



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO - UFPE**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ**  
**FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE – FDR**



## **SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**

Uma análise acerca do entendimento do Tribunal de Contas da União e da  
Consultoria-Geral da União sobre o rol de hipóteses de cabimento

Autor: Fernanda Fragoso Mendes  
Orientador: Prof. Manoel de Oliveira Erhardt

Recife  
2018

FERNANDA FRAGOSO MENDES

### **SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS**

Uma análise acerca do entendimento do Tribunal de Contas da União e da Consultoria-Geral da União sobre o rol de hipóteses de cabimento

Projeto de Monografia apresentado para obtenção de nota no componente curricular Projeto de TCC, requisito para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco.  
Direito Administrativo; Direito Constitucional.

Orientador: Prof. Manoel de Oliveira Erhardt

Recife  
2018

## RESUMO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como objetivo analisar os diferentes posicionamentos tomados em face das hipóteses de cabimento do Sistema de Registro de Preços, visto se tratar de uma opção economicamente viável à Administração e cada vez mais incentivada tanto pelos órgãos de controle, como pelos próprios órgãos licitantes; portanto, preferencial em relação às demais. O Sistema de Registro de Preços surgiu como uma alternativa de celeridade e economicidade à Administração, frente a todo o engessamento nos certames licitatório provocado pela legislação regulamentadora dos procedimentos de contratação pública, com o objetivo de atender a princípios como o da moralidade, legalidade e indisponibilidade do interesse público. Contudo, o atendimento de tais princípios não pode prejudicar o funcionamento de outros tão importantes quanto, como, por exemplo, o da economicidade. Um dos pontos mais discutidos sobre a utilização do SRP, principalmente no âmbito da Advocacia-Geral da União e do Tribunal de Contas da União, refere-se às circunstâncias que ensejam a utilização do referido sistema. Assim, existe uma ampla discussão sobre a taxatividade ou não do rol de hipóteses previsto no art. 3º do Decreto nº 7.892/2013. Dessa forma, diante da particularidade, da importância da questão e do arcabouço teórico-jurisprudencial, reserva-se como ponto chave do trabalho uma análise crítica sobre as redações do artigo 15 da Lei 8.666/93, do artigo 3º do Decreto 7.892/2013, assim como do entendimento das Consultorias Geral e Jurídicas da União, do Tribunal de Contas e da doutrina sobre o mencionado rol de cabimento.

**Palavras-Chave:** Administração Pública. Licitação. Princípios. Sistema de Registro de Preços. Rol de cabimento do Sistema de Registro de Preços. Tribunal de Contas da União. Consultoria-Geral da União.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>4</b>
<b>1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>6</b>
<b>2 LICITAÇÃO</b> .....	<b>7</b>
2.1 PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO.....	8
2.2 FINALIDADE.....	13
2.3 BUROCRATIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E AS CRÍTICAS SOCIAIS:.....	14
2.4 O SISTEMA DE REGISTRO PREÇO COMO ALTERNATIVA DE DESBUROCRATIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS: .....	16
<b>3 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS</b> .....	<b>17</b>
3.1 BREVE HISTÓRICO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS... ..	17
3.2 CONCEITO.....	18
3.3 CARACTERÍSTICAS GERAIS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E AS INOVAÇÕES CONTIDAS DO DECRETO 7.892/2013.....	19
3.4 ROL DO ARTIGO 3º DO DECRETO Nº 7.892 DE 2013 .....	20
3.5 TIPO DE LICITAÇÃO ADOTADO PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS .....	22
3.6 FORMAÇÃO DO CADASTRO DE RESERVA .....	23
3.7 PARTICIPANTES DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.....	23
3.8 ATA DE REGISTRO DE PREÇOS .....	24
3.9 VANTAGENS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS .....	26
3.9.1 Discricionariedade para Contratar .....	27
3.9.2 Disponibilidade Financeira do Órgão Licitante .....	27
3.9.3 Otimização da Gestão das Necessidades Públicas .....	28
3.9.4 Aquisição de bens ou contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão.....	29
3.10 DESVANTAGENS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.....	29
3.10.1 O PREÇO DA DISCRICIONARIEDADE .....	30
3.10.2 OS CARONAS.....	32
<b>4 ROL DE CABIMENTO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO: TAXATIVO OU MERAMENTE EXEMPLIFICATIVO?</b> .....	<b>35</b>
4.1 POSICIONAMENTO DA CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DURANTE A VIGÊNCIA DO DECRETO 3.931/01 .....	35
4.2 POSICIONAMENTO DA CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DURANTE A VIGÊNCIA DO DECRETO 7.892/2013 .....	38
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	<b>44</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>47</b>

## INTRODUÇÃO

O regime jurídico que rege a Administração Pública oferece a esta prerrogativas e limitações. Dentre as limitações, encontra-se o exposto no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, o qual estabelece a execução do certame licitatório como regra, ressalvados os casos previstos em lei, para a realização de contratações, sejam elas obras, serviços, aquisições ou alienações. O referido procedimento possui, como finalidade maior a ser alcançada, a lisura e o interesse público.

Regulamentando o mencionado inciso, a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, trouxe em seu artigo 15, inciso II, que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas por meio do Sistema de Registro de Preços. Com o objetivo de regulamentar esse artigo da Lei Geral de Licitações, foi expedido, no âmbito federal, o Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 4.342, de 23 de agosto de 2002.

Posteriormente, na data de 23/01/2013, foi publicado pela União o Decreto nº 7.892/2013, que estabeleceu nova regulamentação para o Sistema de Registro de Preços, revogando expressamente os Decretos nº 3.391/2001 e 4.342/2002.

O Sistema de Registro de Preços – SRP – consiste, basicamente, em um procedimento especial que tem como objetivo desburocratizar a licitação, alcançando, dessa maneira, objetividade e preços reduzidos no certame.

O Decreto nº 3.391/2001 elencava, em seu artigo 2º, que passou a constar no artigo 3º do Diploma regulamentador nº 7.892/2013, um rol com as hipóteses de cabimento do Sistema de Registro de Preço, sobre o qual foram formadas divergentes opiniões, dentre elas as do Tribunal de Contas da União, das Consultorias-jurídicas da União, da Consultoria-Geral da União e de doutrinadores a respeito de o mencionado rol ser taxativo ou meramente exemplificativo.

Além dessa questão, existem outros questionamentos relacionados, como, por exemplo: se há a possibilidade de contratação por meio de SRP para serviços continuados ou se essa utilização somente é possível mediante o enquadramento em pelo menos uma das situações previstas no art. 3º do decreto nº 7.892/2013; se a contratação única da ata de registro de preços descaracteriza a opção pelo registro de preços, dentre outras de igual relevância.

Diante disso, o objeto de estudo da Monografia avaliará criticamente a redação do artigo 3º do Decreto nº 7.892/2013, o posicionamento do Tribunal de Contas da União expedido e reiterado por meio de Acórdãos, o entendimento da Consultoria-Geral da União e, em contrapartida, o posicionamento de doutrinadores e Consultores Jurídicos da União que discordam do posicionamento do TCU e da CGU na vigência do atual Diploma Regulamentador.

No mais, para esclarecer tal situação e buscar um melhor entendimento sobre o assunto, serão abordados tópicos pontuais sobre os temas que envolvem o procedimento administrativo da contratação por registro de preços, quais sejam: a licitação, o sistema de registro de preços, os princípios administrativos e, por fim, o rol de hipóteses de cabimento do Sistema de Registro de Preços.

## 1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Fernando F. Baltar Neto e Ronny C. Lopes de Torres, “A Administração Pública é a faceta organizacional do Estado voltada para o atendimento das necessidades coletivas, no desempenho de sua função administrativa”. (BALTAR NETO; TORRES, 2016, p. 31).

O Estado é composto por três elementos: o povo, o território e o governo e foi justamente com o intuito de organizar a relação entre os três que surgiu a Administração Pública. Para melhor exercer cada função pública, a Administração é dividida entre órgãos, entidades e agentes.

Di Pietro divide o conceito de Administração Pública em dois sentidos, o subjetivo, que diz respeito aos entes designados pela Administração para exercerem a atividade administrativa e o objetivo, que se refere à natureza da atividade desenvolvida pelos seus entes.

Ainda de acordo com a doutrinadora, a Administração Pública também pode ser compreendida em sentido amplo ou em sentido restrito.

Em sentido amplo, a Administração Pública compreende tanto os órgãos governamentais, os quais têm a competência de traçar os planos de ação, além de dirigi-los e comandá-los, como, também, em uma visão mais objetiva, os órgãos administrativos, subordinados, dependentes, os quais executam os planos governamentais. Além disso, a Administração Pública também desempenha a função política, que traça as diretrizes governamentais e a função administrativa, que é responsável pela execução.

Já em sentido estrito, a Administração Pública abrange, subjetivamente falando, apenas os órgãos administrativos, enquanto que, sob o aspecto objetivo, a função administrativa; excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política.

Administração Pública, portanto, é a atividade exercida pelo Estado sob o regime de direito público, cujo objetivo é satisfazer, de modo direto e imediato, o interesse coletivo.

## 2 LICITAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 exige, em seu artigo 37, XXI, que a Administração Pública realize procedimento licitatório para a efetuação de compra ou alienação de bens e a contratação de obras e serviços de qualquer natureza, como forma de assegurar a igualdade de condições a todos os interessados em vender ou comprar do Estado.

Nesse sentido, vejamos o que preceitua a aludida redação:

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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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)

Conforme explana Di Pietro:

(...) pode-se definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato. (DI PIETRO, 2017, p. 353).

Enquanto procedimento, tem-se que o certame é um conjunto de atos destinados a um fim consistente na contratação de um determinado bem ou prestação de um serviço. Pode-se dizer, assim, que a realização da licitação tem como principal objetivo respeitar o princípio constitucional da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e a possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes.

Di Pietro ainda frisa que a realização do procedimento licitatório oportuniza aos interessados, que se submetem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de apresentação de proposta. No instrumento convocatório, carta-convite ou o edital, ficam expostas as condições básicas para

participar da licitação, além das normas a serem observadas no contrato que se pretende celebrar. Portanto, o atendimento da convocação implica na aceitação das condições ali estabelecidas.

Além disso, o procedimento licitatório também deve atender ao princípio da indisponibilidade do interesse público, tendo em vista que o administrador é mero gestor de coisa alheia, de modo que o interesse coletivo é atendido quando se tem o melhor custo-benefício. Assim, a proposta mais proveitosa para administração não é aquela que aparenta ser a mais barata; mas, sim, a que traz mais benefícios à administração pública.

