

O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E A FIGURA DO “CARONA”

1

FABRÍCIO MORIGUTI ²

Resumo: Este artigo objetiva a análise do Sistema de Registro de Preços e o uso da figura do “carona”, órgão que adere a uma ata de registro de preços. Com a edição de novo regulamento para o registro de preços foram estabelecidos limites para a prática que, até então, vinha sendo utilizada de forma indiscriminada pela Administração Pública. Isso ocorreu após o Tribunal de Contas da União determinar ao Poder Executivo da União a adoção de medidas para sustar o uso considerado inadequado da adesão como vinha sendo utilizado. O método utilizado na elaboração do artigo foi o indutivo.

Palavras chave: Administração Pública. Licitações. Sistema de Registro de Preços. Ata de Registro de Preços. Adesão.

Abstract: This article aims to analyze the Registration System Prices and the use of the figure of the "ride", as institution that adheres to an ata record prices. With the enactment of new regulation for the recorded price, limits have been established for the practice, which until then had been used indiscriminately by the public administration. This occurred after the Court of Audit determined the Executive of the Union to adopt measures to halt the use of “ride” as had been used until then. The method used in the preparation of the article was inductive.

Keywords: Public Administration. Bids. Registration System Prices. Price Registry Act. Adhesion.

Introdução

A contratação pública no Brasil é tarefa árdua na vida do administrador público. Um processo de compra pública é demorado, com várias regras e restrições. De obrigatoriedade constitucional, há a necessidade do administrador buscar atender o interesse público dentro da lei, através de aquisições eficientes e econômicas, vantajosas para o erário.

1. Artigo científico elaborado como trabalho final de conclusão do Curso de Especialização em Jurisdição Federal – ano 2013.

2. Bacharel em Direito pela UFSC. Bacharel em Administração pela UDESC/ESAG. Formado em Engenharia de Produção Mecânica pela UFSC. Especialista em Direito Público pelo CESUSC. Técnico Judiciário na Justiça Federal de Primeiro Grau em SC.

O sistema de registro de preços (SRP) permite ao administrador público realizar compras de forma mais célere, sem a necessidade da realização de vários certames para comprar o mesmo produto num determinado período.

O uso do SRP foi previsto na Lei nº 8.666/1993, ao prescrever que as compras deverão ser realizadas preferencialmente pelo sistema, e regulamentado pelo Decreto nº 3.931/2001, que criou a possibilidade de adesão às atas de registro. Conhecida como “carona”, não demorou muito para se desvirtuar o seu uso, passando a ser foco de atenção do órgão de controle externo.

No início do ano de 2013 foi editado o Decreto nº 7.892 para dar nova regulamentação ao sistema, alterando profundamente a figura da adesão à ata de registro de preços.

O presente artigo pretende analisar a figura do “carona”, demonstrando a necessidade de se observar os princípios constitucionais da administração pública, com as devidas cautelas para não causar prejuízos ao erário e ao interesse público.

1. O dever constitucional de licitar

O Brasil é uma república federativa com objetivos fundamentais determinados pela Constituição Federal, em seu artigo 3º. Para buscar bem atendê-los, o Estado não consegue produzir por si mesmo todos os bens e serviços necessários para essas tarefas, surgindo a necessidade de adquiri-los de particulares.

O dever de licitar, para o Estado brasileiro, foi determinado pelo constituinte, sendo verdadeiro mandamento a que deve obediência o administrador público quando da realização de compras de produtos e contratação de serviços necessários para desempenhar suas atividades.

A regra constitucional, prevista no art. 37, XXI, é a licitação e apenas excepcionalmente, quando a lei autorizar, pode o administrador não realizar um processo licitatório. Assim, não deve, para em nome de suposta eficiência administrativa, criar uma nova modalidade licitatória, ou, mais grave, não realizá-la quando não é caso de dispensa ou hipótese de inexigibilidade, pois como afirma Carvalho Filho³, “não poderia a lei deixar ao exclusivo critério do administrador a escolha das pessoas a serem contratadas, porque, fácil é prever, essa liberdade daria margem a escolhas impróprias”.

