



CENTRO UNIVERSITÁRIO DR. LEÃO SAMPAIO – UNILEÃO
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

PAULO ANDERSON DOS SANTOS

ASPECTOS CONTROVERTIDOS DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Juazeiro do Norte
2019

PAULO ANDERSON DOS SANTOS

ASPECTOS CONTROVERTIDOS DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Dr. Leão Sampaio, como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Esp. Renato Belo Vianna Velloso

Juazeiro do Norte
2019

PAULO ANDERSON DOS SANTOS

ASPECTOS CONTROVERTIDOS DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇO

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Dr. Leão Sampaio, como requisito para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Esp. Renato Belo Vianna Velloso

Data de aprovação: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof. Esp. Renato Belo Vianna Velloso

Prof. Esp. Christiano Siebra Felício Calou

Prof. Dr. Francysco Pablo Feitosa Gonçalves

Por minha existência, dedico esse trabalho a minha mãe e a meu pai. Também dedico esse trabalho a minha amada esposa Marinha, por todo seu apoio e por nunca deixar eu desistir ou fraquejar.

AGRADECIMENTOS

A vida nos guarda muitas situações, alguns momentos de intensa felicidade, paz e tranquilidade, em outros momentos somos invadidos por momentos desafiadores. E são nestes momentos que Deus nos mostra o quanto é amoroso e misericordioso. A Deus eu agradeço por minha fé e força em superar os momentos de crescimento.

A todos aqueles que me antecederam fica meu sincero agradecimento, pois seus esforços e empenho foram determinantes para que eu chegasse até aqui. Sem nada do que fizeram não teria sido possível toda a minha caminhada.

A minha querida mãe agradeço por tudo que sou hoje, graças a seu amor e dedicação em minha formação como ser humano concluo mais um passo importante em minha breve existência. Igualmente agradeço a meus irmãos pelo incentivo e forças.

A minha amada esposa agradeço por sempre estar a meu lado, inclusive incentivando e encorajando para iniciar, desenvolver e concluir o presente trabalho.

A meus colegas de turma agradeço por todos esses anos juntos, em especial aos mais próximos Felipe Calado, Felipe Nunes, Josué Gomes, José Ramonilson, Paulo Joelinton.

Meu profundo agradecimento ao Professor Renato por ter disponibilizado parte de seu tempo para me orientar nesse trabalho, que sem suas orientações tal trabalho não seria possível. Agradeço também por ter tido a oportunidade de ser seu aluno nas disciplinas de direito tributário I e II.

Serei eternamente grato a todos os professores da UNILEÃO que ao longo dos semestres tive a oportunidade de conhecer e ser aluno. Meu agradecimento por todos os conhecimentos repassados, conhecimento esses que foram fundamentais para o desenvolvimento do presente trabalho.

RESUMO

O presente trabalho tem o intuito de analisar os aspectos controvertidos da adesão à ata de registro de preços. Para tanto se utilizou de vasta pesquisa bibliográfica, em especial a doutrina especializada no assunto, jurisprudências, inclusive do Tribunal de Contas da União e artigos científicos. Nesse sentido, empregou-se uma abordagem qualitativa, por ter sido analisado dados; tendo por natureza básica, por se ater a discussão teórica; quanto ao procedimento utilizou-se o bibliográfico, bem como o documental. O presente estudo foi realizado analisando-se em um primeiro momento o histórico da licitação pública, desde seu surgimento legal, até a criação da adesão à ata de registro de preços; posteriormente, analisou-se os princípios aplicável a temática; logo em seguida abordou-se o procedimento licitatório, bem como o procedimento para o registro de preços; e por último foi apresentado os aspectos controvertidos presente na adesão à ata de registro de preços. Por fim, concluiu-se o presente estudo demonstrando que a adesão à ata de registro de preços, atende ao princípio da eficiência; no entanto fere os demais princípios analisados, quais sejam: o princípio da legalidade, o princípio da igualdade e da impessoalidade e, o princípio da moralidade e da probidade.

Palavras-chave: Licitação. Sistema de Registro de Preços. Adesão à Ata. Carona.

ABSTRACT

The present work has the purpose of analyzing the controversial ones of the adherence to a record of prices. For this purpose it is used in a way to make a bibliographical research, especially a specialized doctrine in the subject, jurisprudence, including on the Tribune of the Union Accounts and the scientific article. In this sense, a qualitative approach is used, through analyzed studies; having as basic woman, for having the theoretical discussion; as the procedure was used bibliographical as well as documentary. The present study was investigated first and public bidding, from its legal appearance, until the creation of the price registration form; subsequently, the principles applicable to the subject were analyzed; soon, soon, the licitatory process, as well as the procedure for registration of prices; and, finally, the controversial ones presented in the price registration form were presented. Finally, the study was concluded demonstrating the incidence in a price register, occurring in the principle of efficiency; However, the legislative, regulatory and regulatory provisions are as follows: the principle of legality, the principle of imputability / isonomy and the principle of morality / probity.

Keywords: Bidding. Price Registration System. Accession to the Minutes. Ride

SUMÁRIO

	página
1 INTRODUÇÃO.....	10
2 LICITAÇÃO: PRINCÍPIOS E NORMAS GERAIS.....	12
2.1 UM BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DA LICITAÇÃO NO BRASIL.....	12
2.2 SOBRE OS PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AS LICITAÇÕES.....	14
2.2.1 Princípio da legalidade.....	15
2.2.2 Princípio da impessoalidade.....	16
2.2.3 Princípio da moralidade e da probidade.....	16
2.2.4 Princípio da publicidade.....	17
2.2.5 Princípio da vinculação ao instrumento convocatório.....	17
2.2.6 Princípio do julgamento objetivo.....	18
2.2.7 Princípio da eficiência.....	18
3 ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO.....	20
3.1 PROCEDIMENTO DA LICITAÇÃO.....	20
3.1.1 Instrumento convocatório.....	21
3.1.2 Habilitação.....	21
3.1.3 Julgamento e classificação.....	21
3.1.4 Homologação e adjudicação.....	22
3.2 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.....	23
3.2.1 Quanto aos órgãos integrantes da ata de registro de preços.....	25
3.2.1.1 Órgão gerenciador.....	25
3.2.1.2 Órgão participante.....	26
3.2.1.3 Órgão não participante.....	26
3.2.1.4 Órgão participante de compra nacional.....	27
3.3 PROCEDIMENTO DO REGISTRO DE PREÇOS.....	27
3.3.1 Assinatura da ata e contratação com fornecedores registrados.....	29
3.3.2 Revisão e cancelamento dos preços registrados.....	29
3.4 DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS.....	31
3.4.1 Do procedimento para utilização da ata de registro de preços por órgão ou entidade não participantes.....	31
4 ASPECTOS CONTROVERTIDOS DA ATA DE ADESÃO DE REGISTRO DE PREÇOS.....	33

4.1	QUANTO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE.....	33
4.2	QUANTO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE E DA IMPESSOALIDADE.....	35
4.3	QUANTO AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE E DA PROBIDADE.....	36
4.4	QUANTO AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	37
5	CONCLUSÃO	39
	REFERÊNCIAS.....	41

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo científico, tem o condão de analisar a Ata de Adesão a Registro de Preços utilizada por órgãos não participantes, o “carona”, no sistema licitatório. Entendendo-se por Sistema de Registro de Preço - SRP o agrupamento de procedimentos, para registrar de maneira formal preços concernentes a prestação de serviços, bem como aquisição de bens, para contratações futuras, por parte da Administração Pública. Sendo Adesão à Ata, a possibilidade de outro órgão ou entidade da Administração Pública não participante do Sistema de Registro de Preço aderir-lo. Atendo-se a seus aspectos controvertidos.

Por ser a Administração Pública mera gestora da coisa pública, devendo observância aos ditames da lei, aos princípios constitucionais, bem como aqueles que regem a Administração Pública. Ver-se a importância da temática no contexto social, por atingir, em certa medida, direta ou indiretamente a coletividade. Observa-se sua importância jurídica por implicar na análise dos institutos pertinentes a matéria administrativa, possibilitando mudanças no entendimento da matéria, ou ao menos novas análises do tema proposto. Dessa forma, a pesquisa em questão tem por relevância proporcionar, agregar estudo e análise para o enriquecimento da matéria, trazendo à baila respostas ou formulações teóricas.