Além da escolha da proposta mais vantajosa e de garantir um tratamento isonômico a todos os licitantes, a Licitação ainda deve promover o desenvolvimento nacional sustentável.

Sobre o tema, a Lei nº 8.666/1993, ao regulamentar o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, também determinou, dentre suas normas gerais sobre licitações e contratos administrativos relacionados a compras, obras, serviços, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a observação dos critérios de sustentabilidade ambiental previstos na IN nº 01, de 29 de janeiro de 2010, editada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Ainda foi estabelecido, na Lei Geral de Licitação, que, a qualquer momento do curso do processo licitatório, por ser um ato público, os interessados poderão, em obediência aos princípios da transparência e da publicidade, tomar conhecimento das condições licitatórias, com o intuito de evitar a prática de irregularidades nos procedimentos e de contratações sigilosas, prejudiciais ao Erário.

## 2.1 PRINCÍPIOS DA LICITAÇÃO

Os princípios mencionados no artigo 3º da lei 8.666/93 estão dispostos de forma explícita e implícita na Constituição Federal, assim como na legislação administrativa como um todo. Há, também, os princípios exclusivos do procedimento licitatório, como, por exemplo, dentre outros trazido pela Lei Geral de Licitação, o da vinculação ao instrumento convocatório, o do julgamento objetivo, do sigilo das propostas e da adjudicação compulsória.

O caput do artigo 37 da Constituição Federal dispõe sobre os princípios bases da conduta administrativa, que são os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. Todos, também, dispostos no artigo 3º da lei que trata de licitações.

O princípio da legalidade traz a obrigatoriedade de a conduta administrativa estar em conformidade com a lei. Diante disso, só são admitidas condutas descritas em lei, seja de forma vinculada ou discricionária, mas sempre prevista legalmente.

A legalidade, em suma, significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, submetido aos ditames da lei e ao atendimento das necessidades do interesse público. Deles, não podendo se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e até mesmo responder por ele na esfera administrativa, civil e criminal, conforme o caso.

O referido princípio é responsável por comandar todo o procedimento licitatório, fazendo com que a administração e os licitantes se submetam às mesmas regras procedimentais. Assim, o artigo 4º da lei 8.666/93 determina que todos os participantes da licitação “têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento”. Contudo, o que não pode acontecer é um excesso de formalismo de modo a prejudicar a seleção ao limitar o número de licitantes e, assim, violar um objetivo básico da licitação que é a seleção da proposta mais vantajosa.

Já o princípio da impessoalidade determina que a administração deve atuar objetivamente, de modo a executar apenas seu fim legal, que é justamente aquele que a lei indica explícita ou implicitamente como objetivo do ato.

A principal finalidade desse princípio é o atendimento ao interesse público, sendo assim, uma das formas de garantir a isonomia. Nesse sentido, a Lei 8.666/93 dispõe que:

Art. 44 - No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.

§ 1º -É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes.(BRASIL, 1993)

Portanto, esse princípio impõe que a Administração, nas suas decisões, atenda aos critérios objetivos previamente estabelecidos, distanciando-se da discricionariedade e do subjetivismo na condução dos procedimentos licitatórios.

O da moralidade, por sua vez, tem como principal finalidade a probidade, a honestidade e a boa-fé administrativa. Tratando-se mais especificamente de uma moralidade jurídica. Desse modo, o princípio em comento estabelece que os agentes, assim como a Administração, devem agir de acordo com os preceitos éticos, tendo em vista que tal violação implicará em uma transgressão do próprio Direito, o que caracterizará um ato ilícito, de modo a transformar a conduta viciada em uma conduta invalidada.

O princípio da publicidade tem como objetivo facilitar o controle da administração por seus administrados, tornando a atuação administrativa a mais transparente possível, através da divulgação de seus atos. Como os agentes públicos atuam na defesa dos interesses da coletividade, a proibição de condutas sigilosas e atos secretos é uma consequência da natureza funcional de suas atividades. Portanto, a publicidade dos atos administrativos constitui medida voltada a exteriorizar a vontade da Administração Pública divulgando seu conteúdo para conhecimento público; sendo, também, necessária para a produção de efeitos do ato administrativo.

A publicidade dos atos é essencial para a validade do procedimento licitatório, assim como para a obtenção da melhor proposta. Conforme explana o parágrafo 3º da Lei de Licitações Contratos, não existe licitação sigilosa. Nas situações em que os atos devem ser mantidos em sigilo em proteção à segurança nacional, o certame deve acontecer por meio de dispensa de licitação.

No que se refere ao princípio da isonomia entre os licitantes, a Administração Pública tem o dever de conduzir o procedimento licitatório com imparcialidade, sem prejudicar ou beneficiar nenhum licitante. Diante disso, desde que preenchidos os requisitos exigidos, todos os interessados em participar do certame devem ser tratados com isonomia. Portanto, além de buscar a proposta mais vantajosa, a Administração também deve asseverar o tratamento igualitário a todos os particulares.

Assim, estabelece o art. 37, XXI, da Constituição da República:

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)

A Lei Federal n.º 8.666/1993, em seu artigo 3º, caput, estabelece que, além da obediência aos princípios gerais do regime jurídico-administrativo, toda licitação deve se submeter a determinados princípios inerentes ao seu procedimento, sob pena de se distorcer o instituto e invalidar seu resultado seletivo. São eles: princípio do sigilo da proposta mais vantajosa; princípio da vinculação ao instrumento convocatório; do julgamento objetivo; adjudicação compulsória e o da probidade administrativa.

O sigilo das propostas, previsto no artigo 3º, parágrafo 3º, da lei 8.666/93, está diretamente relacionado à manutenção da natureza competitiva, típica do procedimento licitatório, assim como do julgamento objetivo das propostas e sua inobservância pode levar à nulidade do procedimento; sendo, inclusive, prevista como crime, como rege o art. 94 da Lei 8.666/1993.

Assim, apesar do legislador deixar bem clara a necessidade de respeitar o princípio da publicidade nas licitações, esta não é absoluta, visto que a proposta do licitante, até a sua regular abertura, é considerada sigilosa, conforme consta no § 3º, art. 3º da Lei 8.666/1993: “§ 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.” (BRASIL, 1993)

Importante ressaltar que o sigilo da proposta prevalece apenas até a data de sua regular abertura. A partir da abertura do envelope da proposta, em sessão apropriada para isso, o seu conteúdo passa a ter ampla publicidade, devendo ser divulgado a qualquer interessado.

A vinculação ao edital, por sua vez, deixa administração e licitantes diretamente ligados ao instrumento convocatório, que deve conter todas as regras relacionadas ao procedimento licitatório e ao futuro contrato. Todavia, não é um princípio absoluto, devendo-se garantir que o exagerado formalismo não atrapalhe a busca pela melhor proposta como explicado anteriormente.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, inerente a toda licitação, é um dos mais importantes na realização do certame, tendo em vista que vincula não só a Administração, como também os particulares às regras nele estabelecidas. É o que determinam os artigos 3º, 41 e 55, XI, da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Art. 55. São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

[...]

XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor; (BRASIL, 1993)

Assim, o princípio em comento busca evitar possíveis inobservâncias às normas do edital, assim como aos princípios inerentes ao procedimento, como, por exemplo, o da impessoalidade, publicidade, moralidade, isonomia, probidade administrativa e do julgamento objetivo.

O princípio do julgamento objetivo se refere ao critério utilizado para a escolha do vencedor. Critérios, esses, que devem estar previamente estipulados no instrumento convocatório e devem evitar qualquer tipo de subjetivismo. Não havendo, portanto, margens para discricionariedade por parte do administrador, visto que vinculam os julgadores ao que se encontra estabelecido no edital.

A adjudicação compulsória é o direito subjetivo que o vencedor possui de contratar com a administração, no caso de interesse desta. Contudo, o referido princípio não garante o contrato administrativo, mas somente uma mera expectativa do contrato. Isso devido ao fato de a administração poder revogar ou anular a licitação em caso de interesse público ou ilegalidade. O que não pode acontecer é a contratação da Administração com um terceiro que não seja o legítimo vencedor do certame.

Nesse sentido, estabelece a Lei nº 8.666/1993: “Art. 50. A Administração não poderá celebrar o contrato com preterição da ordem de classificação das propostas ou com terceiros estranhos ao procedimento licitatório, sob pena de nulidade.” (BRASIL, 1993). Além disso, o princípio da adjudicação compulsória ainda proíbe a abertura de uma nova licitação enquanto válida a adjudicação anterior.

Por fim, o princípio da probidade administrativa determina que é dever de todo administrador público agir com probidade, ou seja, honestidade, diante da Administração, assim como na realização dos atos em nome desta, conforme previsão constitucional. No mais, a inobservância do disposto nesse princípio implica na nulidade da licitação, ficando o servidor e o particular envolvidos em casos de improbidade submetidos às penalidades da lei 8.429 de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa).

## 2.2 FINALIDADE

O artigo 3º da Lei nº 8.666 de 1983 define a finalidade da Licitação nos seguintes termos:

Art. 3o A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 1983)

A mencionada redação se deu através da Lei 12.349/2010, a qual acrescentou, como terceiro objetivo a ser obedecido, a promoção do desenvolvimento nacional sustentável. Dessa forma, podemos destacar as finalidades da seguinte forma:

- Assegurar o respeito ao princípio constitucional da isonomia: deve-se proporcionar igualdade entre os participantes no procedimento licitatório. Importante observação sobre o princípio em comento é que houve uma certa flexibilização em sua aplicação com a edição da Lei 12.349/2010, tendo em

vista que a referida Lei possibilitou a instituição de margem de preferência para determinados candidatos;

- Seleção da proposta mais vantajosa: a proposta mais vantajosa é aquela que atende da melhor maneira às necessidades do órgão licitante e do interesse coletivo. Vale destacar que menor preço não implica necessariamente na melhor proposta;
- Promoção do desenvolvimento nacional sustentável: tendo em vista o grande impacto que as compras governamentais causam na economia, as licitações públicas devem buscar o desenvolvimento econômico e o fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos, com o intuito de incentivar a pesquisa e a inovação.

Assim, como mencionado, a Lei 12.349/2010 flexibilizou o princípio da isonomia no certame licitatório ao dar margens de preferência na Lei de Licitações. A título de exemplo, tem-se o disposto no artigo 3º, §5º, incisos I e II respectivamente: “Nos processos de licitação, poderá ser estabelecida margem de preferência para: produtos manufaturados e para serviços nacionais que atendam a normas técnicas brasileiras; e bens e serviços produzidos ou prestados por empresas que comprovem cumprimento de reserva de cargos prevista em lei para pessoa com deficiência ou para reabilitado da Previdência Social e que atendam às regras de acessibilidade previstas na legislação”.