Infelizmente, mesmo com o regime constitucional administrativo, observam-se tentativas diárias de burla à lei e, pior, à Constituição, por administradores públicos imbuídos de um espírito não muito republicano.

Realizar uma licitação não é apenas executar de procedimentos considerados por muitos burocracia e papelada inútil. A licitação tem objetivo definido no art. 3º da Lei nº 8.666/93, qual seja, a busca de proposta mais vantajosa para a administração, mas não só isso. Ao contrário do administrador privado, que possui ampla margem de negociação para firmar um contrato conforme o disposto na lei civil, a administração pública, para atingir essa proposta mais vantajosa, deve observar a isonomia e os princípios 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, pois como leciona Di Pietro⁴

No direito privado, em que vigora o princípio da autonomia da vontade, o contrato celebra-se mediante a apresentação de uma oferta que o outro aceita. No Direito Administrativo, a licitação equivale a uma oferta dirigida a coletividade de pessoas que preenchem os requisitos legais e regulamentares constantes do edital; dentre estas, algumas apresentarão suas propostas, que equivalerão a uma aceitação da oferta de condições por parte da Administração; a esta cabe escolher a que seja mais conveniente para resguardar o interesse público, dentro dos requisitos fixados no ato convocatório.

3. CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 225.

4. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 25. Ed. São Paulo, Atlas, 2012. p. 369.

Adstrito ao princípio de legalidade, não é possível ao administrador fugir da realização de licitação quando assim a lei lhe impõe. Não só isso. O particular interessado em contratar com a administração deve estar atento às peculiaridades do regime administrativo, em especial, as dos contratos administrativos, com a prevalência do interesse público sobre o privado.

Sobre a proteção do interesse público, salienta Mello: ⁵

Esta posição privilegiada encarna os benefícios que a ordem jurídica confere a fim de assegurar conveniente proteção aos interesses públicos, instrumentando os órgãos que os representam para um bom, fácil, expedito e resguardado desempenho de sua missão. Traduz-se em privilégios que lhes são atribuídos. Os efeitos desta posição são de diversa ordem e manifestam-se em diferentes campos.

O administrador público deve observar, ao licitar um determinado objeto, os princípios da igualdade e da impessoalidade.

A igualdade traduz-se numa das vigas mestras da licitação. A Administração deve buscar a proposta mais vantajosa, mas sem descuidar do tratamento igualitário a ser dispensado a todos os interessados em contratar com ela. Para Di Pietro: ⁶

Esse princípio, que hoje está expresso no artigo 37, XXI, da Constituição, veda o estabelecimento de condições que impliquem preferência em favor de determinados licitantes em detrimento dos demais. Na parte final, o dispositivo deixa claro que o procedimento da licitação somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Com efeito, apenas as condições desarrazoadas, sem propósito com o adimplemento do contrato, não devem ser admitidas, nem toleradas pela Administração. Essa condição tem conexão direta com a impessoalidade.

A licitação deve ser realizada para adquirir um objeto, fornecido por um licitante escolhido através de julgamento objetivo, sem que a escolha se dê por mera vontade ou preferências do administrador. O licitante vencedor deve ser aquele que atende os requisitos especificados no edital do certame, sem que haja qualquer influência de paixões políticas, gostos pessoais ou amizades/inimizades, tampouco,

5. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 60.

6. DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p.373.

com oferecimento de vantagens indevidas, lobbys e favorecimentos pessoais indevidos.

Assevera Di Pietro: ⁷

Todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações, devendo a Administração, em suas decisões, pautar-se por critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais do licitante ou as vantagens por ele oferecidas, salvo as expressamente previstas na lei ou no instrumento convocatório.

O legislador ordinário, ao regular o instituto da licitação, deve atender também o princípio da eficiência, buscando a realização de compras e contratações mais racionais e que atendam o interesse público. Nessa linha, o Sistema de Registro de Preços permite a Administração realizar compras de objetos de forma rotineira, com um melhor planejamento e gestão das aquisições.