O referido trabalho tem por escopo analisar os aspectos controvertidos da Adesão à Ata de Registro de Preços, quanto: aos princípios da legalidade, da isonomia/impessoalidade, moralidade/probidade e eficiência. Estando organizado da seguinte maneira: no primeiro capítulo será traçado o histórico da licitação pública, com o conseqüente surgimento da Adesão à Ata de Registro de Preço; no segundo capítulo verifica-se a atuação da Administração Pública no procedimento licitatório; no terceiro capítulo, será discutido os aspectos controvertidos quanto aos princípios da impessoalidade, da isonomia/impessoalidade, da moralidade/probidade e da eficiência, princípios esses que regem a Administração Pública e o procedimento licitatório, no contexto da Adesão à Ata de Registro de Preço, com destaque na figura do “carona”; e no quarto capítulo serão feitos apontamentos quanto as possíveis conclusões desse trabalho de pesquisa.

Nesse sentido, para melhor abordar essa problemática, utilizou-se como referências o ordenamento jurídico pátrio, bem como doutrinas, artigos científicos, julgados e jurisprudências sobre a problemática adotada. Com isso, teremos uma melhor compreensão sobre o assunto em comento. Além do mais, adotou-se uma abordagem qualitativa, analisando dados, contudo não os quantificaremos; quanto a natureza será básica, pois pretende-se, tão somente, a discussão teórica; em relação aos objetivos, estes serão exploratórios, o qual será realizado pesquisas em

documentos físicos, bem como eletrônicos; por outro lado, quanto aos procedimentos, será bibliográfico, bem como documental, utilizando-se de conhecimentos teóricos da doutrina, bem como de jurisprudências firmadas em nosso ordenamento jurídico.

2 LICITAÇÃO: PRINCÍPIOS E NORMAS

Nesse primeiro capítulo, aborda-se sucintamente sobre a transformação da construção histórica do Sistema de Registro de Preços na legislação brasileira, desde os ordenamentos legislativos anteriores a Constituição Federal de 1988, bem como os institutos legais posteriores a 1988. Dessa forma, demonstrando-se como se deu essa construção normativa, com o consequente surgimento do Sistema de Registro de Preços e posterior aparição da Ata de Adesão de Registro de Preços, o “carona”.

Além do que, por consequência, esta pesquisa discorre sobre as normas aplicáveis ao procedimento licitatório a nível constitucional, bem como na legislação infraconstitucional. Em especial as normas extensíveis ao Sistema de Registro de Preços, assim como a Ata de Adesão de Registro de Preços. Posteriormente, ainda no presente capítulo, será apontado e examinado os princípios pertinentes ao processo licitatório.

2.1 UM BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DA LICITAÇÃO NO BRASIL

Anteriormente a Constituição Federal de 1988, os institutos jurídicos referentes a exigibilidade de licitação não possuíam força constitucional, tanto no que se refere a sua obrigatoriedade, quanto a competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação extensíveis aos demais entes da federação. Por consequência, devido a essa ausência constitucional, cada ente federado disciplinava a matéria, assim inexistindo uma uniformidade legislativa.

A matéria veio a ser disciplinada pelo Decreto-Lei 200/1967, no TÍTULO XII, entre os artigos 126 ao 144. Todavia, o texto era tido como sucinto, no que diz respeito as licitações. Por consequência desse fato, o referido Decreto-Lei foi substituído pelo Decreto-Lei 2.300/1986, que instituiu nova norma jurídica sobre licitações e contratos da Administração Federal centralizada e autárquica. O referido diploma, dispôs em seu art. 85, parágrafo único, que as normas gerais sobre licitações e contratos, previstas naquele decreto, teriam aplicabilidade aos demais entes federados (Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios).

Apesar de notáveis discursões acerca da inconstitucionalidade do Decreto-Lei 2.300/1986, este continuou em vigor em nosso ordenamento jurídico. Posteriormente, com o advento da promulgação da Constituição Federal de 1988, a disciplina licitações e contratos adquiriu status de norma constitucional, recepcionando o referido decreto.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

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, 2016, p. 32).

Dessa forma, com a constitucionalização das licitações e contratos, a Constituição de 1988 passou a ser o baluarte de tal disciplina.

O núcleo primordial da disciplina encontra-se na Constituição Federal, que consagra os princípios e normas fundamentais acerca da organização do Estado e do desenvolvimento da atividade da Administração. Em virtude do princípio da constitucionalidade (hierarquia das leis), a disciplina das licitações e contratos deve ser procurada primeiramente na Constituição (JUSTEN FILHO, 2012, p.13).

O Decreto-Lei nº 2.300, seguiu em pleno vigor até a promulgação, em 21 de junho de 1993, da Lei nº 8.666, instituindo novas normas para as licitações e contratos, ao qual passou a ser aplicada, diferentemente do diploma anterior que alcançava, tão somente, a Administração Pública em âmbito federal, desde que centralizada e autárquica, a toda Administração Pública, não fazendo qualquer distinção. A Lei nº 8.666/93, contém tanto normas de caráter gerais, aplicáveis aos demais entes federativos, bem como normas específicas, aplicáveis somente a Administração Pública Federal da União.

No decorrer dos anos, após a entrada em vigor da lei de licitações, críticas foram feitas quanto a aquisição de bens e serviços comuns, que necessitavam de célere conclusão. Assim, para atender as necessidades da Administração Pública, no quesito contratações mais céleres, foi criada a Lei nº 10.520/2002, publicada em 17 de julho de 2002, prevendo uma nova modalidade licitatória, intitulada de pregão (eletrônico e presencial). Cumpre observar que a modalidade pregão, fora instituída como modalidade própria da Agência Nacional de Telecomunicações-ANATEL, Lei 9.472/1997, e Agência Nacional do Petróleo-ANP.

Ao passar dos anos, muitas outras leis referentes as licitações e contratos foram criadas no intento de atender a situações específicas, como a Lei nº 12.462/2011, instituindo o Regime Diferenciado de Contratação-RDC, instituído este, criado para atender as necessidades

decorrentes de eventos esportivos que ocorreriam posteriores a sua criação, Copa das Confederações, Copa do Mundo, bem como os Jogos Olímpicos.

Em relação ao Sistema de Registro de Preços, este tem previsão no artigo 15 da Lei nº 8.666/1993, preconizando que sempre que possível, as compras deverão ser processadas por sistema de registro de preços, assim não sendo uma mera discricionariedade da Administração Pública. Assim, no entendimento de Justen Filho:

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é uma das mais úteis e interessantes alternativas de gestão de contratações colocadas à disposição da Administração Pública. As vantagens propiciadas pelo SRP até autorizam a interpretação de que a sua instituição é obrigatória por todos os entes administrativos, não se tratando de uma mera escolha discricionária (JUSTEN FILHO, 2012, p. 218).

Esse dispositivo da lei em comento, foi regulamentado inicialmente pelo Decreto nº 3.931/2001, mas atualmente está regulamentado pelo Decreto nº 7.492/2013. Em ambas as normas, houve previsão da ata de adesão ao registro de preços. Contudo, este instituto, como veremos, ao longo dos anos vem limitando-se por atuação da jurisprudência e norma federais. Sendo esta última limitação, prevista pelo Decreto 9.488/2018.

2.2 SOBRE OS PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AS LICITAÇÕES

Inicialmente, cumpre salientar que a licitação em si representa um princípio vinculado a toda a Administração, conforme preleciona a ilustre doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Uma primeira observação é no sentido de que a própria licitação constitui um princípio a que se vincula a Administração Pública. Ela é uma decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público e que se constitui em uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante; a Administração terá que escolher aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público. (DI PIETRO, 2014, p. 377).

Os princípios constituem importantes institutos de um determinado ordenamento jurídico.

Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico. (MELLO, 2015, p. 54)

Dessa forma, diante de sua importância prática e teórica, ver-se necessário a exposição dos princípios aplicáveis as licitações. Princípios estes previstos em nossa Carta Magna, art. 37, bem como na própria Lei nº 8.666/1993, Lei de Licitações e Contratos, art. 3º. Salienta-se que o intuito dessa exposição não é exaurir o conteúdo de princípios aplicado a matéria, e sim elucidar aqueles consagrados juridicamente.

2.2.1 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade tem previsão no art. 37, da Constituição de 1988, tal previsão encontra-se também no art. 3º, da Lei nº 8.666/1993. Diferentemente do que ocorre para os particulares, a leitura do princípio da legalidade para Administração Pública deve ser diferente, para aqueles é permitido fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, já para este é permitido fazer, tão somente, o que a lei permitir.

O princípio da legalidade é talvez o princípio basilar de toda a atividade administrativa. Significa que o administrador não pode fazer prevalecer sua vontade pessoal; sua atuação tem que se cingir ao que a lei impõe. Essa limitação do administrador é que, em última instância, garante os indivíduos contra abusos de conduta e desvios de objetivos (CARVALHO FILHO, 2017, p. 248).