### 2.3 BUROCRATIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E AS CRÍTICAS SOCIAIS:

As modalidades, procedimentos e requisitos legais de compra e venda, por meio de licitações públicas, estão especificados na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, elaborada e aprovada em um contexto social e histórico de manifestações negativas da opinião pública com denúncias principalmente no que se referia à corrupção no Estado.

Contudo, mesmo com a criação da Lei de Licitação e Contratos, ainda há muitos questionamentos por parte da sociedade em face dos procedimentos licitatórios, principalmente quando envolvem compras públicas, de modo a cobrar da

Administração Pública lisura em seus procedimentos, assim como eficácia, flexibilidade, agilidade e eficiência na efetivação das compras.

Apesar da tamanha importância de todo esse procedimento para o melhor desenvolvimento das ações governamentais, há que ressaltar que, com o passar dos anos, devido à frequente busca pela diminuição da corrupção no meio licitatório, as compras públicas passaram a ser cada vez mais burocráticas, de modo, até mesmo, de elevar os preços pagos pela Administração nas compras e contratações públicas.

Diante disso, no que se refere às contratações feitas pela Administração Pública, tem-se que o princípio da eficiência, embora constitucionalmente garantido, vem perdendo espaço.

Assim, procedimentos licitatórios engessados e complexos vêm, cada vez mais, tomando conta da realidade das repartições públicas, de modo a prejudicar o rápido atendimento de suas demandas, o que vem a afetar, mediatamente, o interesse da coletividade.

Situação que acaba por causar uma cobrança em favor de uma maior modernização dos processos burocráticos que envolvem as compras públicas, para que sejam corrigidos os problemas existentes e, assim, sejam melhor atendidas as demandas da sociedade em sua nova conjuntura.

De fato, é possível perceber que há uma preocupação governamental na busca de inovações, de modo a visar a uma maior modernização dos procedimentos licitatórios para as compras públicas com o objetivo de inserir maneiras mais flexíveis e eficientes de contratação para a administração, sem, contudo, desconsiderar a necessidade de controle da corrupção.

Desse modo, leis e normas foram criadas tentando acompanhar as mudanças que vêm ocorrendo na sociedade, as novas demandas, assim como os novos valores.

Diante de todo esse contexto, a Lei nº 8.666/93 vem, há certo tempo, sendo rotineiramente questionada por sua rigidez, tanto que, ao longo de sua vigência, foi emendada e modificada por várias outras leis e decretos que tentaram romper com seus parâmetros legalistas e ineficientes, que em quase nada atendiam ao interesse público e resguardavam a integridade dos recursos.

Assim, considerando a importância do atendimento ao interesse público, a escassez dos recursos públicos e demanda social pela desburocratização de tais

procedimentos, a Lei de Licitações e Contratos incluiu em seus dispositivos o Sistema de Registro de Preços (SRP), mecanismo que a Administração deve adotar, sempre que possível, para aquisição de bens e serviços rotineiros.

#### 2.4 O SISTEMA DE REGISTRO PREÇO COMO ALTERNATIVA DE DESBUROCRATIZAÇÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS:

O Sistema de Registro de Preço surgiu como uma alternativa de proporcionar menos rigidez e mais agilidade às compras públicas.

Em suma, pode ser conceituado como um conjunto de procedimentos para o registro formal de preços referentes à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras, de modo a tornar mais eficientes os atos da Administração Pública.

Há de se considerar que realmente é de suma importância o cumprimento dos comandos legais, de modo a limitar a atuação do administrador em prol da indisponibilidade do interesse público. Contudo, tais restrições não devem chegar ao ponto de prejudicar a eficiência de uma gestão. Desse modo, o SRP foi criado com a finalidade de proporcionar, em só tempo, simplicidade, flexibilidade e modernização à Administração Pública em suas compras.

Diante disso, o uso do Sistema de Registro de Preços, como procedimento inserido no bojo das licitações que tem como função a formação de um cadastro com produtos registrados disponíveis à Administração, é cada vez mais estimulado, inclusive pelos órgãos de controle.

Desse modo, o Sistema de Registro de Preços é, na verdade, um procedimento de aquisição cuja finalidade é desenvolver um cadastro de determinados objetos, onde esses ficarão com seus preços registrados para quando for conveniente para a administração serem fornecidos pelos preços e nas condições fixadas na ata de registro de preços.

### 3 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

#### 3.1 BREVE HISTÓRICO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O surgimento e o conceito do Sistema de Registro de Preços no Direito brasileiro estão relacionados à concepção de otimização da máquina pública e apareceu no ordenamento jurídico brasileiro pela primeira vez no antigo Código de Contabilidade da União, no art. 52 do Decreto 4.536/22, onde trazia a possibilidade de existir um cadastramento de empresas na contabilidade dos Ministérios e demais repartições que possuíssem interesse, com o objetivo de fornecer bens passíveis de utilização constante, a partir de preços pré-estabelecidos, com validade de, no mínimo, quatro meses.

Por sua vez, com a reforma administrativa implantada inicialmente pelo Decreto 200/67, apesar de não tratar diretamente do SRP, pode-se afirmar que os princípios informadores do sistema em análise foram contemplados pelo referido Decreto. Assim, uma das diretrizes contida no citado diploma, especialmente a do art. 14, explanava que: “o trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco”. (BRASIL, 1967)

Posteriormente, o Decreto Lei nº 2.300/86, estatuto que, à época, orientava as licitações, também falou sobre o SRP, sendo este, porém, adotado segundo o critério de conveniência e oportunidade do Administrador Público. Conforme exposto no art. 14, inciso II, da referida espécie legislativa, *in verbis*: “Art. 14. As compras, sempre que possível e conveniente, deverão: (...) II – ser processadas através de sistema de registro de preços”.(BRASIL, 1986)

Após, com a edição do Decreto 449, de 17 de fevereiro de 1992, fora positivado o SIREP – Sistema Integrado de Registro de Preços –, ao qual o gestor deveria observar com o escopo de verificar a compatibilidade da proposta com os preços praticados no mercado.

A partir da edição da Lei de Licitações e Contratos, mais conhecida como a Lei 8.666/93, houve a revogação do Decreto 2.300/1986 e foi dado o caráter de compulsoriedade ao SRP. Desse modo, diante de uma situação que se demonstrasse viável sua utilização, os órgãos da administração pública deveriam adotar o referido procedimento, previsto no art. 15, II da Lei 8.666/93. No mesmo

sentido, o art. §3º trouxe a necessidade de regulamentação do procedimento em comento, o que foi inicialmente realizado pelo Decreto 2.743/1998.

Apesar disso, para alguns doutrinadores, como Jacoby Fernandes (2011, p. 74), entende-se que o sistema já poderia ser aplicado com a edição da Lei nº 8.666/1993, sob o fundamento de que o já citado Decreto 449/1992, apesar de incompleto, saciava a lacuna existente na Lei de Licitações e Contratos até que se editasse novo decreto regulamentador.

Sobre o assunto, o Superior Tribunal de Justiça, através do RMS nº 15.647/SP, que teve como relatora a Ministra Eliana Calmon, entendeu pela autoaplicabilidade do sistema, respeitadas as limitações em normas regionais.

Posteriormente, veio o Decreto 3.931 de 19 de setembro de 2001, o qual revogou o Decreto 2.743/98 e, finalmente, houve a edição do Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013, atual diploma regulamentador do art. 15 da Lei 8.666 de 1993.

### 3.2 CONCEITO

O Sistema de Registro de Preços - SRP, disposto no art. 15 da Lei nº 8.666/93, regulamentado atualmente pelo Decreto nº 7.892/2012, é um conjunto de procedimentos, utilizado pelo poder público, para a formação de um registro formal de preços referentes à prestação de serviços e aquisição de bens para contratações futuras. Trata-se, portanto, de um instrumento bastante útil na busca de eficiência pela Administração Pública.

Para Marçal Justen Filho (2005, p. 144), o Registro de Preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital.

O SRP, apesar de ser considerado como uma forma especial de contratação, não dispensa a realização do procedimento licitatório, podendo ser realizado através das modalidades concorrência ou pregão. Além disso, é uma forma flexível de contratação, tendo em vista que possibilita à Administração Pública estabelecer apenas as “quantidades estimadas” para contratação dos bens e serviços, não o obrigando à execução desses quantitativos após o término do certame.

Com o término do procedimento licitatório, o particular vencedor é chamado para assinar a ata de registros de preços, onde, a partir dessa formalização, compromete-se com a Administração a fornecer os objetos do certame e do registro de preços, na proporção em que vai surgindo as necessidades.

Nesse sentido, como se pode ver no CGU, Sistema de Registro de Preços – Perguntas e Respostas (2011), trata-se de um procedimento com base em planejamento de um ou mais órgãos/entidades públicos para futura contratação de bens e serviços, por meio de licitação na modalidade de concorrência ou pregão, em que as empresas vencedoras assumem o compromisso de fornecer bens e serviços a preços e prazos registrados em uma ata específica.

Por fim, a contratação ocorre conforme a necessidade da Administração o que lhe possibilita grandes vantagens, como, por exemplo, a diminuição de gastos com a simplificação dos atos administrativos e a redução de estoques para pronto atendimento. No mais, os preços registrados são unitários; dessa forma, o valor de referência não varia de acordo com quantitativo estimado.

### 3.3 CARACTERÍSTICAS GERAIS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E AS INOVAÇÕES CONTIDAS DO DECRETO 7.892/2013.

A Lei Geral de Licitações passou por diversas mudanças advindas das regulamentações de suas disposições, onde, algumas dessas transformações trouxeram benefícios, enquanto outras acarretaram problemas para a execução das compras.

Isso fica bastante claro diante das frequentes intervenções do Tribunal de Contas da União – TCU nos julgamentos de ações da administração pública que vêm atuando de encontro a alguns procedimentos delimitados nas normas que regulamentam as compras públicas.

Nota-se, também, que a identificação desses problemas, por esse órgão de controle, vem desencadeando mudanças na legislação de compras públicas, já que suas intervenções têm buscado corrigir algumas das disfunções burocráticas existentes nos certames licitatórios.

Diante disso, o decreto que regulamentava o Sistema de Registro de Preços - SRP, 3.931/2001, passou por variadas transformações, as quais começaram a ficar

mais intensas em 2012. O que motivou a criação de um novo decreto para a regulamentação do SRP, 7.892/2013, no qual foram determinadas de forma mais clara as formas e possibilidades de atuação dos agentes públicos.

O SRP trouxe como principais características diferenciadoras a especialidade do procedimento, a discricionariedade da Administração para contratar e a busca pela efetivação de uma maior eficiência e celeridade às aquisições públicas.