2. O sistema de registro de preços – sua previsão legal

O sistema de registro de preços (SRP) está previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93, consistindo em sistema onde a administração realiza licitação para o registro de preços de bens, pelo período de um ano, indicando quantitativos que espera adquirir ou utilizar durante a vigência da ata de registro de preços. A legislação estipula que, sempre que possível, deve ser utilizado o sistema para aquisição de bens.

Fernandes afirma que o SRP: ⁸

é um procedimento especial de licitação: Essa é uma garantia para o Administrador, porque não deixará de fazer a licitação, mas apenas adotará um procedimento especial de licitação – especial por não obrigar a aquisição do produto ou serviço.

No sistema de registro de preços, a Administração não se obriga a adquirir o mínimo e pode inclusive realizar outra licitação, do modo tradicional, para o mesmo objeto, garantindo preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições.

7. DI PIETRO. **Direito Administrativo**. p. 323;

8. FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 4.ed. rev., atual. e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2011. P. 30.

O Decreto nº 7.892/2013, regulamentando o SRP, estipula que o registro de preços pode ser utilizado quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes ou quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa. Também 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; bem como nos casos em que pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

O SRP utiliza o conceito de logística de produção utilizado na iniciativa privada denominado *just in time*, apoiado na ideia de que nada deve ser produzido, transportado ou comprado antes de ser necessário.⁹

Também permite à Administração o planejamento de aquisições de produtos que sabe que necessitará para o desenvolvimento de suas atividades. Porém, essa necessidade pode ser variável ao longo do tempo. Como anotam Xavier e Machado:¹⁰

Vê-se que o SRP é um conjunto de procedimentos com a finalidade de registrar preços para eventuais contratações posteriores, isto é, contratações futuras. O conjunto de procedimentos é constituído pela realização de licitação, nas modalidades concorrência (do tipo menor preço) e pregão, exclusivamente, nas quais os órgãos possam realizar o registro de preços, que, por sua vez, é formalizado mediante ata de registro de preços.

Importa registrar que a modalidade de licitação prevista na Lei nº 8.666/93 é a concorrência, tendo sido permitido o uso do pregão apenas após a Lei nº 10.520/2002.

Ao contrário de licitações para aquisição imediata, não há a necessidade de indicação do recurso orçamentário para a licitação, bastando indicar a natureza da despesa. Isso significa não haver necessidade de a Administração dispor de

9. BITTENCOURT, Sidney. **Licitação de Registro de Preços: comentários ao Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. 3. ed. Rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013. P. 18.

10. XAVIER, Ana Flávia; MACHADO, Alinne Elias. **A utilização do Sistema de Registro de Preços nas compras públicas e a figura do carona – Perspectivas práticas e legais**. *Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*, Curitiba: Zênite, n. 221, p. 692-704, jul. 2012.

dotação orçamentária no momento da licitação, que só é necessária apenas quando da contratação. Pensar o contrário, da necessidade da disposição, pela Administração, significa engessar a gestão, dificultando a execução de contratos e obrigações assumidas pela administração. Se assim fosse, ao registrar o preço de um determinado item, seria necessário dispor do valor para adquirir o máximo previsto na ata de registro de preços, que ficaria indisponível para outras aquisições necessárias até a compra. Ou pior, se não a administração a adquirir nenhum bem, o orçamento não seria utilizado.

Além de estar previsto na lei de licitações, o sistema de registro de preços também tem previsão na lei criadora do Regime Diferenciado de Contratação, editada para a realização dos eventos esportivos da Copa do Mundo de 2014 e a Olimpíada de 2016.

Contudo, a lei instituidora do Regime Diferenciado afasta a aplicação do decreto de 2001, exigindo a regulamentação exclusiva do SRP quando utilizado para a contratação tiver como objetivo a realização dos dois eventos esportivos.

O decreto regulamentador da lei do RDC (decreto nº 7.581/2011) prevê a adoção do sistema para a contratação de serviços de engenharia e obras com características padronizadas, inovação trazida pelo decreto e cuja aplicação restringe-se apenas para objetos relacionados aos dois acontecimentos esportivos a serem realizados no país.