Assim sendo, a Administração na sua atuação deve agir segundo os ditames da lei, nem contra, muito menos além da lei. Sobre essa temática vejamos o que entende a Segunda Turma do Tribunal de Contas da União – TCU:

REPRESENTAÇÃO. RECURSOS DO MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. CONCORRÊNCIA. EDITAL COM CLÁUSULA RESTRITIVA. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA E MULTA. AUTUAÇÃO DE APARTADO PARA APURAÇÃO DE INDÍCIOS DE FRAUDE À LICITAÇÃO DA EMPRESA REPRESENTANTE. PEDIDO DE REEXAME. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO RECORRIDA. PROVIMENTO PARCIAL.

(...)

Relatório

(...)

Conclusão

Das análises anteriores, conclui-se que:

(...)

c) **ao administrador público cabe tão somente respeitar o princípio da legalidade e observar o que a lei determina, não cabendo alargá-la, pois, ao extrapolar seus ditames, o administrador público contraria o princípio da legalidade e, no caso concreto,**

o princípio da competitividade, ao restringir a participação ampla e irrestrita dos que ocorrem ao certame público.

(...)

(TCU, 2019, on-line). (Grifo nosso)

Tal princípio aplicado as licitações é basilar, por ser as fases existentes no procedimento licitatório legalmente previstas, todos aqueles que participarem do referido procedimento deve observância ao que está determinado pela lei, sob pena de ser impugnado o edital licitatório.

2.2.2 Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade também tem previsão no art. 37, da Constituição de 1988, bem como no art. 3º, da Lei nº 8.666/1993. O referido princípio está coadunado com o princípio da isonomia, bem como ao princípio da igualdade, como preceitua o ilustre doutrinador administrativista Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 117) “O princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia”. Está consagrado explicitamente no art. 37, caput, da Constituição. Além disso, assim como “todos são iguais perante a lei” (art.5º, caput), a *fortiori* teriam de sê-lo perante a administração”.

Isto posto, cumpre salientarmos que a Administração Pública deve obrigatoriamente dispor do mesmo tratamento aos participantes do procedimento licitatório, desde que se encontrem na mesma condição jurídica. Além do mais, todas as decisões ocorridas no âmbito de uma determinada licitação devem observância ao edital do certame, no que tange aos critérios objetivos ali previamente determinados.

2.2.3 Princípio da moralidade e da probidade

O princípio da moralidade, previsto inicialmente na Constituição Federal de 1988, foi igualmente previsto na Lei de Licitações e Contratos, Lei nº 8.666/1993, no art. 3º, e indo mais além, faz menção ao princípio da probidade administrativa. Embora o princípio da moralidade possua *status* constitucional, padece de uma conceituação precisa. No entanto, para uma melhor compreensão desse princípio o excelso doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello (2015, p. 552) preceitua que: “O princípio da moralidade significa que o procedimento licitatório terá de se desenrolar na conformidade de padrões éticos prezáveis, o que impõe, para a Administração e licitantes, um comportamento escorreito, liso, honesto, de parte a parte”.

Por outro lado, o princípio da probidade administrativa já possui, de certa forma, um balizamento mais definido legalmente; podendo ser observado, por meio da previsão constitucional, art. 37, §4º, punição de servidores que incidem em atos de improbidade administrativa, tais atos estão concretizados na Lei nº 8.429/1992, que dispõe dos atos que importem em improbidade administrativa. Nesse sentido, Di Pietro (2014, p.385) leciona que “no que se refere à licitação, não há dúvida de que, sem usar a expressão improbidade administrativa, a Lei nº 8.666 de 1993, nos artigos 89 a 99, estão punindo, em vários dispositivos, esse tipo de infração”.

2.2.4 Princípio da publicidade

O princípio da publicidade, da mesma forma que os anteriores citados, possuem normatividade constitucional, igualmente previsto no art. 3º, da Lei nº 8.666/1993. José dos Santos Carvalho Filho (2017, p. 249) nos leciona que:

Esse princípio informa que a licitação deve ser amplamente divulgada, de modo a possibilitar o conhecimento de suas regras a um maior número possível de pessoas. E a razão é simples: quanto maior for a quantidade de pessoas que tiverem conhecimento da licitação, mais eficiente poderá ser a forma de seleção, e, por conseguinte, mais vantajosa poderá ser a proposta vencedora (FILHO, 2017, p. 249).

Tal princípio não se refere ao simples fato de divulgar a existência do procedimento licitatório, mas também obriga a disponibilidade de todos os atos praticados no procedimento licitatório, estando inclusive acessíveis aos administrados. Cumpre ressaltar uma exceção a esse princípio, quanto ao conteúdo das propostas, este permanecerá em sigilo até a sua abertura, art. 3º, §3º, da Lei nº 8.666/1993.

2.2.5. Princípio da vinculação ao instrumento convocatório

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório, possui previsão legal no art. 3º, da Lei nº 8.666/1996. Por instrumento convocatório entende-se o edital ou carta-convite, o qual está explicitado as regras referentes ao procedimento licitatório, art. 41 da mesma lei.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório da licitação (que pode ser o edital ou a carta-convite) foi mencionado pelo art. 3º do Estatuto, mas seu sentido foi esclarecido pelo art. 41 do mesmo diploma legal, segundo o

qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”. Com efeito, o julgamento e a classificação das propostas deverão observar os critérios de avaliação constantes do edital, sendo vedadas estipulações negociais a esse respeito (ALEXANDRE, 2018, p. 583).

Sendo que sua “inobservância enseja nulidade do procedimento” (DI PIETRO, 2014, p. 386). Entendimento este partilhado por Ricardo Alexandre (2018, p. 583) “Se a Administração descumpre as regras contidas no instrumento convocatório, ao qual se encontra vinculada, o fato ensejará a nulidade do certame”.

2.2.6 Princípio do julgamento objetivo

O princípio do julgamento objetivo visa a escolha do vencedor do procedimento licitatório por meio de critérios previamente estabelecido. Assim evitando-se julgamento de cunho subjetivo, consoante a Lei nº 8.666/1993:

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.

(...)

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 (BRASIL, 2016, p.1572).

No entendimento de Bandeira de Mello (2015, p. 553): “O princípio do julgamento objetivo almeja, como é evidente, impedir que a licitação seja decidida sob o influxo do subjetivismo, de sentimentos, impressões ou propósitos pessoais dos membros da comissão julgadora. Esta preocupação está enfatizada no art. 45 da lei”.

2.2.7 Princípio da eficiência

Apesar de o princípio da eficiência não constar expressamente na lei de licitações, resolvemos por bem expor nesse trabalho devido sua importância para a atuação da Administração, além da sua relevância para o procedimento licitatório. Princípio esse

coadunado com uma das finalidades do procedimento licitatório, que é garantir a proposta mais vantajosa, art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

O princípio da isonomia está explícito na Constituição em seu artigo 37. Este princípio não estava previsto na promulgação na Constituição de 1988, somente vindo a compor o rol do artigo 37, com o advento da reforma administrativa de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 19. O princípio da eficiência tem como objetivo a qualidade, a otimização dos recursos públicos.

Busca-se o atingimento de objetivos traduzidos por boa prestação de serviços, do modo mais simples, mais rápido, e mais econômico, melhorando a relação custo/benefício da atividade da administração. O administrador deve sempre procurar a solução que melhor atenda ao interesse público, levando em conta o ótimo aproveitamento dos recursos públicos, conforme essa análise de custos e benefícios correspondentes (ALEXANDRINO, 2015, p. 225).

Assim, o administrador público está vinculado a sempre buscar a eficiência da gestão da coisa pública, não se tratando de mera discricionariedade, conveniência e oportunidade. Aplicando-se esse princípio aos procedimentos licitatório, tem-se a finalidade de buscar a proposta mais vantajosa, conforme está expresso no art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

3 ATUAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

O presente capítulo abordará como se dá o procedimento licitatório. Conforme será visto, não há um procedimento idêntico aplicável para todas as modalidades licitatórias, ocorrendo algumas variações a depender da modalidade licitatória adotada ou do objeto a ser contratado. Contudo, ressalta-se que essas variações serão devidamente ponderadas quando necessária, para melhor elucidação do tema.

Em um primeiro momento será feita uma explanação sobre o procedimento licitatório como um todo, em suas linhas gerais. Posteriormente, serão apresentados os procedimentos atinentes ao Sistema de Registro de Preços – SRP. Após tais abordagens, versaremos sobre o procedimento da Ata de Adesão de Registro de Preços.

3.1 PROCEDIMENTO DA LICITAÇÃO

“A licitação”, consoante já observado, “não possui um procedimento uniforme. Os procedimentos variam de acordo com a modalidade de licitação, bem como em razão do objeto da contratação” (OLIVEIRA, 2016, p. 425). Isto posto, será expor o procedimento licitatório no que se refere a modalidade concorrência, por possuir regras gerais, porém fazendo observações quando divergente sua aplicação a outras modalidades licitatórias.