A atual regulamentação possibilita o uso do SRP tanto para aquisição de bens quanto para a contratação de serviços. Tendo em vista que, mesmo que o art. 15 da Lei 8.666 não contemple a referida contratação, já se admitia tal situação desde a vigência do Decreto 3.931/01.

Contudo, apesar de o posicionamento ser bastante defendido e aplicado na prática, Di Pietro, sobre o Decreto nº 8.250/2014, responsável pela alteração do Decreto no 7.892/2013, afirma: “Nele, foi prevista a utilização do sistema de registro de preços também para as contratações de serviços, ultrapassando os termos do disposto em lei;” (DI PIETRO, 2017, p. 406) houve afronta, portanto, ao princípio da legalidade, ainda que tal norma venha sendo aceita e aplicada, sem impugnação, pelos órgãos de controle, talvez pelo fato de que o sistema de registro de preços é organizado mediante procedimento licitatório.

Contudo, apesar de a Lei 8.666/93 se referir apenas às compras, tem-se como a melhor interpretação, com fulcro no princípio da eficiência, que o referido diploma teve como principal objetivo imprimir uma maior eficiência às compras e, não, a de proceder a exclusão do SRP para os serviços.

#### 3.4 ROL DO ARTIGO 3º DO DECRETO Nº 7.892 DE 2013

O inciso primeiro do artigo em epígrafe se refere aos objetos que possuem uma necessidade contínua de utilização. Nesses casos, a utilização do Sistema de Registro de Preços beneficia a administração no sentido de permitir a existência de uma prontidão de bens já registrados no cadastro, permitindo-se a requisição assim que o órgão possua a necessidade e orçamento para tal aquisição. O que não ocorreria a Administração Pública realizasse um procedimento licitatório comum, situação em que teria que adquirir toda a quantidade necessária um certo espaço de

tempo, causando uma série de custos adicionais como, por exemplo, como a segurança e a manutenção de estoques.

Já a segunda hipótese trazida pelo referido artigo indica situações em que é mais benéfico à Administração o parcelamento do objeto licitado. Tendo em vista que há situações em que, mesmo que o órgão saiba previamente do quantitativo necessário, o bem ou serviço não deve ser fornecido de forma integral, como, como é o caso do fornecimento de combustível e de alimentos, principalmente os perecíveis.

O inciso III do art. 3º do Decreto regulamentador, por sua vez, aponta situações que reúnem o interesse de diversos órgãos públicos. Já que, ao juntar demandas semelhantes, aumenta a chance de haver uma redução dos preços unitários, ocorrendo a atração de mais licitantes e a conseqüente a possibilidade de existirem ofertas mais vantajosas. Inclusive, essa questão, com base no princípio da eficiência e no da indisponibilidade do interesse público, é que reforça a ideia de obrigatoriedade do sistema nas situações em que ele possa ser aplicado, já que a economia de escala a ser proporcionada implica em uma melhor utilização dos recursos públicos.

A última hipótese para o SRP traz a situação na qual não há como o órgão definir de forma prévia a demanda necessária. A quantidade incerta a ser efetivamente utilizada de um determinado bem pela Administração poderia causar não só carências como também desperdícios. Com tal previsão, o administrador passa a possuir uma ferramenta atrelada à concepção de *Just in Time* aplicado de forma difundida na esfera privada de contratações. Previsão, inclusive, que inclui todas as outras hipóteses. Fazendo uma ressalva nesse ponto quanto à contratação de serviços de natureza continuada, o TCU já decidiu que:

(...) Reconheceu que os quantitativos dos serviços de natureza continuada devem ser mensurados com antecedência, o que impediria o enquadramento de casos dessa natureza à hipótese prevista no inciso IV do art. 2º do Decreto 3.931/2001. A utilização desse sistema, contudo, pode ser justificada pelas outras hipóteses que ensejam a adoção do sistema de registro de preços, explicitadas nos incisos I, II e III desse mesmo artigo.(...) (BRASIL, 2012).

Posicionamento ressaltado pelo Tribunal de Contas na vigência do Decreto nº 7.892/2013. Na mesma linha de entendimento, seguiu a Consultoria Geral da União

na vigência do atual Decreto, indo de encontro ao seu posicionamento na época do Decreto nº3.931/2001, conforme será mais aprofundado mais à frente.

### 3.5 TIPO DE LICITAÇÃO ADOTADO PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O tipo de licitação é a forma de julgamento adotada pela Administração Pública. Cada um dos tipos possui características e exigência próprias, ritos diferenciados bem como prazos distintos.

O rol de tipos de licitação é taxativo e está codificado no artigo 45 da Lei 8.666/93:

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

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

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

II - a de melhor técnica;

III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso.(BRASIL, 1993)

No caso do Sistema de Registro de Preços, o tipo a ser utilizado é, “via de regra, o de menor preço, a não ser quando o órgão gerenciador optar motivadamente pelo critério de julgamento técnica e preço, conforme disposto 7º, §1º do Decreto 7.892/2013.” (CALHEIROS JÚNIOR; ALEXANDRE, p. 311, 2017).

O tipo menor preço possui como critério de seleção a proposta mais vantajosa para a Administração que possuir o menor preço. Em regra, é utilizado para compras e serviços de modo geral e para contratação.

Enquanto que técnica e preço é o tipo de licitação em que a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração tem como base a maior média ponderada, considerando-se as notas obtidas nas propostas de preço e de técnica.

### 3.6 FORMAÇÃO DO CADASTRO DE RESERVA

Quanto aos aspectos procedimentais da licitação, a nova legislação estabeleceu a possibilidade de se criar uma espécie de cadastro de reserva em seu art. 11º. *In verbis*:

Art. 11. Após a homologação da licitação, o registro de preços observará, entre outras, as seguintes condições: (...)  
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 aos requisitos previstos no art. 3º da Lei nº 8.666, de 1993; (BRASIL, 2013)

A referida inovação supera uma dúvida antiga sobre tal possibilidade e prestigia novamente a eficiência, já que, na vigência do Decreto nº 3.9.31/2001, aconteceu bastante de, devido à impossibilidade superveniente do fornecedor em cumprir as obrigações registradas, os órgãos licitantes terem que fazer novamente todo o procedimento.

Agora, de forma clara, o atual Decreto inovou no sentido de a realização de um novo procedimento licitatório, diante da referida situação, não ser mais necessário. Assim, não há mais a necessidade de revogar a Ata de Registro De Preços, podendo chamar o segundo colocado do certame devido à possibilidade de formação de um cadastro de reserva.

### 3.7 PARTICIPANTES DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Quanto aos agentes ou sujeitos que integram o SRP, o art. 2º, incisos III, IV e V, traz a definição legal. Dessa forma, são eles: órgão gerenciador, órgão participante e órgão não participante, conhecido como “carona”.

O órgão gerenciador, como o nome já diz, é responsável por controlar os procedimentos e pela administração do sistema, responsabilizando-se pelo regular

andamento da licitação, já vez que também é responsável pela necessidade de outros órgãos.

Já o órgão participante possui menos atribuições. Apesar que, na vigência do atual Decreto, o participante passou a ter, também, o poder de aplicar sanções ao fornecedor em caso de descumprimento de obrigação contratual, função pertente apenas ao órgão gerenciador anteriormente, e não apenas manifestar o interesse em aderir à ata de registro de preço.

Por fim, o terceiro sujeito do SRP é o órgão que não participou da Licitação nem como órgão gerenciador, nem mesmo como participante, mas que resolveu aderir à Ata de Registro de Preços. Tendo em vista que, uma vez que a Administração precise realizar uma licitação para realização de compra ou contratação de serviços e a situação envolva uma das hipóteses do rol do art. 3º, de modo que o órgão seja obrigado a utilizar o Sistema de Registro de Preços, poderá evitar esse procedimento aderindo a uma Ata de Registro de Preços que esteja dentro do seu prazo de validade.

Além disso, o “carona” deve mostrar que a adesão é mais vantajosa do que o sistema convencional. No mais, conforme exposto no art. 22 do Decreto nº 7.892/2013, também é preciso ter a permissão do órgão gerenciador, de modo que não prejudique as obrigações fixadas na ata com o órgão gerenciador e os participantes.

### 3.8 ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

A Ata de Registro de Preços, nos termos do art. 2º, inciso II do Decreto 7.892, é um instrumento vinculativo e obrigacional. Tratando-se, na prática, de uma espécie de pacto para futura contratação, uma vez tendo sido verificada a oportunidade e conveniência do órgão público em fazê-la, com condições pré-estabelecidas. Sendo, assim, um compromisso dotado de obrigações recíprocas com cláusulas que estabelecem expectativas de fornecimento ou prestação de serviços.

Dessa forma, as responsabilidades e o ônus das partes começam a valer apenas a partir da assinatura do termo de contrato. Ocorrendo a inadimplência da parte contratada, surge o dever/obrigação da contratante.

Na Ata, são fixadas as seguintes obrigações: conservar o preço do objeto licitado por doze meses, assim como cumprir o compromisso de fornecer o objeto determinado na licitação.

Assim, percebe-se que a simples celebração da Ata não acarreta a obrigação do contratado fornecer o objeto licitado, nem, conseqüentemente, do contratante indenizar o particular caso o fornecimento não seja requerido. A obrigação de fornecimento apenas se aperfeiçoa com a iniciativa da Administração.

Dessa forma, apenas a partir da manifestação formal de vontade da Administração é que as obrigações passam a gerar efeitos no mundo dos negócios jurídicos.

Como já dito, Decreto nº 7.892/2013 trouxe algumas inovações em relação ao antigo Diploma regulamentador, dentre elas, no que se refere à Ata de Registro de Preços, uma das mais importantes foi a vedação da prorrogação excepcional da vigência da ata na forma do art. 12<sup>o</sup><sup>1</sup>. Outra proibição foi a impossibilidade de adesão pelos órgãos públicos federais à ata de Sistema de Registro de Preço proveniente de licitações dos Estados, Municípios ou do Distrito Federal, conforme prevê o art. 22, §8<sup>o</sup>:

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

§ 8<sup>o</sup> É vedada aos órgãos e entidades da administração pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual. (...) (BRASIL, 2013)

Vale salientar que a Advocacia-Geral da União já havia consignado referida vedação em relação à adesão à Ata de Registro de Preços decorrente de licitação realizada pela Administração Pública Estadual, Municipal ou Distrital, bem como por entidades paraestatais, pelos órgãos federais. Conforme registrado na Orientação Normativa AGU nº 21, publicada no D.O.U. de 07 de abril de 2009<sup>2</sup>, ementa: “é vedada aos órgãos públicos federais a adesão à ata de registro de preços quando a

---

<sup>1</sup> Art. 12. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do § 3<sup>o</sup> do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993.