Em situação idêntica à instituição da adesão à ata de registro de preços, um decreto criou a possibilidade da utilização do SRP para obras de engenharia com características padronizadas. Por necessidades surgidas pelos compromissos assumidos pelo país para sediar os eventos e com a proximidade dos mesmos, entendeu ser necessário editar um decreto para alterar o inicial para possibilitar a adoção do SRP para obras de “características padronizadas”, sem contudo, especificar o que seja uma característica padronizada. Uma ilegalidade sobre a outra, num país acostumado a observar o executivo governar por medidas provisórias e decretos regulamentares que extrapolam os seus limites constitucionais.

3. A figura do “carona” – adesão à ata de registro de preços

Por meio do Decreto nº 3.931/2001, permitiu-se que um órgão da administração pública federal que não participou de uma licitação para registro de preços, querendo, possa aproveitar os preços registrados em uma ata, desde que seja vantajoso. Assim, consegue-se realizar uma contratação de forma mais rápida e, à primeira vista, mais eficiente.

Para isso, basta buscar a autorização do órgão promovedor da licitação e gerenciador da ata para adquirir um quantitativo igual ao da estimativa prevista no edital. Dessa forma, tendo a autorização do órgão, basta firmar o contrato administrativo e fiscalizar o cumprimento do mesmo.

Ocorre que tal previsão não decorre da lei e sim de decreto regulamentador. Não há nenhum dispositivo da lei de licitações que trate da adesão à ata de RP. Para Niebuhr ¹¹,

o princípio da legalidade significa que os agentes públicos só podem fazer o permitido em lei. Nenhuma lei brasileira trata ou sequer desconfia do que seja a adesão à ata de registro de preços, que foi prevista diretamente no art. 8º do Decreto Federal nº 3931/02. Por corolário, a violação ao princípio da legalidade é palmar

Com efeito, o Poder Executivo, à época, voltado para a implantação de um estado gerencial, criou espécie de contratação ao arrepio da lei. O decreto ultrapassou a sua função de fiel execução da lei, como determina o texto constitucional, deixando de informar como se fará a execução do artigo da lei, passando a criar direitos.

Para Di Pietro: ¹²

a Constituição de 1988 limitou consideravelmente o poder regulamentar, não deixando espaço para os regulamentos autônomos, a não ser a partir da Emenda Constitucional nº 32/01.

11. NIEBUHR, Joel de Menezes. **O novo perfil da adesão à ata de registro de preços conforme acórdão 1233/2012, do Tribunal de Contas da União.** Disponível em: <www.mnadvocacia.com.br/assets/pdf/perfi_adesaio.pdf> Acesso em: 02-set-2013. 12. DI PIETRO. **Direito Administrativo.** p. 92.

12. DI PIETRO. **Direito Administrativo.** p. 92.

Contudo, a abertura criada pela referida emenda não foi ampla, resumindo-se à organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento da despesa e à extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

Para Mello: ¹³

Há inovação proibida sempre que seja impossível afirmar-se que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição já estavam estatuídos e identificados na lei regulamentada. Ou, reversamente: há inovação proibida quando se possa afirmar que aquele específico direito, dever, obrigação, limitação ou restrição incidentes sobre alguém não estavam já estatuídos e identificados na lei regulamentada.

Por outro lado, a adoção da adesão à ata de registro de preços é vista como vantajosa e válida, pois pontua Motta ¹⁴

as vantagens de um procedimento mais aberto e flexível, consentâneo com a expansão do universo potencial de fornecedores e com os cânones de economicidade e agilidade indispensáveis à aquisição de suprimentos para a Administração Pública.

Para os administradores públicos, o registro de preços passou a ser visto como solução para as aquisições e contratações. Não seria mais necessária a realização de licitações, com prazos, recursos, impugnações aos editais, em regra, mal redigidos. Bastaria procurar uma ata válida para o objeto. Fácil e eficiente, em uma análise apressada.