A maioria da doutrina, a exemplo de Celso Antônio Bandeira de Mello, leciona que o procedimento da licitação possui uma fase interna e uma fase externa.

A interna é aquela em que a promotora do certame, em seu recesso, pratica todos os atos condicionais à sua abertura; antes, pois, de implementar a convocação dos interessados. A etapa externa – que se abre com a publicação do edital ou com os convites – é aquela em que, já estando estampadas para terceiros, com a convocação dos interessados, as condições de participação e disputa, irrompe a oportunidade de relacionamento entre a Administração e os que se propõem afluír ao certame (MELLO, 2015, p. 592).

A fase interna desenrola-se tão somente no domínio da Administração, dessa forma não existindo atos externos diante de terceiros. Nessa fase pratica-se atos preparatórios, tais como:

- a) verificar a necessidade e a conveniência da contratação de terceiros;
- b) determinar a presença dos pressupostos legais para contratação (inclusive a disponibilidade de recursos orçamentários);
- c) determinar a prática de atos prévios indispensáveis à licitação (...);
- d) definir o objeto do contrato e as condições básicas de contratação;

e) verificar a presença dos pressupostos da licitação, definir a modalidade e elaborar o ato convocatório da licitação (JUSTEN FILHO, 2014, p. 586).

Por sua vez a fase externa, esta inicia-se com a publicação do edital ou convite, seguido da habilitação, julgamento e classificação, homologação e adjudicação.

3.1.1 Instrumento convocatório

O instrumento convocatório possui “tanto a função divulgatória quanto a normativa” (JUSTEN FILHO, 2013, p. 591). Quanto a função normativa, constitui a lei interna na licitação, norteando a licitação, a qual deve ser observado tanto pela Administração, bem como pelos licitantes. Tal entendimento relaciona-se com o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, previsto nos artigos 3º, 41 e 55, IX, da Lei de Licitações.

3.1.2 Habilitação

A habilitação destina-se a apurar se os licitantes possuem aptidão para efetuar eventual contrato com a Administração. Sendo que, nas palavras de Rafael Carvalho Rezende Oliveira, a habilitação deverá ser exigida, tão somente, para atender o objeto a ser contratado, observando-se a habilitação enquanto estiver em curso a execução do contrato, conforme artigo 55, XIII, da Lei de Licitações.

3.1.3 Julgamento e classificação

Nessa terceira fase do procedimento licitatório há o julgamento das propostas. A referida fase está diretamente relacionada ao princípio do julgamento objetivo das propostas, ao qual seguirá parâmetros objetivos previstos no edital. Além do tipo de licitação aplicável ao procedimento, podendo ser, conforme prevê o artigo 45, § 1º, da Lei de Licitações: a de menor preço, a de melhor técnica, a de melhor técnica e preço e a de maior lance ou oferta.

É vedada a utilização de outros critérios de julgamento, salvo aqueles previstos na legislação especial (art. 45, §5º, da Lei).

Serão desclassificados os licitantes que apresentarem propostas em desconformidade com as exigências do ato convocatório da licitação e as que tiverem preços excessivos ou manifestamente inexequíveis (art. 48, I e II, da Lei de Licitações). Se todas as propostas forem desclassificadas (licitação fracassada ou frustrada), a Administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis (no convite, o prazo poderá ser de três dias) para

apresentação de nova documentação ou de outras propostas que supram os motivos da desclassificação (art. 48, §3º, da Lei). (OLIVEIRA, 2016, p. 432)

Após o julgamento, ocorrerá a classificação, conforme a ordem de preferência. Por ventura ocorra empate entre as propostas apresentadas, mesmo após o disposto no art. 3º, § 2º, da Lei de Licitação, deverá ser feito sorteio para o devido desempate, conforme art. 45, §2º, da Lei de Licitação.

3.1.4 Homologação e adjudicação

A homologação, segundo Rafael Carvalho Rezende Oliveira, “é ato administrativo que atesta a validade do procedimento e confirma o interesse na contratação”. Porém cumpre observar que, ainda que válido o procedimento, a Administração poderá revogar o procedimento. Dessa forma, a homologação será processada quando não ocorrer anulação ou revogação do procedimento.

A homologação se situa no âmbito do poder de controle hierárquico da autoridade superior e tem a natureza jurídica de ato administrativo de confirmação. Quando a autoridade procede à homologação do julgamento, confirma a validade da licitação e o interesse da Administração em ver executada a obra ou o serviço, ou contratada a compra, nos termos previstos no edital. A lei, além de referir-se à homologação, alude também à expressão aprovação do procedimento, que possui o mesmo significado (CARVALHO FILHO, 2016, p. 302).

Por consequência, após a homologação surge a adjudicação como último ato do procedimento licitatório. A qual a Administração “atribui ao vencedor o objeto da licitação” (DI PIETRO, 2014, p. 433).

A doutrina também discute os efeitos da adjudicação, embora, segundo a posição majoritária, ela produza os seguintes efeitos:

- a) confere ao vencedor o direito de não ser preterido, impedindo que a Administração contrate o objeto licitado, com qualquer outro que não seja o adjudicatário, devendo respeitar a ordem de classificação e não podendo contratar com terceiros estranhos ao procedimento licitatório;
- b) a vinculação do adjudicatário a todos os encargos estabelecidos no edital e aos prometidos na sua proposta;
- c) a sujeição do adjudicatário às penalidades previstas no edital e a perda de eventuais garantias de propostas oferecidas, se não assinar o contrato no prazo e condições estabelecidas;
- d) a liberação dos licitantes vencidos dos encargos da licitação. (MARINELA, 2018, p. 500).

Ressalta-se, conforme preconiza o entendimento majoritário, que o vencedor do procedimento licitatório não possui direito subjetivo ao contrato, mas meramente expectativa de direito. No entanto, decidindo a Administração pela celebração do contrato, somente poderá fazê-lo com o licitante vencedor.

3.2 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços possui previsão legal no artigo 15, II, da Lei de Licitação, regulamentado, em âmbito federal, atualmente pelo Decreto nº 7.892/2013. O Sistema de Registro de Preços possui definição no art. 2º, I, do Decreto 7.892/2013: “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”. Nesse mesmo sentido leciona o preeminente doutrinador Jair Eduardo Santana (2014, p.369) “Em suma, o *registro de preços* não é uma *modalidade de licitação*, mas é um *procedimento plástico e diferenciado* que se aplica tanto às compras quanto aos serviços” (destaques do autor). Dessa forma, o Sistema de Registro de Preços – SRP não se confunde com modalidade licitatória, nem tão pouco com tipo de licitação, constituindo tão somente um conjunto de procedimentos administrativos. Por sua vez, a ata de registro de preços é um documento que formaliza o registro de preços; segundo definição do art. 2º, II, do Decreto 7.892/13:

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

Quando o decreto declara que a ata é documento vinculativo e obrigacional, versa apenas sobre os preços e condições registrados. Entretanto, a Administração não está obrigada a contratar com o particular, consoante determina o art. 16, do Decreto 7.892/2013: “A existência de preços registrados não obriga a administração a contratar, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, assegurada preferência ao fornecedor registrado em igualdade de condições”; cumulado com o art. 15, §4º, da Lei de Licitações:

A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

Para a formalização da ata de registro de preços, deve-se fazê-la por meio de um procedimento licitatório na modalidade concorrência, nos termos da Lei 8.666/1993, ou pregão, nos moldes da Lei 10.520/2002, não importando o valor a ser licitado. Nos termos do art. 7º, caput, do Decreto 7.892/2013: “A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado”.

O tipo de licitação aplicado será em regra o de menor preço, podendo ser utilizado excepcionalmente o de melhor técnica e preço, nos termos do art. 7º, §1º, do Decreto 7.892/2013: “O julgamento por técnica e preço, na modalidade concorrência, poderá ser excepcionalmente adotado, a critério do órgão gerenciador e mediante despacho fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade”. Porém, adotando-se o critério da melhor técnica e preço, obrigatoriamente será utilizado a modalidade concorrência, por não ser admitido outro critério para julgamento na modalidade pregão, salvo o de menor preço. Nos moldes do Decreto 10.520/2002:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

(...)

X - para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital.

Consoante, art. 15, II, da Lei de Licitação, o Sistema de Registro de Preços – SRP deverá ser utilizado sempre que possível para aquisição de compras e serviços. Sendo que a sua não utilização deverá sempre ser motivada.

A adoção do registro de preços depende de análise discricionária do Poder Público. Todavia, a legislação e a respectiva regulamentação afirmam que a sua adoção deve ocorrer “sempre que possível” (ou “preferencialmente”), razão pela qual a sua não utilização deve ser devidamente justificada (motivada) pela Administração (OLIVEIRA, 2016, p. 382.).