<sup>2</sup> Orientação com alterações promovidas pela Portaria AGU nº 572, de 13 de dezembro de 2011 - DOU I de 14.12.2011.

licitação tiver sido realizada pela administração pública estadual, municipal ou do distrito federal, bem como por entidades paraestatais.” (BRASIL, 2009)

A mesma linha de pensamento, seguiu o TCU, ao afirmar que a adesão de órgão ou entidade federal à ata de registro de preços promovida por órgão ou entidade estadual ou municipal viola o 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 (...) (BRASIL, 2013).

Em suma, no que tange à Ata de Registro de Preços, conforme explana o inciso IV, art. 11 do Decreto nº 7.892 de 2013, ao mesmo tempo em que a existência da ata obriga o particular a fornecer determinados objetos na forma registrada, compromete, a Administração, em dar ao licitante vencedor do Sistema de Registro de Preços a preferência, caso venha demandar o objeto da ata.

### 3.9 VANTAGENS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preço é uma ferramenta que simplifica e otimiza os processos de licitação para a Administração Pública. Entre as várias vantagens, merecem destaque o aprimoramento dos mecanismos de planejamento, o crescimento da eficiência administrativa, a redução do número de licitações redundantes, a celeridade na contratação e a maior liberdade para o órgão público, o qual tem a faculdade de efetuar ou não a aquisição.

Como é sabido, os processos licitatórios representam custos financeiros muito altos para a administração, sem contar que a burocracia que os envolve eleva o prazo de conclusão de todo procedimento licitatório. Já com a utilização do Registro de Preço, os órgãos públicos realizam somente um processo licitatório, o qual poderá atender às demandas pelo período de doze meses.

### 3.9.1 Discricionariedade para Contratar

A discricionariedade de contratar advém do art. 16 do Decreto 7.892/2013, o qual autoriza o administrador a promover nova licitação, caso não ache conveniente o uso da Ata de registro de preços. O que significa que a ata em si não se equipara a um contrato administrativo de fornecimento; mas, sim, um mero cadastramento de bens ou serviços, acessível a certos órgãos para uso oportuno e cabível. O contrato só é aperfeiçoado com a efetiva solicitação ao fornecedor registrado.

Diante disso, percebe-se que o sistema busca dar uma maior ênfase ao princípio da eficiência no decorrer de todo certame licitatório, de modo a fornecer aos administradores um meio hábil ao alcance do melhor custo-benefício.

### 3.9.2 Disponibilidade Financeira do Órgão Licitante

A Lei nº 8.666/1993, em regra, condiciona a validade dos procedimentos licitatórios à existência de previsão de recursos orçamentários, conforme explana os arts. 7º, §2º, III, 14º e o 38º, caput. Cabe ressaltar, também, que o art. 167, I e III, dispõe que toda despesa pública conterà a correspondente receita e a Lei Complementar nº 101/2000 proibiu a assunção de dívidas sem que o respectivo orçamento da entidade a respaldasse.

Com relação à disponibilidade de recursos, o STJ, no julgamento do Resp. 1.141.021/SP, com relatoria do Min. Mauro Campbell Marques, entendeu que não há necessidade da disposição efetiva dos recursos no momento da realização da licitação, mas apenas que exista orçamento que possibilite o futuro ato de empenho.

Assim, percebe-se que o andamento comum de uma licitação é a assinatura do contrato após as fases de adjudicação e homologação, sendo excepcional os casos de revogação ou decretação de nulidade do procedimento administrativo, o que justifica a necessidade de previsão de recursos orçamentários capazes de fazer frente às licitações realizadas pelo órgão, já que se presume que, realizado todo o trâmite, o contrato será firmado, gerando obrigações para o Poder Público.

Assim, fica evidente a vantagem trazida pelo Sistema de Registro de Preços, tendo em vista que a norma do art. 16 do Decreto deixa claro o poder discricionário

do Administrador em contratar o licitante vencedor, mesmo com a homologação do processo seletivo.

Desse modo, o fornecedor melhor colocado tem a penas a expectativa de direito de contratação. O sistema autoriza que a melhor proposta, respeitado o prazo de validade da ata do Registro de Preços, aguarde a efetiva disponibilidade financeira para, a juízo de conveniência e oportunidade, ocorra a contratação dos objetos registrados.

### 3.9.3 Otimização da Gestão das Necessidades Públicas

Quanto a essa questão, pode-se visualizá-la por dois aspectos: o do atendimento das demandas e o da melhor administração dos estoques. No que se refere ao atendimento das demandas, o Sistema de Registro de Preços possibilita um atendimento mais célere das demandas dos órgãos que a ele aderirem, tendo em vista que a ata, ainda que não seja um contrato, traz a garantia quase que imediata de eventual pedido de fornecimento ao Poder Público. Isso devido ao fato de o Sistema de Registro de Preços oportunizar a realização de todo procedimento licitatório sem grandes entraves burocráticos.

Além disso, tendo em vista a discricionariedade de contratar, a licitação pode envolver uma quantidade maior de itens sem causar prejuízo aos cofres públicos. Já que só será requisitada a quantidade necessária.

No mais, como dito, outro benefício possibilitado pelo uso do Sistema de Registro de Preços é a otimização dos estoques, possibilitando a existência de estoques reduzidos, mas que, ao mesmo tempo, é capaz de suprir as demandas da empresa. Com isso há uma redução dos custos em manutenção dos insumos, evitando, assim, o desperdício.

Para Ricardo Alexandre e João de Deus:

(...) a grande vantagem que apresenta o sistema de registro de preços é suprimir a necessidade de realização de múltiplas licitações seguidas versando sobre um mesmo objeto. Na sistemática comum de licitação, a Administração realiza uma licitação toda vez que tiver necessidade. No SRP, ao contrário, é realizada apenas uma licitação e posteriormente a administração poderá contratar diretamente com aqueles que tiverem seus preços registrados quantas vezes quiser,

desde que respeitados as condições previstas no instrumento convocatório e os quantitativos registrados. Isso permite maior agilidade na contratação e evita formação de estoques. (CALHEIROS JÚNIOR; ALEXANDRE, 2017, p. 311).

Assim, o SRP oportuniza à Administração pública uma maior aproximação dos mecanismos de economia privada, além de estimular uma nova concepção nas repartições, na medida em que as demandas podem ser satisfeitas reduzindo-se significativamente a quantidade de procedimentos licitatórios realizados.

#### 3.9.4 Aquisição de bens ou contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão

O art. 3º, em seu inciso III, traz a possibilidade de órgãos e entidades reunirem, em um mesmo certame, as demandas de vários órgãos, o que possibilita a diminuição do custo total, tendo em vista que, quanto maior a previsão de fornecimento de mercadorias, maior a chance de o fornecedor diminuir o preço global.

Quanto a essa questão, há, inclusive, um incentivo quanto ao caráter competitivo que deve subsistir nas licitações. Isso devido ao fato de que a maior a presunção de recursos a ser pactuado eleva a probabilidade de aparecerem uma quantidade maior de interessados em participar da licitação. O que acaba por gerar uma economia de escala.

### 3.10 DESVANTAGENS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Apesar das mais variadas vantagens trazidas pelo Sistema de Registro de Preços, como já citadas, pode-se dizer que o referido sistema não é a cura para todos os males administrativos.

Jacoby Fernandes (2008, p. 96), dentre vários outros autores, listaram algumas desvantagens acerca da adoção do Sistema de Registro de Preços, principalmente no que se refere às mudanças na cultura organizacional. Como, por exemplo: A complexibilidade da concorrência; a necessidade de alocar os recursos

humanos para atualizar tabelas; a impossibilidade de prever todos os itens a serem adquiridos; a facilidade na formação de cartéis.

Além disso, uma das maiores críticas recebidas pelo respectivo instituto se refere ao aspecto da obsolescência, que é justamente a existência do risco de não acompanhamento do preço do produto em relação ao mercado pela administração pública. Contudo, é incontestável que o Decreto regulamentador impõe o dever ao administrador de acompanhar os preços registrados e a evolução destes no mercado, conforme previsão do art. 9º, inciso XI.

No mais, existente qualquer discrepância no momento de adquirir o objeto registrado em ata, há a possibilidade de haver uma renegociação, conforme autoriza os artigos 17 a 19. Além disso, conforme mais benéfico para o interesse público, também pode ser realizada uma nova licitação, ou seja, mais um instrumento de promoção da eficiência já que, percebia a desvantagem superveniente em utilizar a ata do Registro de Preços, ao administrador é facultado a escolha de outros caminhos para o melhor atendimento do custo-benefício.

Quanto à incompletude, a crítica recai sobre os resultados da padronização, tendo em vista que, ao se realizar um Registro de Preços, o produto (bem ou serviço) é definido de forma genérica, de modo que poderia não haver o devido atendimento a certas demandas específicas do órgão.

Porém, pode-se dizer que a referida crítica não é consistente, tendo em vista que o Sistema de Registro de Preços deve ser usado justamente em situações que não envolvam objetos específicos.

### 3.10.1 O PREÇO DA DISCRICIONARIEDADE

Talvez, dentre todas as críticas à utilização do Sistema de Registro de Preços, esta é a mais consistente, já que, apesar de toda a vantagem que a discricionariedade oportuniza à Administração Pública, há de se destacar que também há um lado prejudicial gerado por tal característica.

Isso se deve ao fato de que a incerteza da aquisição efetiva pode resultar em uma possível perda da economia de escala. Tendo em vista que, por não haver uma

predefinição da quantidade mínima a ser adquirida, provavelmente isso irá influenciar o particular licitante quando do oferecimento de sua proposta.

Como já mencionado, a realização do procedimento licitatório, por meio do Sistema de Registro de Preços, não gera para a Administração a obrigação de contratar a quantidade prevista no edital. Apenas com o surgimento da demanda pela administração, que pode acontecer ou não, o órgão licitante passará a contratar conforme a disponibilidade orçamentária, podendo, assim, ser chamado para contratar apenas uma ou algumas unidades do serviço a que se candidatou.

Dessa forma, o particular que registra seus preços já tem ciência dessa regalia da Administração e, por conseguinte, que deverá manter seu preço pelo prazo de vigência da ata de preços (a qual tem duração de três meses a um ano).

É justamente essa falta de definição de uma quantidade mínima a ser efetivamente demandada que faz com que o provável fornecedor não tenha o mesmo ímpeto para concorrência, levando-o a oferecer apenas um preço médio. Percebe-se, assim, que a administração poderá não obter a melhor proposta possível, já que o licitante não terá oferecido sua melhor proposta.