Ao proceder desse modo, a administração pode comprar algo sem planejamento da aquisição, sem projeto básico e termo de referência para verificar suas reais necessidades. Adquire-se o bem ou o serviço registrado, sem se atentar se a necessidade do órgão público será atendida satisfatoriamente.

Ocorreu, então, uma disfunção na utilização do referido instituto. Órgãos buscavam adesões para comprar conforme o quantitativo estimado pelo órgão promovedor da licitação inicial, e, não raro, utilizavam-se da mesma quantidade máxima.

13. MELO. **Curso de Direito Administrativo**. p. 323.

14. MOTTA, Carlos Pinto Coelho; BICALHO, Alécia Paolucci Nogueira. **RDC Contratações para as Copas e Jogos Olímpicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 266.

Assim, se o procedimento tinha por estimativa inicial a aquisição de “X” unidades de um produto, com a adesão, passou-se a admitir que essa estimativa inicial fosse multiplicada por “n” vezes o número de adesões realizadas.

Avaliando, sem maior cuidado, pode-se chegar à conclusão de ser um bom negócio para a Administração Pública, pela vantajosidade da adesão, no cotejo do preço registrado com o preço de mercado.

Desse modo, o licitante vencedor, que havia cotado ter uma determinada capacidade de fornecimento, via sua ata de registro de preços ser multiplicada. A economia de escala obtida pela aquisição maior não ficou com a Administração e passa a aumentar a margem de lucro do vencedor.

O TCU, em 2007, considerou impróprio o uso da adesão às atas, determinando ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) a adoção de providências para a reavaliação das regras do registro de preços¹⁵.

O Tribunal, ao analisar o instituto no acórdão nº 1487/2007, decidiu que a adesão à ata não poderia ser ilimitada, com a utilização indiscriminada de uma ata por vários órgãos, posto que tal procedimento atinge a vinculação ao edital, uma vez que nele consta qual a quantidade máxima a ser contratada. O TCU orientou que o limite da aquisição por adesões deveria ser o quantitativo definido no edital da licitação.

No referido acórdão, a licitação analisada tinha por objeto o registro de preços no valor estimado de trinta e dois milhões de reais. Como ocorreram sessenta e duas adesões, com a possibilidade de aquisição da totalidade do quantitativo estimado por cada um dos órgãos, o total de contratos originados da ata poderia chegar a soma de um bilhão, novecentos e oitenta e quatro mil reais.

Contudo, o abuso das atas de registros de preços continuou. Para o administrador, às voltas com a execução orçamentária concentrada nos últimos meses do exercício, a adesão à ata de registro de preços mostrava-se a única opção para aquisição de muitos bens necessários para a consecução dos objetivos institu-

15. NIEBUHR. Joel Menezes. **O novo perfil da adesão à ata de registro de preços conforme acórdão 1233/2012, do Tribunal de Contas da União.** Disponível em: <www.mnadvocacia.com.br/assets/pdf/perfi_adesaio.pdf> Acesso em: 02-set-2013.

cionais. Assim, uma das etapas de licitação, o planejamento, resumia-se, na maioria das vezes, à pesquisa de atas válidas, pouco interessando se o item registrado atendia satisfatoriamente às necessidades do órgão.

A fase de planejamento de uma licitação é interna, onde os setores interessados na aquisição definem o que precisam comprar, como será feita a entrega (por ordem de serviço, pelo recebimento da nota de empenho, pela assinatura do contrato, etc), onde serão recebidos os bens ou serviços, quando será a entrega e o pagamento, quem receberá e fiscalizará a entrega e, não menos importante, por que a administração está realizando aquela licitação.

Ocorre que não raro a figura do carona era desvirtuada. Imagine-se uma ata de registro de preços realizada por um órgão situado no norte do país. A empresa que registrou preços, firmando a ata com a administração, passa a oferecer seu produto registrado para outros órgãos, em qualquer região do país. O fornecedor cotou, na sua proposta, um preço para entregar no local indicado no edital do órgão localizado no norte do país. Porém, pode conseguir um órgão localizado no sul do país que manifeste intenção de aderir ao registro de preços. Isso pode significar uma diferença de preços em favor do licitante, mesmo que a administração observe que o preço registrado esteja dentro da média de mercado local.