Quanto as hipóteses de incidência do sistema de registro de preços, o art. 3º do Decreto 7.892/2013, elenca quatro possibilidades:

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. (Grifo nosso).

3.2.1 Quanto aos órgãos integrantes da ata de registro de preços

Cumpre observamos que aos nos referirmos a órgãos, não estamos atrelados a seu sentido estrito, classificação adotada no direito administrativo, mas em seu sentido amplo, ao qual compreende entidades e órgão que compõem a Administração Pública.

3.2.1.1 Órgão gerenciador

Nos termos do art. 2º, III, do Decreto 7.892/2013, “órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente”. Logo, o órgão gerenciador possui a atribuição de conduzir a licitação e gerenciar a ata dela decorrente.

As atribuições do órgão gerenciador estão adstritas a atos de controle e administração do sistema de registro de preços, consoante o art. 5º, do Decreto 7.892/2013:

I - registrar sua intenção de registro de preços no Portal de Compras do Governo federal;

II - consolidar informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;

III - promover atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório;

IV - realizar pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação e, consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidades participantes, inclusive nas hipóteses previstas nos §§ 2º e 3º do art. 6º deste Decreto;

V - confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e termo de referência ou projeto básico;

VI - realizar o procedimento licitatório;

VII - gerenciar a ata de registro de preços;

VIII - conduzir eventuais renegociações dos preços registrados;

IX - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes de infrações no procedimento licitatório; e

X - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações.

XI - autorizar, excepcional e justificadamente, a prorrogação do prazo previsto no § 6º do art. 22 deste Decreto, respeitado o prazo de vigência da ata, quando solicitada pelo órgão não participante.

O órgão gerenciador, conforme observamos na legislação citada anteriormente, é o que efetivamente realiza a licitação, a dotando todos os procedimentos para sua realização, além de gerenciar a ata de registro de preços, dentre outras atribuições para implementar o procedimento concernente ao Sistema de Registro de Preços.

3.2.1.2 Órgão participante

Órgão participante é aquele participa dos procedimentos iniciais e que integra a ata. Em conformidade com o art. 2º, IV, do Decreto 7.892/2013: “órgão ou entidade da administração pública que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços”.

Por manifestar seu interesse em participar do registro de preços, o órgão participante deverá providenciar “o encaminhamento ao órgão gerenciador de sua estimativa de consumo, local de entrega e, quando couber, cronograma de contratação e respectivas especificações ou termo de referência ou projeto básico” (art. 6º, do Decreto 7.892/2013), além do mais compete ao órgão participante, art. 6º do mesmo decreto:

I - garantir que os atos relativos a sua inclusão no registro de preços estejam formalizados e aprovados pela autoridade competente;

II - manifestar, junto ao órgão gerenciador, mediante a utilização da Intenção de Registro de Preços, sua concordância com o objeto a ser licitado, antes da realização do procedimento licitatório; e

III - tomar conhecimento da ata de registros de preços, inclusive de eventuais alterações, para o correto cumprimento de suas disposições.

3.2.1.3 Órgão não participante

Órgão não participante não participa dos procedimentos iniciais, entretanto faz adesão a ata. Nos termos do art. 2º, V, do Decreto 7.892/2013: “órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços”.

3.2.1.4 Órgão participante de compra nacional

Órgão participante de compra nacional é uma inovação incluída pelo Decreto 8.250/2014. O art. 2º, VII, do Decreto 7.892/2013, define que: “órgão participante de compra nacional - órgão ou entidade da administração pública que, em razão de participação em programa ou projeto federal, é contemplado no registro de preços independente de manifestação formal”.

3.3 PROCEDIMENTO DO REGISTRO DE PREÇOS

O instrumento convocatório para o registro de preços, além de observar o que dispõe a Lei 8.666/1993 e a Lei 10.520/2002, deverá se atentar para o disposto no art. 9º, do Decreto 7.892/2013, prevendo no mínimo:

- I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;
- II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;
- III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;
- IV - quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;
- V - condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;
- VI - prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no **caput** do art. 12;
- VII - órgãos e entidades participantes do registro de preço;
- VIII - modelos de planilhas de custo e minutas de contratos, quando cabível;
- IX - penalidades por descumprimento das condições;
- X - minuta da ata de registro de preços como anexo; e
- XI - realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.

Conforme já observamos, o autor Sidney Bittencourt (2019, p. 91) leciona que “Ressalta lembrar que a legislação do pregão não autoriza o uso da licitação do tipo *técnica e preço*, só permitindo, em face das peculiaridades dessa modalidade do tipo *menor preço*. (...) para o uso do tipo *técnica e preço* é unicamente a concorrência”. (destaques do autor)

Quanto a dotação orçamentária, por não haver obrigatoriedade de se firmar o contrato, não é necessário fazê-la na referida licitação. No entanto, tão indicação será exigida quando da formalização do contrato ou de outro instrumento hábil, conforme art. 7º, §2º, do Decreto 7.892/2013.

A lei também autoriza que o órgão gerenciador estabeleça a divisão do quantitativo total a ser licitado em lotes, desde que “técnica e economicamente viável, para possibilitar maior competitividade, observada a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços” (art. 8º, caput, do Decreto 7.892/2013). Em que pese o Decreto 7.892/2013 expor que o órgão gerenciador “poderá dividir a quantidade total do em lotes”, o entendimento Tribunal de Contas da União – TCU, Acórdão 2079/2007-Plenário, informa que o parcelamento é a regra:

O parcelamento do objeto da licitação é a regra, se viável técnica e economicamente. Havendo possibilidade de dividir obra pública, o gestor é obrigado a fazê-lo, pois o parcelamento redundaria na ampliação do número de competidores, na medida em que empreiteiras de menor porte ou de campo de atuação mais restrito podem não reunir condições de habilitação para todo o empreendimento, mas podem ter plena capacidade para executar uma parcela deste.

Cumprido observar que a estimativa referente a quantitativos para adesões de órgãos não participantes, caso venha o órgão gerenciador admitir adesões, não será levada em consideração para fins de qualificação técnica e qualificação econômico-financeira na habilitação do licitante, conforme inteligência do art. 9º, §3º do Decreto 7.892/2013.

Outra ressalva, apontada pelo art. 10 do mesmo decreto, é que mesmo após o encerramento da etapa competitiva, os demais licitantes poderão reduzir seus lances ao valor da proposta do licitante mais bem classificado. No entanto, o parágrafo único do mesmo artigo nos informa que a apresentação dessas novas propostas em nada alterará o resultado quanto ao licitante mais bem classificado.

Acertadamente, o dispositivo manteve a possibilidade de os licitantes, após a disputa, reduzirem seus preços de maneira a igualar o preço vencedor.

(...)

Vide que, no §1º do art. 11, ao ultimar detalhes sobre a prática, do decreto informa que o registro tem por objetivo a formação de cadastro de reserva, no caso de exclusão do primeiro colocado da ata (BITTENCOURT, p. 107, 108, 2019).

Assim, a Administração, caso necessário, poderá convocar os licitantes remanescentes, com observância da ordem de classificação.

Quanto o prazo de validade da ata de registro de preços, esta não será superior a doze meses, mesmo que haja prorrogações, este será o prazo máximo, conforme determina o art.12, caput, do Decreto 7.892/2013. Sendo que eventuais contratos deverão ser assinados no prazo de validade da ata de registro de preços, nos termos do §4º do mesmo artigo.

3.3.1 Assinatura da ata e contratação com fornecedores registrados

Após a classificação, ocorrerá a homologação do resultado da licitação. Em seguida a este ato, o fornecedor mais bem classificado será convocado para a assinatura da ata de registro de preços, nos termos do art. 13, do Decreto 7.892/2013. Todavia, convocando-se o licitante vencedor, e este não assinar a ata nas condições estabelecidas e no prazo estipulado no instrumento convocatório, é facultado a Administração os demais licitantes, conforme a classificação. Neste caso, o contrato será assinado nos mesmos termos previsto pelo primeiro classificado, conforme prevê o art. 13, parágrafo único, do Decreto 7.892/2013.

Cumprir observar que sendo convocado o licitante e de forma injustificada negar assinar a ata, no prazo legal, sofrerá penalidades previstas na lei, nos termos do art. 14, parágrafo único, do Decreto 7.892/2013. Nestes termos leciona Sidney Bittencourt (p. 130, 2019) “Portanto, com o término da licitação, adentra-se na fase de convocação do licitante para a assinatura da ARP. A recusa injustificada de assinatura sujeita o fornecedor registrado às sanções administrativas”.

É importante frisarmos que mesmo existindo preços registrados não vincula a Administração a contratar com o licitante bem mais classificado, podendo inclusive realizar novo procedimento licitatório para a aquisição desejada, art. 16, do Decreto 7.892/2013.