Sobre o assunto Justen Filho afirma:

(...) o SRP permite ganhos de escala porque permite a conjugação de necessidades diversas em uma única licitação. Assim, com o aumento das quantidades, há a redução do preço. No entanto, esse ganho de escala é parcialmente neutralizado porque se permite que os quantitativos totais previstos deixem de ser efetivamente contratados. Em outras palavras, o SRP acarreta inevitavelmente a prática de um preço médio. Mais precisamente, o preço total obtido seria inferior ao obtido num SRP se a Administração se valesse de uma licitação única, fixando quantitativos exatos que pretende adquirir. (JUSTEN FILHO, 2012).

Portanto, a discricionariedade em contratar tem como lado negativo justamente esse fato impeditivo de se chegar à melhor oferta possível, devido à incerteza da contratação, o que resulta em uma desvantagem pecuniária bastante considerável. Como forma de solucionar tal problema, ou, ao menos, minimizar seus efeitos, seria interessante que a legislação regulamentadora da matéria estabelecesse a contratação de quantitativos mínimos, o que daria ao pretenso fornecedor licitante a certeza de contratação de parte do objeto licitado.

### 3.10.2 OS CARONAS

Conforme já dito, o Sistema de Registro de Preços é formado por três órgãos: o gerenciador, o participante e o aderente. O órgão gerenciador é responsável pela função de organizar e conduzir todo o procedimento, além da estratégia de compras adotada pelo Poder Público. O órgão participante, por sua vez, participa dos procedimentos iniciais da licitação para registro de preços e é integrante da ata. Já o órgão aderente, mais conhecido como carona, apesar de não participar dos procedimentos iniciais da licitação, desde que atendidos os requisitos da legislação, faz adesão à ata de registro de preços.

Para Marçal Justen Filho, a figura do carona pode ser definida como:

(...) 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. De acordo com a prática, a única restrição admitida reside no limite de 100% do quantitativo máximo objeto do registro por entidade. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 207)

Sem dúvida, um dos pontos mais discutidos sobre o Regime do Sistema de Registro, é a figura do “carona”, entidade que adere à ata de registro de preços de outro órgão público, a qual é vista por alguns como um ponto positivo no certame, enquanto outros a vê como prejudicial à Administração Pública.

Atualmente, a referida ferramenta é bastante usada por várias entidades públicas. Situação que dispensa a execução do certame licitatório e dá mais celeridade ao procedimento administrativo.

Contudo, mesmo com os limites impostos pelo decreto nº 7.892/2013 ao subprocedimento de adesão à ata de registro de preços, alguns questionamentos existentes desde a vigência do Decreto 3.931/2001 ainda subsistem na atual regulamentação.

Um dos maiores questionamentos envolve o princípio da legalidade, tendo em vista que o referido instituto foi criado via decreto, de forma inovadora, gerando, assim, a indagação acerca da possibilidade legal da existência da figura do carona. Diante disso, muitos entendem que ocorreu uma usurpação da competência do poder legislativo

Para Justen Filho (2005, p. 159), a Lei de licitação e contratos não facultou a instituição dessa sistemática, que foi introduzida através de decreto. Por sua vez, há quem entenda que a existência do carona tem por base uma espécie de concepção ampla de legalidade, de modo a superar a ideia da lei em sentido estrito.

O Decreto 7.892/2013 foi editado com fulcro no art. 84, inciso IV da Constituição Federal de 1988, encerrando, assim, a hipótese de atuação regulamentar do Presidente da República. Desse modo, o referido regulamento deve apenas detalhar a forma com que a lei deverá ser cumprida, não sendo podendo criar direitos ou obrigações.

A respeito do tema, o próprio STF já se posicionou no sentido de que, desrespeita o princípio da legalidade, a extrapolação do Decreto quanto aos ditames da lei que lhe serviu de base. Nesse sentido, Lenza: “Quando o regulamento extrapolar a lei padecerá de vício de legalidade, podendo, inclusive, o Congresso Nacional, nos termos do art. 49, V, sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar” (LENZA, 2013, p. 708).

Não se pode esquecer, ainda, do princípio da obrigatoriedade da licitação, o qual estabelece como regra o dever de Administração de celebrar ajustes negociais com base em prévio procedimento administrativo, o qual deve seguir critérios preestabelecidos, públicos e isonômicos, que oportunize a escolha, pela Administração, que melhor atenda ao interesse coletivo.

Desse modo, a adesão seria uma forma de desobediência ao referido postulado, criando, assim, uma hipótese de dispensa de licitação, indo de encontro ao que dispões o art. 2º da Lei nº 8.666/1993, o qual diz que as dispensas de licitação devem ser tratadas exclusivamente por Lei.

Há quem defenda, contudo, que a existência do carona não seria contrária à lei pelo fato de a Constituição Federal não impor a realização de uma licitação para cada contrato a ser firmado pelo Poder Público. Porém, tal argumento não se sustenta, tendo em vista que não há sequer licitação no subprocedimento da adesão.

Thiago Dellazari Melo, por sua vez, afirma que o carona:

(...) prestigia a inércia e o comodismo administrativo, uma vez que os órgãos poderão esconder a ausência de planejamento nas contratações, buscando sempre a adesão a Atas de Registro de Preços de outros órgãos que implantaram o Sistema de Registro de Preços. (MELO, 2009).

Além disso, o referido instituto também viola o princípio da economicidade. Tendo em vista que, como, geralmente, o Sistema de Registro de Preços trabalha com a licitação do tipo menor preço, essa finalidade só é realmente atingida quando a Administração consegue o menor custo possível com um determinado objeto licitado.

Dessa forma, uma contratação que, hipoteticamente, de acordo com a demanda inicial de todos os órgãos licitantes, a princípio, mostraria que o fornecedor ganharia um valor; posteriormente, com a adesão dos caronas, esse valor fica muito maior. Assim, caso todos os caronas tivessem participado desde o início, o valor da licitação dado pelo fornecedor provavelmente seria bem menor, devido à maior quantidade de licitantes.

Nesse caso, o particular obtém um lucro exorbitante à custa da Administração, uma vez que, se houvesse previsão de uma demanda inicial maior, a oferta do então licitante tenderia a ser menos onerosa, já que, quanto maior o quantitativo, menor os custos de aquisição.

Dessa maneira, acaba que os ganhos que deveriam ser auferidos pela Administração são transmitidos em forma de lucro ao particular, por este fornecer uma quantidade bem maior de produtos sem reduzir os preços.

Cabe ressaltar que, ainda que o novo decreto tenha limitado os quantitativos passíveis de ser adquiridos através da adesão à ata pelos caronas, ainda há desvantagem em face da administração, visto que as limitações positivadas não são suficientes para banir a perda da economia de escala. Conseguindo, no máximo, minimizá-las.

## **4 ROL DE CABIMENTO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO: TAXATIVO OU MERAMENTE EXEMPLIFICATIVO?**

### **4.1 POSICIONAMENTO DA CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DURANTE A VIGÊNCIA DO DECRETO 3.931/01**

Como já mencionado, o Sistema de Registro de Preços não se trata de modalidade licitatória, mas, sim, de um procedimento específico que é operacionalizado por meio de duas modalidades já definidas no sistema jurídico pátrio: a Concorrência, conforme prevê o art. 22, §1º da Lei 8.666/93 e o Pregão, com fulcro no art. 11 da Lei 10.520/02.

Nos termos do inciso I do art. 2º do Decreto nº 7.892, o Sistema de Registro de Preços é um “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”.

Sobre o SRP, Di Pietro (2017, p. 406) destacou a importância de sua utilização pela administração como forma de facilitar as contratações futuras, evitando que, a cada vez, seja realizado novo procedimento de licitação.

Além disso, a própria Lei Geral da Licitação, a 8.666 de 1993, em seu artigo 15, inciso II, dispõe que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através do Sistema de Registro de Preços, tendo em vista se tratar de uma opção economicamente viável à Administração; sendo, portanto, preferencial em relação às demais. *In Verbis*: “Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (...) II - ser processadas através de sistema de registro de preços.” (BRASIL, 1993)

Contudo, há uma vasta discussão que acaba por ocasionar vários questionamentos sobre o referido tema, principalmente no que se refere ao rol de hipóteses de cabimento do SRP.

Dessa forma, a maior divergência é sobre a taxatividade ou não do rol em comento, já que o artigo 15 da Lei Geral de Licitação, como já comentado, dispõe o uso do Sistema de Registro de Preços como regra para as compras públicas, além de ser tido como uma opção mais benéfica para a administração pública. Assim, independentemente do objeto a ser licitado e suas condições, desde que possível, dever-se-ia usar o SRP na realização dos certames licitatórios. Contudo, esse entendimento não é compartilhado pelos órgãos de controle.

Os questionamentos, porém, não se limitaram a esse, surgindo diversos outros relacionados ao tema. Diante disso, várias Consultorias jurídicas da União se

manifestaram no sentido de buscar saber qual o posicionamento da Consultoria Geral da União, assim como do Tribunal de Contas da União, quanto às hipóteses de cabimento do Sistema de Registro de Preço.

O art. 15, II, da Lei 8.666/93, em 2001, foi regulamentado pelo Decreto nº 3.931/01 (posteriormente revogado pelo Decreto n 7.892/13), o qual trazia a seguinte redação em seu art. 2º, onde tratava do rol de cabimento do sistema de registro de preço:

Art. 2º. Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses:

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

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.

Parágrafo único. Poderá ser realizado registro de preços para contratação de bens e serviços de informática, obedecida a legislação vigente, desde que devidamente justificada e caracterizada a vantagem econômica. (BRASIL, 2013)

Sobre as hipóteses de cabimento do SRP, ainda na vigência do revogado Decreto nº 3.931/01, a Consultoria-Geral da União se posicionou, através do Parecer nº 125/2010/DECOR/CGU/AGU, no sentido de que “não seria necessário, para utilização do SRP, do enquadramento perfeito em uma das hipóteses previstas no art. 2º daquele diploma, entendendo mais que bastava haver a hipótese de contingenciamento orçamentário para que pudesse ser utilizado o SRP, vigorando sempre o interesse público, inclusive nas hipóteses de serviço contínuo”.

Tal posicionamento da CGU, inclusive, foi de encontro ao adotado pelo próprio Tribunal de Contas da União – TCU à época, o qual, por meio do Acórdão nº 1233/2012 – Plenário<sup>3</sup>, expediu em determinação à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamentário e Gestão – SLTI/MP que a utilização do Sistema de Registro de Preços deveria ser motivada por pelo menos uma das situações dispostas no art. 2º do decreto então vigente:

---

<sup>3</sup> TC 011.772/2010-7, Rel. Aroldo Cedraz, julgado em 23.5.12.

