministério da Saúde, à Controladoria Geral da União e à Casa Civil da Presidência da República³.

Pode-se verificar que não houve, a princípio, por parte do TCU, vedação da adoção do "carona", mas apenas determinação de que não fosse permitida a sua utilização ilimitada. No caso em tela, de carona em carona, uma ata de registro de preços de trinta e dois milhões de reais transformou-se em sessenta e três atas, totalizando um montante de dois bilhões de reais, uma situação grave e preocupante. Nesse caso, o Tribunal de Contas da União resolveu tomar as providências discriminadas a partir do item 9.2.

Essa adesão à ata foi exagerada e ilimitada, sendo determinado ao Executivo Federal que estabelecesse os devidos limites para esta prática do "carona".

Para Guimarães e Niebuhr (2008), o "carona" foi criado de modo inválido, pois está disciplinado apenas de regulamento administrativo, sem previsão legal, não pelo conteúdo, mas por si mesmo. Para que a adesão à ata de registro não mais ferisse a legalidade, bastaria que a lei tratasse desse assunto, ainda que de modo genérico. A adesão à ata de registro de preços poderia ter sido criada pelo Poder Legislativo, por meio de lei, obedecendo ao princípio da legalidade.

Além disso, o "carona" contraria o princípio da isonomia. Esse princípio está previsto na Constituição Federal, e reconhece a todos os brasileiros e aos estrangeiros residentes no país o direito de serem tratados com igualdade.

A Administração Pública está obrigada a assegurar a todos os interessados em contratos administrativos o mesmo tratamento, por efeito do que se

³ Tribunal de Contas da União. Primeira Câmara. Acórdão nº 1487/2007. Data do julgamento: 01/08/2007. Relator: Valmir Campelo.

impõe a ela realizar procedimento equânime para a escolha do contratado, procedimento este denominado de licitação pública.

A licitação pública é consequência do princípio da isonomia, pois é o meio eleito para assegurar e concretizar o direito dos interessados em contratar com a Administração. Se ocorrer o “carona”, que contrata sem licitação, a Administração Pública desobedece ao princípio da isonomia pelo fato de não disponibilizarem a todos os interessados a oportunidade de disputarem determinado contrato (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

A adesão à ata também viola o princípio da vinculação ao edital, porquanto permite a contratação não prevista no edital.

Isso afronta com veemência o princípio da vinculação ao edital, na medida em que quem participou de licitação para fornecer cem unidades de dado objeto não pode acabar sendo contratado para fornecer duzentas. Se fosse para fornecer duzentas unidades, o edital que tratasse disso e comunicasse a todos os interessados que da licitação decorreria contrato para duzentas unidades e não apenas para cem (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

Além disso, o edital é feito para entidade específica e o vencedor da licitação não pode ser contratado por outra entidade que não indicada no próprio edital.

A adesão à ata de registro de preços ofende ainda ao princípio da moralidade, porquanto não há harmonia entre o interesse público e a impessoalidade, no sentido de que aos agentes administrativos não é permitido obterem vantagem ilegítima de ordem pessoal para tirar proveito para si ou para pessoas ligadas a si em detrimento do interesse público, por esse motivo é que existem formalidades específicas para a contratação, como é o caso da licitação (MELLO, 2006).

Nas licitações públicas e contratos administrativos, os princípios da moralidade e, de certa forma, da impessoalidade, são bastante abrangentes, opondo-se, por exemplo, a contratos superfaturados, ao direcionamento da contratação mesmo que indiretamente, à contratação com pessoas ligadas à Administração Pública, ao tráfico de influência, ao favorecimento de contratados, etc. (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

O “carona” expõe a administração a risco de agravo aos princípios da moralidade e da impessoalidade, pois abre as portas às ofensas citadas.

Por fim, o “carona” ofende ao princípio da economicidade, que impõe que a Administração firme contratos vantajosos sob o ponto de vista econômico-financeiro, pagando aos contratados o menor preço, desde que a proposta, como um todo, seja possível.

No caso da adesão à ata de registro de preços, determinada empresa participa de registro de preços em que o objeto é constituído, por exemplo, por 500 unidades; nesse caso, ela oferece um preço x por essas unidades. Se outra entidade aderir à ata de registro de preços estará obtendo mais produtos do que o estabelecido na ata, pelo mesmo preço em que foram vendidas as 500 unidades, sendo que um quantitativo maior garantia um menor preço. Na economia de escala, quem compra mais, paga menos. Ou seja, preço de uma unidade é superior ao de mil unidades, esta é a lógica do varejo.