Para o órgão “carona” é a melhor situação. Sem se preocupar em realizar uma licitação, bastava a autorização do órgão gestor da ata, empenhar ou lavrar o contrato e aguardar o fornecedor entregar o produto. Entretanto, foi adquirido um produto cujo termo de referência atendia às necessidades do órgão gestor da ata, localizado a quilômetros de distância, por um fornecedor que não cotou para a entrega dos bens para a região sul, por exemplo, o que pode significar que atenderá às suas.

Niebuhr pondera ¹⁶

O carona, no mínimo, expõe os princípios da moralidade e da impessoalidade a risco excessivo e despropositado, abrindo as portas da administração a todo tipo de lobby, tráfico de influência e favorecimento pessoal.

16. NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 2. Ed. Rev. e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 627.

Como assevera Bittencourt ¹⁷

Realmente, a prática maculava a obrigatória isonomia entre os licitantes e prejudicava a obtenção da proposta mais vantajosa, dado que a utilização da adesão sem limitações possibilitava: (a) que a ARP se tornasse uma fonte inesgotável de contratações para o licitante vencedor, fator incompatível com os princípios da competitividade e da isonomia; (b) a perda da economia de escala, comprometendo a vantagem da contratação, uma vez que eram licitados montantes inferiores ao que era efetivamente contratado, com a consequente perda dos descontos que poderiam ser ofertados pelos licitantes em razão do quantitativo superior; e (c) a exploração comercial das ARPs por empresas privadas e a ampliação da possibilidade de fraude ao procedimento licitatório e prática de corrupção, especialmente em licitações de grande dimensão econômica.

Diante de tantas inconformidades e uso abusivo das atas de registro de preços apontadas pelo TCU, surgiu a necessidade de nova regulamentação do Sistema de Registro de Preços pelo Poder Executivo Federal.

4. Nova regulamentação do Registro de Preços

Após a decisão do TCU, tomada em 2012, foi editado novo decreto para alterar a regulamentação do registro de preços.

De início, deve-se apontar que foi utilizado novamente um decreto para criar direitos, que não estão previstos na lei. Quando poderia ter corrigido o vício de ilegalidade, preferiu-se o caminho fácil de editar e publicar um novo decreto.

Com a nova regulamentação, o sistema de registro de preços foi profundamente alterado quanto à adesão de ata de registro de preços.

Pelo novo regramento, o órgão realizador da licitação deve divulgar o interesse em realizar um registro de preços, através de sistema informatizado para que os demais órgãos possam manifestar interesse em participar do registro de preços.

Assim, os órgãos da administração pública interessados em adquirir um determinado item devem se manifestar e participar da licitação visando o registro de preços do bem ou serviço.

17. BITTENCOURT. **Licitação de Registro de Preços: comentários ao Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. p. 139.

O órgão participante deve realizar pesquisa de preços e indicar eventuais alterações necessárias no objeto para atendimento de suas necessidades. Deve também observar as condições de contratação, tais como execução, penalidades por inadimplemento, condições de pagamento e outras.

Quando da edição do decreto de 2013, uma dúvida foi levada ao TCU: nas atas realizadas durante a vigência do decreto anterior, poderiam ser aceitas as adesões de órgãos não participantes da licitação? Pelo Acórdão 213/2013, a corte de contas respondeu não ser mais possível a adesão de órgão não participante da licitação, por expressa vedação do novo decreto, que em seu art. 22, § 4º, exige a previsão do quantitativo possível de aquisição por órgão aderente. Ademais, mesmo as atas originadas de licitações feitas antes da data de vigência do decreto também não poderiam ser utilizadas, pois implicitamente ocorreu a vedação da adesão por ausência da previsão do quantitativo.