3.3.2 Revisão e cancelamento dos preços registrados

Primeiramente, observamos que a revisão difere do reajuste. Este reside na atualização de preços em consequência da flutuação do valor da moeda, geralmente em decorrência da inflação. Em outro sentido, revisão busca o reestabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicialmente pactuado, em decorrência de situações excepcionais. Vejamos o que dispõe o art. 17, do Decreto 7.892/2013:

Os preços registrados poderão ser revistos em decorrência de eventual redução dos preços praticados no mercado ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, cabendo ao órgão gerenciador promover as negociações

junto aos fornecedores, observadas as disposições contidas na alínea “d” do inciso II do caput do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

O referido dispositivo, alínea “d” do inciso II do caput do art. 65 da Lei 8.666/1993, mencionado no artigo anteriormente citado, prevê a teoria da imprevisão, conforme nos ensina o duto doutrinador José dos Santos Carvalho Filho:

O efeito da teoria da imprevisão calca-se em duas vertentes. Se a parte prejudicada não puder cumprir, de nenhum modo, as obrigações contratuais, dar-se-á a rescisão sem atribuição de culpa. Se o cumprimento for possível, mas acarretar ônus para a parte, terá este direito à revisão do preço para restaurar o equilíbrio rompido. Já se observou, oportunamente, que o direito brasileiro não contemplou objetivamente o instituto, podendo-se apontar o art. 55, II, *b*, da antiga lei licitatória, que admitia o ajuste bilateral para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial, como tímido fundamento para seu reconhecimento. O argumento persiste, porque essa previsão é repetida no art. 65, II, *d*, do vigente Estatuto. (p. 218, 2018).

Nesse sentido, o art. 19 do Decreto 7.892/2013, ao mencionar as soluções, caso ocorra de o preço de mercado fazer-se ficar maior que os preços registrados, sugere que se o licitante não tiver como suportar o fornecimento estará liberado do fornecimento e do compromisso assumido. Determina ainda o referido dispositivo que sejam convocados os fornecedores remanescentes assegurando igualdade na negociação. Vejamos:

Art. 19. Quando o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e o fornecedor não puder cumprir o compromisso, o órgão gerenciador poderá:
I - liberar o fornecedor do compromisso assumido, caso a comunicação ocorra antes do pedido de fornecimento, e sem aplicação da penalidade se confirmada a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados; e
II - convocar os demais fornecedores para assegurar igual oportunidade de negociação.

Contudo, após as medidas anteriormente citadas, não ocorrendo êxito nas negociações, o órgão gerenciador revogará o registro de preços, nos termos do parágrafo único, do art. 19, do Decreto 7.892/2013: “Não havendo êxito nas negociações, o órgão gerenciador deverá proceder à revogação da ata de registro de preços, adotando as medidas cabíveis para obtenção da contratação mais vantajosa”.

Quanto ao cancelamento da ata de registro de preços, o art. 20, do Decreto 7.892/2013, elenca as possibilidades de cancelamento do registro de preços, tais motivos são:

I - descumprir as condições da ata de registro de preços;
II - não retirar a nota de empenho ou instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração, sem justificativa aceitável;
III - não aceitar reduzir o seu preço registrado, na hipótese deste se tornar superior àqueles praticados no mercado; ou

IV - sofrer sanção prevista nos incisos III ou IV do caput do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, ou no art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002.

O parágrafo único do art. 20, do referido decreto, determina que nas hipóteses dos incisos I, II e IV o cancelamento deverá ser formalizado por despacho do órgão gerenciador, garantindo ao fornecedor o contraditório e ampla defesa. Percebe-se que em tais hipóteses o cancelamento se dá em decorrência de condutas do fornecedor. De outro modo, o art. 21, do mesmo decreto, elenca os casos de cancelamento “decorrente de caso fortuito ou força maior, que prejudique o cumprimento da ata, devidamente comprovados e justificados”, sendo “por razão de interesse público ou a pedido do fornecedor”.

3.4 DA ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

A adesão à ata de registro de preços, com previsão legal no art. 22, do Decreto 7.892/2013, é o ato pelo qual um órgão ou entidade não participante do procedimento licitatório manifesta interesse em aderir a uma ata registro de preços, devendo essa adesão ser precedida de autorização do órgão gerenciador.

3.4.1 Do procedimento para utilização da ata de registro de preços por órgão ou entidades não participantes

O uso da ata de registro de preços por órgão não participantes é, certamente, o conteúdo mais relevante do sistema de registro de preços, visto que possibilita que órgãos ou entidades, ainda que não tenham participado do procedimento licitatório, manifestem interesse a adesão de uma determinada ata de registro de preço.

Tal procedimento é doutrinariamente conhecido como “carona”, ou “efeito carona”. Vejamos o que a ilustre doutrinadora Di Pietro leciona (2017, p. 483):

O órgão ou entidade que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, adere à ata de registro de preços é chamado de “**órgão não participante**” (art. 2º, V); este último corresponde à figura que, na prática e na doutrina, é conhecida como “**carona**”. Vale dizer que o Regulamento permite que, mesmo não tendo participado da licitação para organização do SRP, o órgão ou entidade da Administração Pública que preencha os requisitos legais faça sua adesão à ata de registro de preços. (Grifos do autor)

A legislação prevê que, desde que fundamentada a vantagem, a ata de registro de preços, durante seu prazo de vigência, poderá ser utilizada por qualquer outro órgão ou entidade da

administração pública federal não participante do procedimento licitatório, bem como “É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal” (art.22, §9º, do Decreto 7.892/2013) mediante anuência do órgão gerenciador, art. 22, caput, do Decreto 7.892/2013. Devendo-se observar “ à realização de estudo, pelos órgãos e pelas entidades que não participaram do registro de preços, que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública federal da utilização da ata de registro de preços” (art. 22, §1º, do Decreto 7.892/2013).

Quanto ao quantitativo que poderá ser contratado decorrente da adesão à ata de registro de preços, conforme determina o §3º do artigo em comento, é de no máximo 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos previstos na ata de registro de preços para órgão gerenciador e órgãos participantes. Sendo que a totalidade de adesões não poderá exceder o dobro de cada item registrado, nos termos do §4º do artigo em comento. Assim, percebemos que não existe um limite para o número de órgãos não participantes, no entanto, o que há é um limite de quantitativo.

O órgão gerenciador autorizando a adesão do órgão não participante, este terá o prazo de 90 (noventa) dias para efetivar a aquisição ou contrato, observando-se o prazo de validade da ata de registro de preços, art. 22, §6º, do Decreto 7.892/2013. Cumpre ressaltar que eventuais contratos firmados pelos órgãos não participantes, serão fiscalizados por estes, aplicando inclusive as penalidades devidas, contudo deverá informar os acontecimentos ao órgão gerenciador, §7º do mesmo artigo em comento.

4 ASPECTOS CONTROVERTIDOS DA ATA DE ADESÃO DE REGISTRO DE PREÇOS

No presente capítulo, abordam-se questões que suscitam divergências quanto a sua (in) observância na ata de adesão de registro de preços. Tais questionamentos são abordados por doutrinadores de renome, a título de exemplo: Jair Eduardo Santana, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, Marçal Justen Filho, Sidney Bittencourt, dentre outros. Além de acórdãos proferidos pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

4.1 QUANTO AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

A fundamentação legal para o princípio da legalidade está inserida no art. 37, caput, da Constituição Federal. Sendo de observância obrigatória por toda Administração. Rafael Carvalho Rezende Oliveira leciona que a lei se sobrepõe aos atos da Administração. Nesse sentido, ponderamos que a atuação da Administração está adstrita, tão somente, nas palavras de Hely Lopes Meirelles, ao que determina a lei, não podendo a Administração desviar-se ou afastar-se desta.

No que tange as licitações, conforme já mencionamos no presente trabalho, o princípio da legalidade está previsto no art. 3º, caput, da Lei 8.666/93. Assim o desenrolar de todo procedimento licitatório deverá observar a legalidade.

Na matéria ata de adesão de registro de preços há controvérsia quanto a sua legalidade, controvérsia essa que paira em relação a sua criação, por ter se dado por meio do Decreto nº 3.931/01. Nas palavras de Sidney Bittencourt (2019, p.145) “críticável, em função da total falta de amparo legal”.

No mesmo sentido, Jair Eduardo Santana (2014, p.389) compartilha do mesmo pensamento:

É claro que não há autorização legislativa para *não licitar sob tais parâmetros*. A Constituição Federal de 1988, matriz e fundamento de todas as leis, apenas possibilita exceções previstas em *lei* e não contempla os afastamentos da licitação por simples decreto, ato subalterno e desprovido de qualquer força inovadora. (Grifos do autor)

Essas críticas existem pelo fato de que o Poder Executivo Federal extrapolou seu poder regulamentar ao disciplinar o art. 15, §3º da Lei nº 8.666/93, no início disciplinado pelo Decreto

nº 3.931/01, e nos dias de hoje pelo Decreto nº 7.892/13, criando a figura do “carona”, órgão não participante do procedimento para registro de preços.