Como no exemplo citado por Guimarães e Niebuhr (2008), uma licitação para a compra de 500 computadores difere da licitação para a compra de 5.000 computadores, pois na economia de escala, no mercado, seria comum o valor de uma quantidade maior ser inferior ao da quantidade menor. Nesse caso: “[...] a Administração Pública, ao pagar por cinco mil computadores o mesmo preço de quinhentos computadores, arca com valor superior ao praticado no mercado, o que vulnera, às escâncaras, o princípio da economicidade.” (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

2.1.6 Contrato no Sistema de Registro de Preços

Cabe esclarecer que o contrato administrativo aqui é decorrente da ata de registro de preços, mas na Lei nº 8.666/93 não há nenhum tratamento acerca de contratos firmados em decorrência de um registro de preços, contudo não existe qualquer necessidade.

Sob este prisma, instaurada, processada, julgada e homologada uma licitação para registro de preços, de imediato este certame irá originar tão-somente uma ata de registro de preços. As contratações que esta ata poderá gerar deverão estar em conformidade com as disposições gerais relativas aos contratos administrativos (Lei nº 8.666/93), consoante se depreende da parte final do artigo 11 do Decreto Federal nº 3.931/01.

Qualquer relação jurídica da Administração derivada de licitação ou contratação direta deve ser obrigatoriamente formalizada. No caso da contratação resultante de registro de preços é do mesmo modo. A formalização pode ser a materialização do contrato (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

Deverá ser observado também o princípio da publicidade, que garante a transparência das ações e dos atos administrativos, possibilitando a ciência e o controle dos órgãos competentes e da sociedade, sendo que a publicidade é a regra e o sigilo, a exceção (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008).

A publicidade é uma condição de eficácia do contrato administrativo. Obedecer-se-á ao que disciplina o parágrafo único do artigo 61 da Lei de Licitações:

Art. 61

[...]

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei.

Nesse sentido, enquanto não ocorrer a publicação do extrato contratual na imprensa oficial, o contrato não estará apto a produzir efeitos no mundo jurídico, sendo ela imprescindível.

A duração dos contratos está relacionada ao crédito orçamentário, não podendo ultrapassar o último dia do exercício financeiro. Após a celebração do contrato, ele deverá ser executado de acordo com as cláusulas e condições, respondendo as partes pela inexecução parcial ou total do contrato.

Nesse caso, o contrato é imutável. No entanto, em determinadas situações e sob algumas condições, existe a possibilidade de se alterar o contrato, mas existem limites, previamente estabelecidos na Lei nº 8.666/93.

3 CONCLUSÃO

Após tecer relevantes considerações a respeito do Sistema de Registro de Preços, instrumento para contratação de compras e serviços, focando nas vantagens da utilização do SRP, conceituou-se o registro de preços e abordou-se todos os aspectos jurídicos que envolvem este instrumento.

Foram apresentados também os possíveis objetos que podem ser matéria do instrumento registro de preços, o entendimento doutrinário e jurisprudencial. Abordou-se também as fases e modalidades de licitação, privilegiando as utilizadas no Sistema de Registro de Preços: concorrência e pregão.

Foram conceituados os bens e serviços comuns, conforme entendimento jurídico e da doutrina utilizada nesta pesquisa, com a finalidade de esclarecer as normas para o SRP.

Nos aspectos que envolveram a legislação, primou-se pelos esclarecimentos que envolvem a licitação e ao final, a contratação firmada no contrato administrativo.

No que concerne aos benefícios da utilização do sistema de registro de preços, defendeu-se que as vantagens são de ordem qualitativa, tendo-se destacado quatro principais vantagens: as que envolvem objetos de difícil previsibilidade, o controle eficaz dos estoques, o controle de qualidade e a flexibilidade em relação às regras de duração contratual.

Não se deixou de abordar as contradições de matérias relevantes para este tema, como é o caso da adesão à ata de registro de preços, os princípios administrativos feridos com essa prática, as diferentes visões e a jurisprudência.

Desse modo, não se pretende esgotar o tema de pesquisa, abrindo um leque para futuros pesquisadores, cumprindo os objetivos primeiramente definidos e desenvolvendo possíveis respostas às questões levantadas na problematização.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

_____. **Lei nº 8.666/1993**. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Presidência da República. Casa Civil Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm. Acesso em: 02 maio 2011.

_____. **Decreto nº 3.931/2001**. 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. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm. Acesso em 15 abril 2011.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Licitações e Contratos do Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Ed. Atlas, 2002.

GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. **Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

HACK, Érico. **Noções preliminares de direito administrativo e direito tributário**. 2. ed. Curitiba: Ibpex, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.