Pelo regulamento novo, o quantitativo total para as adesões à ata de registro de preços por órgão não participante é limitado a cinco vezes o quantitativo estimado pelo órgão gerenciador da ata. Esta estimativa deve constar no edital da licitação, por ser uma baliza para os interessados em contratar com a Administração conseguirem cotar e apresentar uma proposta séria e firme.

Contudo, mesmo com a alteração promovida, a estimativa de aquisições feita pelo órgão promotor da licitação inicial não será respeitada, o que fere o princípio da vinculação ao edital, pois a empresa vencedora conseguirá vender mais com apenas uma licitação. Dessa forma, o ganho de escala para a Administração não será obtido, não se atingindo a proposta mais vantajosa para o Estado como um todo, muito embora, ao analisar apenas um processo de adesão realizado por um órgão, possa ser constatada a vantagem.

5. Conclusão

A utilização do sistema de registro de preços pela administração pública federal é importante para a área de logística de suprimentos e contratação de serviços.

Ao possibilitar que de um procedimento licitatório se consiga adquirir determinado objeto necessário à administração, pelo período de até um ano, faz diminuir o número de licitações, ou seja, reduz a necessidade de realizar vários procedimentos no período de vigência da ata e possibilita uma execução orçamentária mais previsível.

O sistema de registro de preços foi utilizado também por órgãos que não realizavam licitações, valendo-se da figura do carona. Tal fato foi apreciado pelo TCU em 2007, demonstrando o uso abusivo da figura do carona. De uma ata de registro de preços, com uma determinada previsão de aquisição, era possível se chegar à contratação de muitas vezes além da estimativa inicial.

Com clara violação a princípios do Direito Administrativo, como, por exemplo, a isonomia, a legalidade e a moralidade administrativa, a figura do carona implicava, por vezes, em burlar a licitação, com aquisições nem sempre adequadas.

O novo regulamento editado buscou corrigir a adesão à ata de registro de preços, com a limitação quantitativa de adesões, a expressa previsão no edital da licitação da possibilidade de adesão por parte de órgãos não participantes da licitação e a possibilidade de manifestação no interesse em registrar preços antes da deflagração do certame.

Com essa nova configuração, espera-se a diminuição do mau uso dessa importante ferramenta para a Administração Pública brasileira. A fiscalização e o controle sobre as adesões deve continuar rigoroso, pois não é impossível que adesões ocorram sem que o órgão gerenciador tenha conhecimento, num país de dimensões continentais e com sistemas de informações que não se comunicam de forma integrada. De outra forma, sem o controle das adesões, pouco adiantou a alteração limitativa no número de adesões.

Porém, a ilegalidade da figura do carona não foi eliminada pelo novo regulamento, pois utilizou a figura do decreto regulamentar de forma inconstitucional.

Por outro lado, o SRP seguirá permitindo um melhor aproveitamento dos recursos públicos, diminuindo desperdícios e aumentando a eficiência da máquina estatal, anseio de toda a sociedade. Ao mirar uma gestão mais eficiente, o Administrador Público deve ter como corolário maior a utilização planejada dos

recursos escassos postos à sua disposição para desempenhar satisfatoriamente as suas atribuições.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 22. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris: 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. **Direito Administrativo**. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 4. ed. Rev., Atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

BITTENCOURT, Sidney. **Licitação de Registro de Preços – Comentários ao Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. 3. ed. Rev e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

NIEBUHR, Joel Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 2. ed. Rev e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

XAVIER, Ana Flávia; MACHADO, Alinne Elias. **A utilização do Sistema de Registro de Preços nas compras públicas e a figura do carona – Perspectivas práticas e legais**. *Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*, Curitiba: Zênite, n. 221, p. 692-704, jul. 2012.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho; BICALHO, Alécia Paolucci Nogueira. **RDC Contratações para as Copas e Jogos Olímpicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

NIEBUHR, Joel Menezes. **“Carona” em ata de registro de preços: atentado veemente aos princípios do direito administrativo**. *Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*. Curitiba: Zênite, p. 143, jan. 2006.