A Constituição Federal de 1988, estabelece em seu art. 86, IV, que é ato privativo do Presidente da República editar decretos e regulamentos para a fiel execução das leis, destinando-se “à implementação e concretização de textos legais” (OLIVEIRA, 2013, p.84). Essa hipótese de decreto refere-se ao decreto regulamentar ou decreto de execução.

As críticas doutrinárias sobre o assunto da (i) legalidade pairam justamente no fato do Poder Executivo ter excedido sua atribuição constitucional ao inovar o ordenamento jurídico, com a criação do “carona”.

Uma outra crítica que pode ser feita, quanto a legalidade, é a existência de dispensa de licitação, fora das hipóteses previstas na Lei nº 8.666/93. O Poder Executivo ao criar a hipótese de adesão à ata de registro de preços, o “carona”, por meio de decreto, culminou em criar mais uma hipótese de dispensa licitatória. As hipóteses de dispensa de licitação estão previstas no art. 24, da Lei nº 8.666/93.

Esse ato viola o que dispõe o art. 37, XXI, da Constituição Federal, que prevê que “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública”. Ao aproveitar uma licitação feita por outro órgão, aderindo a uma ata de registro de preços, sem o devido processo licitatório, revela-se em uma contratação direta, demonstrando-se uma hipótese de dispensa de licitação não amparada por lei.

Há autores, a exemplo de Toshio Mukai, que vão além da questão da legalidade, quanto a criação da adesão à ata de registro de preços, defendendo que há de fato uma inconstitucionalidade na figura do “carona”, vejamos: “Já escrevemos um artigo demonstrando que a figura do “carona”, como se costumou dizer, nas lides licitatórias, é absolutamente inconstitucional”.

Por outro lado, existem autores que defendem a inexistência de ilegalidade no “carona”. Vejamos:

Em nosso sentir a prática limitada do carona não fere os princípios da legalidade e da obrigatoriedade de licitação, como afirmam autores como Joel Menezes Niebuhr (11), Thiago Dellazari Melo (12) e Luiz Claudio Santana (13).

[...] E a prática do carona, embora não tenha sido prevista na lei geral, decorre da dinâmica do procedimento licitatório e da execução da ata de registro de preços, razão pela qual não pode ser considerada inovação indevida por parte do Chefe de Executivo (OLIVEIRA FILHO, 2011).

Diante do exposto, vislumbra-se que há argumentos tanto em defesa da legalidade da adesão à ata de registro de preços, quanto argumentos contrários.

4.2 QUANTO AO PRINCÍPIO DA IGUALDADE E DA IMPESSOALIDADE

O princípio da igualdade possui previsão constitucional no art. 5º, caput, determinando que “todos são iguais perante a lei”, com isso, a Administração no trato com particulares deve lançar mão de um tratamento isonômico, desde que estes se encontrem numa mesma posição jurídica, conforme já mencionamos no “item 2.2.2”, ressalvada as hipóteses legais.

O princípio da igualdade aplicado as licitações, também possui patamar constitucional, art. 37, XXI, estabelece que “compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes”. No mesmo sentido, a Lei nº 8.666/93 em seu art. 3º, expressa o princípio da isonomia como um de seus fundamentos.

Em relação ao princípio da impessoalidade, este possui previsão constitucional no art. 37, caput. José dos Santos Carvalho Filho (2018, p. 31) nos ensina que “O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica”. Aplicando-se esse princípio ao procedimento licitatório, obsta que a Administração possa privilegiar ou desfavorecer quem dele participar, direta ou indiretamente.

Aplicando-se tais princípios sistematicamente a adesão à ata de registro de preços, por órgão não participante do procedimento, observamos que há um verdadeiro “self service”, escolhendo-se com quem contratar. Esse tipo de prática vai de encontro aos princípios mencionados, no momento em que a Administração, por meio de um órgão não participante do procedimento de registro de preços, resolve contratar com o particular.

Na relação entre “contratação direta e princípios constitucionais um dos problemas mais delicados, nesse campo, envolve o princípio da isonomia” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 330). Para o mesmo autor, para que seja respeitado o princípio da isonomia na contratação direta, ver-se necessário o preenchimento de alguns requisitos que justifique essa prática; dentre as quais deve a Administração demonstrar que a situação não permitia competição ou prejudicaria preceitos resguardados pelo direito.

Nesse mesmo sentido, vejamos o que dispõe o Acórdão 1.487/2007 do Tribunal de Contas da União – TCU: “9.2.2. (...) estabelecer limites para a adesão a registros de preços realizados por outros órgãos e entidades, visando **preservar os princípios** da competição, da

igualdade de condições entre os licitantes e da busca da maior vantagem para a Administração Pública”. (Grifo nosso)

Esses argumentos expõem que a adesão à ata de registro de preços, por ensejar contratação direta, em que há uma escolha dentre tantas atas disponíveis, a livre opção do “carona”, finda por ferir os princípios da igualdade/isonomia e impessoalidade.

Em sentido contrário, há posicionamentos que é possível afastar a ofensa ao princípio da impessoalidade, Vejamos:

Há entendimentos, por outro lado, de que a adesão à Ata de Registro de Preços não causaria ofensa ao princípio da impessoalidade se fosse elaborado um estudo minucioso do mercado e da média de preços de forma a garantir a lisura do processo. Portanto, a exigência da comprovação da vantagem da adesão aliada à implementação dos princípios da eficiência — haja vista o ganho indiscutível de celeridade — e da economicidade teria o condão de afastar favorecimentos (DIAS; CAMPOLINA; VEIGA DE PAULA, 2012, p. 259).

Observa-se que a intenção, com essa prática, é sair de critérios subjetivos, para critérios objetivos, na tentativa de legitimar a adesão à ata de registro de preços.

O renomado jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, defende que a “a observância da isonomia não é para distribuir demandas uniformemente entre os fornecedores, mas para ampliar a competição visando a busca de proposta mais vantajosa”. Além do que, segundo o Jacoby Fernandes, o princípio da isonomia já fora observado em procedimento licitatório anteriormente realizado por outro órgão ou entidade da Administração. Dessa forma, não há que se falar em inobservância do princípio da isonomia.

4.3 QUANTO AO PRINCÍPIO DA MORALIDADE E DA PROBIIDADE

O princípio da moralidade com previsão constitucional no art 37, caput, e o princípio da probidade expresso no art. 3º da Lei 8.666/93 são norteadores da conduta da Administração e do procedimento licitatório. Conforme leciona Marçal Justen Filho, a atuação da Administração ou do particular deverá ser pautada nos valores fundamentais insculpidos pela ordem jurídica. Conclui Justen Filho (2012, p. 76) dizendo que “uma conduta compatível com a lei, mas imoral, será inválida.

Anteriormente, já mencionamos que a adesão à ata de registro de preços chega a ser um verdadeiro “self service”, por ter a Administração a liberdade de escolher, sem a necessária licitação pública, e contratar com o particular dentre as opções disponíveis.

Por sua abstração consensual, seria infeliz de nossa parte alegar que todas as contratações por meio da adesão à ata de registro de preços violariam os princípios da moralidade e da probidade. Esse foi o entendimento do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (2007), Processo nº CON – 07/00001662:

Não se quer afirmar que todos que participam do *carona* defendem a imoralidade, são desonestos ou receberam algum tipo de vantagem indevida. O que se quer afirmar é que o *carona* abre as portas da Administração Pública nacional a isso, porquanto não há controle algum. (Grifo do autor)

No entanto, deve atentar-se para o fato de que a figura do “*carona*” propicia um ambiente favorável a práticas não amparadas pela legalidade. Vejamos o posicionamento de Edgar Guimarães e Joel de Menezes Nieburh:

O *carona* é o júbilo dos lobistas, do tráfico de influência e da corrupção, especialmente num país como o nosso, com instituições e meios de controle tão frágeis. Os lobistas e os corruptores não precisam mais propor o direcionamento de licitação; basta proporem o *carona* e tudo está resolvido (NIEBURH *apud* MELLO, POLICIANO, ANDRADE, 2016, p. 352).

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (2007), em posicionamento a Consulta, de Processo nº CON – 07/00001662, exarou que: “O *carona*, no mínimo, expõe os princípios da moralidade e da impessoalidade a risco excessivo e despropositado, abrindo as portas da Administração a todo tipo de *lobby*, tráfico de influência e favorecimento pessoal”. (Grifos do autor)

Embora, o parecer anteriormente citado seja do ano de 2007, ainda nos mostra o quanto está atual seu pensamento, corroborando com o entendimento de Edgar Guimarães e Joel Menezes.