9.3. determinar, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 43, I, c/c RITCU, art. 250, II, à Secretaria de Logística e Tecnologia da informação (SLTI/MP) que:  
(...) 9.3.2.1.1. devem fundamentar formalmente a criação de ata de registro de preços, e.g., por um dos incisos do art. 2º do Decreto 3.931/2001 (BRASIL, 2006);

Posição que, inclusive, foi posteriormente ratificada pelo TCU, por meio do Acórdão nº 2311/2012 – Plenário, no julgamento do recurso de Embargos de Declaração contra o referido Acórdão nº 1233/2012 – Plenário.

Na mesma linha de entendimento, Marçal Justem Filho (2005, p. 150) já havia dito que o Decreto 3.931, em seu art. 2º, trazia um rol exaustivo, tendo em vista que, apesar do termo “preferencialmente”, inexistiam outras hipóteses na qual o sistema poderia ser adequadamente usado, sendo tal entendimento ressaltado pelo TCU no Acórdão 2.392/2006, *in verbis*:

(...) 28. Compartilho da opinião de Marçal Justem Filho de que o elenco do art. 2º do regulamento é exaustivo, haja vista ser pouco provável localizar outra alternativa, além das ali existentes, para justificar pertinentemente a adoção do Sistema de Registro de Preços. (BRASIL, 2006)

No mais, o TCU também seguiu essa linha de entendimento no Acórdão 113/2012- Plenário<sup>4</sup>, quando decidiu pela ilegalidade da utilização do SRP na hipótese de ausência de crédito orçamentário. Em um dos pontos do Acórdão, o Ministro relator afirmou que não havia base legal para realização de pregão de registro de preço sem que o objeto licitado atendesse a nenhum dos pontos fixados no art. 2º do Decreto 3.931/2001. Outro ponto trazido por esse mesmo Acórdão foi o de que a contratação única, ou seja, de toda a ata de registro de preço de uma só vez, descaracterizaria o uso do sistema de registro de preço.

O mencionado entendimento, contudo, foi objeto de crítica do verbete 752 da Lei nº 8.666/93 Justem Filho (2005), a qual afirmou que não há nenhuma ilegalidade em utilizar o registro de preço para viabilizar um único fornecimento. Para isso, justificou que o pressuposto lógico do registro de preços não é a possibilidade da existência de múltiplos fornecimento, nem mesmo o fato de o negócio acarretar vários fornecimentos; mas, sim a ideia de incerteza em relação à demanda.

---

<sup>4</sup> TC – 037.819/2011-9, Rel. Min. José Jorge, Julgado em 25.1.12.

Ainda sobre o tema, o Relator Ministro José Jorge acrescentou que a possibilidade de utilizar o registro de preços para viabilizar fornecimentos frequentes, conforme previsão do inciso I, do art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, refere-se a apenas uma das hipóteses de cabimento do seu emprego, não podendo confundir o pressuposto lógico com a ideia de cabimento. Afirmando, em suma, que a incerteza em relação ao repasse de recursos assegurados no convênio pode, sim, motivar a utilização do registro de preços.

#### 4.2 POSICIONAMENTO DA CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO E DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO DURANTE A VIGÊNCIA DO DECRETO 7.892/2013

Com o intuito de findar os variados questionamentos, estabelecer uma só linha de interpretação e, conseqüentemente, fornecer uma maior segurança jurídica aos órgãos licitantes e à própria sociedade, foi editado o Decreto nº 7.892/13, em substituição ao antigo Diploma Regulamentador nº 3.931/2001, o qual trouxe algumas alterações na redação das hipóteses de cabimento do sistema de registro de preço, conforme se pode verificar a seguir:

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

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

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

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

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.  
(BRASIL, 2013)

A nova regulamentação do art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, entretanto, não abrandou as intensas discussões atinentes ao tema, ainda ocasionando enfáticos debates sobre esse regime de contratação especial.

Desse novo texto, duas mudanças se destacaram e intensificaram os questionamentos a respeito do rol de cabimento do Sistema de Registro de preço ser taxativo ou não.

A primeira alteração se refere ao fato de a nova redação não trazer mais o advérbio “preferencialmente”, que constava no caput do art. 2º do decreto revogado, sendo substituído pelo termo “poderá”.

Sobre essa modificação, a Consultoria-Geral da União, através do parecer nº 109/2013/DECOR/CGU/AGU, entendeu o vocábulo “poderá” como um poder-dever e não como uma mera faculdade da Administração. Ou seja, caso o objeto licitado corresponda a alguma daquelas hipóteses descritas no rol do art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, salvo exceção devidamente justificada, o certame deve ser realizado por meio de SRP.

Em contrapartida, algumas Consultorias-Jurídicas da União, como, por exemplo, a do Estado de Goiás, entenderam que essa nova redação do artigo 3º do Decreto nº 7.892/2013 não acarretou em nenhuma mudança no conteúdo do revogado Decreto nº 3.931/01 e que a substituição da palavra ‘preferencialmente’ pela forma “poderá” não tem nenhuma relação com o fato de o rol apresentado ser ou não taxativo.

Outros argumentos levantados foi de que a forma “poderá” não exclui a possibilidade de outras hipóteses para a utilização do Registro de Preços, ainda que se dê o sentido de “deverá” à palavra “poderá”. Além de que o termo “poderá” representa, na verdade, um poder-dever no sentido de a Administração ter que adotar obrigatoriamente o registro de preços quando ocorrer pelo menos uma das hipóteses descritas no art. 3º do Decreto 7.892/2013. Assim, não tem o intuito de afastar o caráter exemplificativo e, conseqüentemente, a utilização do Sistema de Registro de Preços em outras hipóteses.

A segunda alteração no texto do rol de hipóteses de cabimento do Sistema de Registro de Preços que se destacou, com a edição do novo Decreto, foi a retirada da expressão “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”, a qual embasava a interpretação da Consultoria-Geral da União acerca da possibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços quando houvesse o interesse da Administração, embora não elencado no rol de hipóteses do art. 2º do Decreto 3.931/2001.

Diante de tais mudanças, a Consultoria-Jurídica da União do Estado de Minas Gérias, através do Parecer nº 164/2013, fez alguns questionamentos à Consultoria-Geral da União. Dentre eles, se a CGU, com a edição do novo decreto, continuaria com o mesmo posicionamento que tinha à época da vigência do Decreto

3.931/2001, de que o uso do Sistema de Registro de Preços não dependeria necessariamente do enquadramento do caso concreto às hipóteses do art. 3º do Decreto 7.892/2013.

Em sua manifestação, no Parecer nº 109/2013, a Consultoria-Geral da União, ao contrário do que fez ao redigir o parecer 125/2010, na época do antigo decreto, decidiu seguir o posicionamento do TCU para dar uniformidade à interpretação do tema; citando a manifestação do Tribunal de Contas que reafirmou seu posicionamento dado na vigência do antigo Decreto nos seguintes termos:

9.4. dar ciência à FUFMA das seguintes impropriedades:  
9.4.1. ausência de fundamentação formal para a criação de ata de registro de preços, e.g., por um dos incisos do art. 3º do Decreto 7.892/2013, afronta o princípio da motivação e da publicidade das licitações públicas e o disposto no item 9.3.2.1.1 do Acórdão 1.233/2013-TCU-Plenário; (BRASIL, 2013)

No mesmo sentido, sobre o novo texto do rol de hipóteses de cabimento, Paulo Sérgio de Monteiro Reis, em um informativo de Licitações e Contratos da Revista Zênite, afirmou que a retirada do advérbio 'preferencialmente' tornou o rol do art. 3º taxativo:

(...) entendemos que, enquanto o regulamento anterior trazia no art. 2º uma relação exemplificativa, o novo texto traz no art. 3º uma relação exaustiva. A retirada do vocábulo preferencialmente fechou a relação, não dando margem a aplicações adicionais. (REIS, 2013, p. 253)

Por outro lado, alguns doutrinadores foram de encontro com tal interpretação. Entre eles, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes e Ronny Charles Lopes de Torres. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes entende o seguinte:

15.3. Art. 3.º – quando usar o SRP?  
(...) O artigo contém comando indicativo da aplicação do SRP, servindo como balizador maior de sua aplicação. A norma, de conteúdo meramente exemplificativo, reflete, na verdade, os casos em que mais frequentemente se fará a aplicação do sistema. Por não ser *numerus clausus* o intérprete pode ampliar as hipóteses de uso do SRP.  
Exemplificou o decreto os quatro tipos de situações em que é recomendável o uso do SRP (...) (FERNANDES, 2015, pp. 286 - 287)

Na mesma linha de pensamento, seguem as palavras de Ronny Charles Lopes de Torres sobre o tema:

O dispositivo regulamentar aponta uma adoção facultativa do SRP. Realmente, mesmo em situações como as elencadas pelo regulamento, será possível, justificadamente, optar-se pela sua não utilização.

A adoção do SRP não deve ser tida como regra obrigatória, embora seja providencial nas situações em que há necessidade de contratações frequentes, efetivações segmentadas (fracionamento) da contratação, conveniência administrativa na reunião de pretensões contratuais de diversos órgãos licitantes ou certa imprecisão na estimativa do quantitativo a ser demandado.

Nada obstante o elenco descrito pelo regulamento, entendemos que ele não é taxativo, podendo ser aventadas outras hipóteses para utilização deste procedimento auxiliar, desde que devidamente justificadas.

(...)A utilização do SRP é, muitas vezes, um imperativo do bom planejamento administrativo, motivo pelo qual deve ser fomentada.

(...) Entendemos que tais hipóteses são exemplificativas, sendo admissível a utilização do SRP em outras situações, mesmo não descritas pelo Decreto. (TORRES, 2015, pp. 155-157)

Apesar das críticas, após fazer algumas ressalvas no referido parecer, a Consultoria-Geral da União decidiu realmente adotar a interpretação de que o rol de hipóteses de cabimento do Sistema de Registro de Preços é taxativo, ou seja, assumiu o mesmo posicionamento do Tribunal de Contas da União, sob a justificativa de já haver muitos julgados nesse sentido; restando, dessa forma, ultrapassado, pelo menos no tema em comento, o entendimento do parecer nº 125/2010/DECOR/CGU/AGU.

A Consultoria-Geral da União ainda ressaltou em seu posicionamento oficial, que, de fato, a retirada do vocábulo 'preferencialmente', bem como da expressão "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", que constavam no art. 2º do Decreto nº 3.931/2001, retiraram qualquer possibilidade de o rol constante daquele dispositivo regulamentar fosse apenas exemplificativo.