4.4 QUANTO AO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência não constava na promulgação da Constituição Federal de 1988, no rol dos princípios presentes no art. 37, caput. A sua inserção se deu com a promulgação da Emenda Constitucional 19/1998, por esse motivo o princípio da eficiência não constar na Lei nº 8.666/1993, por esta ser anterior ao acréscimo constitucional.

A Emenda Constitucional 19/1998 versou sobre “regras relativas ao projeto de reforma do Estado” (CARVAHO FILHO, 2018, p. 36).

A ideia de eficiência está intimamente relacionada com a necessidade de obter os resultados elencados pelo texto constitucional de maneira célere.

(...)

O resultado destaca-se como um novo paradigma do Direito Administrativo: a legitimidade da ação estatal não se resume ao respeito aos procedimentos formais, mas, principalmente, ao alcance dos resultados delimitados pelo texto constitucional. (OLIVEIRA, 2013, p. 113)

Com o princípio da eficiência o que se busca é uma maior produtividade, com uma maior economia. Porém sem se desviar de um serviço de boa qualidade, célere, desburocratizado.

Ao aplicar esse princípio as licitações o que se visa são contratações vantajosas para a Administração, ao mesmo tempo em que o interesse público é observado. No que se refere a sua aplicabilidade a adesão à ata de registro de preços, iremos expor posicionamentos favoráveis e contrários, conforme já tínhamos exposto anteriormente.

Os autores que saem em defesa de que o princípio da eficiência é aplicado a adesão à ata de registro de preços enfatizam que há uma grande economia de escala. Nesse sentido, vejamos o que diz Sidney Bittencourt (2019, p. 19): “A adoção do SRP determina flagrante economia, além de ganho em agilidade e segurança, com pleno atendimento ao princípio da eficiência, elevado a princípio constitucional da Administração Pública”. E continua o autor expondo que “diante da desburocratização e economicidade que proporciona – reduzindo, em muito, o trabalho, os gastos e o tempo”. (BITTENCOURT, 2019, p. 145)

Nesse sentido, para que seja de fato demonstrada a eficiência, houve recentemente alteração do Decreto 7.892/2013, por meio do Decreto 9.488/2018, estabelecendo no art. 22, parágrafos 1º-A e 1º-B, a obrigatoriedade de estudo que demonstre o ganho de eficiência, viabilidade e economicidade.

Os autores com posicionamentos contrário estabelecem que “em busca da eficiência, da desburocratização e de uma maior celeridade na atuação da Administração Pública, não se pode passar a supressão dos valores fundantes da licitação” (SILVA, 2009, p. 252).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Consoante observamos, o Sistema de Registro de Preços tem previsão legal na Lei de Licitações, no art. 15, II; com regulamentação estabelecida pelo Decreto 7.892/2013. Várias são as vantagens existentes ao valer-se da adesão à ata de registro de preços, tais como: agilidade e desburocratização para contratar com o particular, redução do número de licitações. No entanto devemos também ponderar os pontos negativos existentes quanto a adesão à ata de registro de preços.

Entendemos que a adesão à ata de registro de preços proporciona uma maior eficiência nas contratações públicas, por gerar uma economia em escala, além do que, é dispensável manter grandes estoques de produtos, pois quando necessária a contratação com particular, para o fornecimento de um determinado produto, basta acudir a alguma das atas pré-existentes cadastradas no Sistema de Registro de Preços. Dessa forma, proporcionando eficiência nas contratações públicas, uma vez que reduzirá o número de armazenamento em estoque; dispensará licitações, pois não será preciso licitar toda vez que a Administração quiser contratar com o particular; consequentemente maior agilidade para contratar.

Não obstante, devemos ponderar que, em que pese a adesão à ata de registro de preços respeitar o princípio da eficiência, conforme já demonstrado. Isso não deve ser salvaguarda para a prática de ilegalidade, dado que, conforme foi exposto no capítulo anterior, o Presidente da República no exercício de seu poder regulamentar ao expedir o Decreto nº 7.892/2013, poderia tão somente, delimitar o que fora posto na Lei nº 8.666/1993, no seu art. 15, II. Dessa forma, não inovando o ordenamento jurídico pátrio por meio de decreto, função essa cabível a lei.

Nesse mesmo sentido, quanto a impessoalidade/isonomia, ainda que exista doutrina defendendo a sua efetiva aplicação, entendemos que esta resta por violada, pois, embora, ela seja observada em um primeiro momento, qual seja, no procedimento licitatório para o registro de preços, esse princípio não é observado quando da utilização do órgão não participante, o “carona, quando da contratação com o particular. Assim entendemos, porque o “carona”, a sua livre escolha, seleciona qual das atas existentes aderir, e posteriormente com qual particular contratar.

Quanto a moralidade e a probidade, ainda que possuam uma maior abstração em relação aos demais princípios, direcionam qual conduta deva ser seguida pela Administração Assim, não basta ser o ato legal, deverá também observância aos preceitos morais para que não haja possibilidades para eventuais violações legais, a exemplo de práticas corruptivas.

Concluimos, portanto, que não basta a Administração buscar a eficiência, economicidade, em detrimento dos demais princípios que regem a Administração Pública. Ver-se necessário uma atuação que respeite preceitos legais, princípio lógicos e éticos. Assim, embora a adesão à ata de registro de preços seja louvável, no que diz respeito a sua eficiência, mostra-se por outro lado ilegal, por ter sido criada mediante decreto, violadora da impessoalidade/isonomia, por não proporcionar a mesma igualdade entre os particulares, ao mesmo tempo que se mostra imoral, por possibilitar uma maior violação de preceitos morais e éticos.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, RICARDO. **Direito administrativo**. – 4. ed., rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2018.

ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito administrativo descomplicado**. - 23. ed. rev .. atual. e ampl. - Rio de Janeiro : Forense; Sao Paulo : MÉTODO. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, 25 de janeiro de 1967.

BRASIL. **Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, 23 de janeiro de 2013.

BRASIL. **Lei n.º 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. Diário Oficial da União, Brasília, 21 de junho de 1993.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.233/2012**. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 23/5/2012. Brasília, DF, 23 de mai. de 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1932/2019**. Segunda Camara. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão 19/03/2019. Brasília, DF, 19 de março de 2019.

BITTENCOURT, Sidney. **Licitação de Registro de Preços: Comentários ao Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, alterado pelos Decretos nº 8.250, de 23 de maio de 2014, e nº 9.488, de 30 de agosto de 2018. 5. Ed.** – Belo Horizonte: Fórum, 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. – 31. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. – 32. ed. rev., atual. e ampl. – São Paulo: Atlas, 2018.

DIAS, H. A. S.; CAMPOLINA, J. C. L. F.; VEIGA DE PAULA, J. G. **Sistema de registro de preços: aspectos controvertidos da figura do “carona”**. Revista TCEMG|jul.|ago.|set.| 2012|COMENTANDO A JURISPRUDÊNCIA.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. – 30.ed. Rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FRANÇA, Maria Adelaide de C. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública**. – 7. ed. rev. e atual. – São Paulo : Saraiva, 2013.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Carona no Sistema de Registro de Preços**. Disponível em: <<http://www.jacoby.pro.br/carona.pdf>>. Acesso em 08 de nov. de 2018.

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 31ª Edição. São Paulo, Editora: Malheiros, 2014.

MELLO, E. R.; POLICIANO, E. B. C.; ANDRADE, M. C. **A (i)legalidade da regulamentação da licitação por adesão e a aplicação da lei de acesso à informação**. Revista Digital De Direito Administrativo, vol. 3, n. 2, p. 343-366, 2016.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Princípios do direito administrativo**. – 2. ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense ; São Paulo : MÉTODO, 2013.

OLIVEIRA FILHO, Sérgio Veríssimo. **O sistema de registro de preços e o "carona"**. Disponível em:< <https://jus.com.br/artigos/18671/o-sistema-de-registro-de-precos-e-o-carona>>. Acesso em 18 de mai. de 2019.

SANTANA, Jair Eduardo, **Pregão Presencial e Eletrônico: Sistema de Registro de Preços Manual de Implantação Operacionalização e Controle**. 4ª Edição, São Paulo, Editora Fórum, 2014.

SANTA CATARINA. **Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**. Processo nº CON – 07/00001662. Disponível em:<<http://consulta.tce.sc.gov.br/relatoriosdecisao/relatoriotecnico/2835403.HTM>>. Acesso em 18 de mai. de 2019.

SILVA, Luiz Antonio Miranda Amorim. **O efeito “carona” no sistema de registro de preços**. Revista da AGU ANO VIII Nº 20 - Brasília-DF, abr./jun. 2009.