Desse modo, pode-se apenas utilizar o Sistema de Registro de Preços nas situações em que, efetivamente, o enquadramento da situação pretendida em uma das hipóteses previstas no art. 3º do Decreto, inclusive nos casos em que envolvam contratação de serviços continuados e contingenciamento orçamentário, uma vez que a aceitação isolada implicaria em uma nova situação legitimadora *extra lege*.

A Consultoria-Geral da União também se posicionou, a pedido da Consultoria-Jurídica da União do Estado de Minas Gerais, no sentido de que a utilização do sistema de registro de preços no caso de ocorrência de uma das hipóteses do art. 3º deve ser tida como regra, apenas podendo ser afastada mediante devida fundamentação. Justificando esse posicionamento pelo exposto no texto do art. 15 da Lei nº 8.666/1993, o qual afirma que, sempre que possível, as compras deverão ser processadas pelo SRP.

Ou seja, o novo entendimento da CGU sobre a utilização do Sistema de Registro de Preços é de que a sua aplicação depende da adequação da situação fática (objeto contratual) a uma das estritas hipóteses do artigo 3º do Decreto nº 7.892/2013, e, nesses casos, a adoção do Sistema de Registro Preços é obrigatória, a não ser que justificada a sua não utilização. No entanto, se a contratação não se enquadrar nos requisitos legais, veda-se a utilização do SRP.

Apesar das devidas manifestações formais dos órgãos de controle, tais posicionamentos ainda continuam sendo bastante criticados. Principalmente no que se refere às circunstâncias que envolvem o contingenciamento orçamentário, tendo em vista ser uma situação corriqueira na administração pública, principalmente na parte final do exercício financeiro. Além de que, na vigência do Decreto anterior, a Consultoria-Geral da União o aceitava como justificativa para utilização do SRP, independentemente de enquadramento em uma das hipóteses descritas no art. 2º do Decreto nº 3.931/2001.

Isso ocorre pelo fato de o contingenciamento orçamentário realmente se tratar de uma situação especial, tendo em vista sua frequência na Administração e, também, as limitações impostas para o uso desse orçamento, principalmente no que se refere ao seu prazo de utilização. Nesses casos, obrigar o licitante a realizar o certame licitatório por meio do procedimento comum dificulta bastante a situação da Administração Pública, fazendo com que, muitas vezes, o prazo de utilização do procedimento se expire, acarretando a falta de mantimentos essenciais para o órgão ou entidade.

Assim, há de se concordar que realmente seria importante a utilização do sistema de registro de preços nos casos de contingenciamento orçamentário, mesmo quando envolva situações não elencadas no rol do art. 3º, mas que, por se tratar apenas de mera protelação na liberação de verbas pelos Ministérios em que as liberações extras ocorrem, de forma geral, no exercício financeiro.

Assim, a utilização do Sistema de Registro de Preços permitiria a realização da licitação e a formação de ata de registro de preços, de modo que, havendo a liberação dos recursos, far-se-ia imediatamente a contratação. Evitando, desse modo, prejuízos ao Poder Público com a demora de um procedimento licitatório comum, o qual só poderia ser realizado após a liberação de recursos.

No mais, como já mencionado, a realização do certame por meio de SRP também resolveria o impasse da falta de tempo para a realização da licitação, de modo a permitir o respectivo empenho para as liberações ocorridas no fim do exercício financeiro, as quais têm prazo certo para serem empenhadas. Caso contrário, poderá resultar em uma falta de bens ou serviços essenciais à Administração durante certo tempo. Outra consequência seria a necessidade de se fazer uma contratação emergencial, a qual é sempre menos aconselhável que uma licitação. Desse modo, o SRP, devido a essas circunstâncias leva ainda mais eficiência aos atos da Administração Pública.

## 5 CONCLUSÃO

A ineficiência administrativa da gestão pública é algo quase que indiscutível, principalmente no que se refere ao sistema de contratações públicas, onde as críticas costumam ser ainda mais incisivas. Apesar de parecer contraditório, pode-se atribuir a culpa disso ao “excesso de zelo” dos legisladores, tendo em vista os inúmeros obstáculos criados pela Legislação vigente, a qual, sob a justificativa de obedecer aos princípios da legalidade e da indisponibilidade do interesse público, resultam em um atendimento moroso das necessidades dos órgãos públicos e da coletividade.

Há de se ressaltar, contudo, que, diante das críticas recebidas devido ao engessamento causado nos procedimentos licitatórios, mudanças foram idealizadas e colocadas em prática com o intuito de mudar o referido quadro. Dentre elas, a mais esperada, que foi justamente a criação de instrumentos legais que resultassem em uma maior desburocratização dos certames, contribuindo para que os procedimentos licitatórios se desenvolvessem com mais celeridade e economicidade. Assim, há um maior incentivo quanto ao interesse dos particulares, estimulando a competição e as chances de alcançar propostas mais vantajosas.

Contudo, por um lado, faz-se necessário implantar no setor público, observando-se as devidas particularidades deste, mecanismos próprios de gestão das organizações privadas, tendo em vista que a Administração Pública deve reagir às necessidades de otimização dos processos gerenciais com foco no resultado, com redução de custos e aumento na qualidade de suas contratações.

Por outro, tais mudanças devem acontecer com fulcro nos pilares do Estado de Direito para que a tão esperada eficiência não viole princípios basilares como o da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, dentre outros.

Foi justamente com esse intuito que surgiu o Sistema de Registro de Preços, tema do presente trabalho de conclusão de curso, o qual teve como principal objetivo analisar o SRP como um instrumento que objetiva atender às demandas dos órgãos públicos de forma mais objetiva e, conseqüentemente, mais econômica.

Tratando-se de uma ferramenta para a formação de um banco de fornecedores, o SRP traz vários benefícios para à Administração, como a discricionariedade para contratar; a desnecessidade de orçamento no momento da

licitação; a otimização no cumprimento das demandas e o desenvolvimento da cultura do planejamento nas repartições públicas.

Características, essas, que provocam a adoção de métodos de gestão mais eficientes; entretanto, sem desrespeitar os limites do regime jurídico administrativo.

Diante desses benefícios, aliado ao disposto no art. 15 da Lei nº 8.666/1993, o qual dispõe o Sistema de Registro de Preços como a regra a ser utilizada nas contratações públicas, as Consultorias jurídicas da União, assim como boa parte da doutrina, entende que o rol de cabimento, presente no art. 3º do Decreto nº 7.892/2013, é meramente exemplificativo no que se refere às situações que podem ensejar a utilização do SRP.

Por outro lado, o Tribunal de Contas da União, desde a vigência do antigo diploma regulamentador, entende que o rol de cabimento do SRP é taxativo; concluindo, ainda, que, nas situações dispostas no art. 3º do Decreto atual, a realização do certame por meio do Sistema de Registro de Preços é obrigatória. Sendo a sua utilização dispensada apenas diante de devida justificativa.

No mesmo sentido, ao contrário do que ocorreu à época do Decreto nº 3.931/2001, a Consultoria-Geral da União seguiu o mesmo entendimento do Tribunal de Contas, sendo bastante questionada por isso.

Desse modo, apesar das severas críticas à interpretação que entende o rol do art. 3º como taxativo, inclusive advindas das próprias Consultorias-Jurídicas da União, a Consultoria-Geral, claramente com o intuito de uniformizar as decisões e tentar findar toda a polêmica que envolve o rol de hipóteses de cabimento do sistema de registro de preços desde a vigência do antigo decreto, decidiu adotar o mesmo posicionamento defendido pelo Tribunal de Contas da União. Enquanto este, como mencionado, continuou com a mesma linha interpretativa, apenas ratificando seu posicionamento na vigência do novo decreto.

De certo modo, ao considerar o objetivo do legislador ao constituir o sistema de registro de preços e todo benefício que ele ocasiona à Administração em suas atividades rotineiras, desburocratizando o seu atuar, conferindo mais eficiência em sua atividade-meio, considerando que o registro de preços confere mais agilidade, liberdade e menos formalidade em contratações que necessitam ser frequentes, realmente há de se questionar o posicionamento tomado pela Consultoria-Geral da União. Tendo em vista as peculiaridades ocasionadas pelo contingenciamento orçamentário, as quais justificariam a utilização do SRP.

Por outro lado, há de se entender o posicionamento da Consultoria-Geral da União ao interpretar que as alterações realizadas no antigo Decreto não foram em vão (apesar de não serem tão claras) principalmente diante de todo um contexto de interpretações divergentes quanto ao referido texto.

Além disso, ainda tem o fato de, como justificado pela própria CGU, à época de sua manifestação oficial sobre o tema, já havia bastantes decisões no sentido da taxatividade do rol, tendo em vista o Tribunal de Contas da União ter mais uma vez ratificado seu entendimento nesse sentido, de modo a dar segurança jurídica a esse assunto e, finalmente, tentar uniformizar a interpretação do rol elencado no art. 3º do Decreto nº 7.892/2013.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>.

Acesso em: 24 abril 2018.

BRASIL. **Decreto 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3931htm.htm)>. Acesso em 20 abril 2018.

BRASIL. **Decreto 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/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm)>. Acesso em 20.04.2018.

BRASIL. **Lei 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em 24 abril 2018.

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

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

JUSTEN FILHO, Marçal. **O Sistema de Registro de Preços destinado Ao Regime Diferenciado de Contratações Públicas**. Disponível em <[www.justen.com.br/pdfs/IE61/IE61\\_Marcal\\_RDC.pdf](http://www.justen.com.br/pdfs/IE61/IE61_Marcal_RDC.pdf)>. Acesso em: 01 março 2018.

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

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELO, Thiago Dellazari. A utilização do sistema de registro de preços por órgãos que não participaram da licitação. Uma análise do art. 8º do Decreto nº 3.931/2001. **Jus Navigandi**, Teresina, n. 2044, ano 14, 2009. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/12291>>. Acesso em 02 fevereiro 2018.

BALTAR NETO, Fernando Ferreira; TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Direito Administrativo**. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

REIS, Paulo Sérgio de Monteiro. O novo regulamento do sistema de registro de preços. **Revista Zênite** – Informativo de Licitações e Contratos (ILC), n. 229, março. 2013.

REIS, Paulo Sérgio Monteiro. **O “carona” no sistema de registro de preços**. Disponível em <[pauloreis.adv.br/preis/Download.php?tipo=A&id=34](http://pauloreis.adv.br/preis/Download.php?tipo=A&id=34)>. Acesso em 20 março 2018.

SANTOS, Ricardo Alexandre De Almeida; CALHEIROS JÚNIOR, João de Deus Moreira. **Direito Administrativo**. 3. ed. São Paulo: Forense, 2017.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 7. ed. Salvador: JusPodivm, 2015.