

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO  
FACULDADE DE DIREITO

Alissa De Sordi Trevizan

SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS: A POSSIBILIDADE  
JURÍDICA DE UTILIZAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE  
PREÇOS POR OUTROS ÓRGÃOS OU ENTIDADES QUE NÃO  
TENHAM PARTICIPADO DO CERTAME LICITATÓRIO,  
DENOMINADO “CARONA”

Casca  
2014

Alissa De Sordi Trevizan

**SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS: A POSSIBILIDADE  
JURÍDICA DE UTILIZAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE  
PREÇOS POR OUTROS ÓRGÃOS OU ENTIDADES QUE NÃO  
TENHAM PARTICIPADO DO CERTAME LICITATÓRIO,  
DENOMINADO “CARONA”**

Monografia apresentada ao Curso de Direito, da  
Faculdade de Direito da Universidade de Passo  
Fundo, Campus Casca, como requisito parcial  
para a obtenção do grau de Bacharel em  
Ciências Jurídicas e Sociais, sob a orientação da  
Professora Ma. Nadya Regina Gusella Tonial.

Casca  
2014

## AGRACEDIMENTOS

A Deus, por ter sempre me dado fé, saúde e confiança para nunca desistir dos meus objetivos.

Aos meus familiares, em especial a minha mãe que, com muito carinho e apoio, não mediram esforços para que eu chegasse até essa etapa da minha vida.

Ao meu pai, que aonde quer que esteja, tenho certeza que me dá coragem para nunca desistir.

Às minhas amigas Lauriane Ampese Ártico, Marcionise Dal Pozzo e Paula Iara Tedesco que sempre me incentivaram a continuar nessa caminhada.

À Professora orientadora Ma. Nadya Regina Gusella Tonial, pela dedicação, paciência, apoio e amizade que despendeu nesses seis anos de faculdade.

A todos os professores que ao longo desses seis anos, foram tão importantes no meu aprendizado e na minha vida acadêmica.

Ao meu namorado que sempre me apoiou e me incentivou a nunca desistir dos meus sonhos.

A todos, muito obrigada.

“Que os vossos esforços desafiem as impossibilidades,  
lembrai-vos de que as grandes coisas do homem foram  
conquistadas do que parecia impossível”.

Charles Chaplin

## RESUMO

O presente estudo analisa o instituto do “carona”, frente ao Sistema de Registro de Preços, no âmbito das licitações públicas. Objetiva-se estudar as hipóteses admitidas no ordenamento jurídico, evidenciando os pontos controversos que envolvem a matéria. O Sistema de Registro de Preços, previsto na Lei n. 8.666/93, constitui um mecanismo para a aquisição de bens e serviços para a administração pública e sua regulamentação ocorreu pelo Decreto n. 7.892/13. Tal norma dispõe no artigo 22 a possibilidade da figura do “carona”. Esse instituto tem sido alvo de grandes discussões, na medida em que parte dos doutrinadores e alguns Tribunais de Contas dos Estados alegam sua ilegalidade, uma vez que ele não foi instituído através de lei, mas sim por decreto. Outros defendem que ele é a extensão da proposta mais vantajosa. Para tanto, utilizam-se os métodos monográfico, dialético e em um viés hermenêutico compreende-se que o procedimento licitatório, previsto no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal e na Lei n. 8.666/93, busca atender os interesses da administração pública, além de promover a igualdade de condições entre os licitantes e o poder público. Consta-se que, embora a figura do “carona” não esteja prevista na lei, não macula o instituto de ilegalidade, na medida em que não é um novo tipo de licitação. Ademais, a Constituição Federal define os limites do procedimento licitatório, mas em momento algum obriga a vinculação de cada contrato a uma só licitação. Ainda, o instituto do “carona” vai ao encontro do princípio da eficiência, que deve ser ponderado com o princípio da legalidade, uma vez que ambos encontram *status* constitucional. Por fim, inegáveis são as vantagens que o “carona” promove para a administração pública em termos de redução de tempo e valores para a realização de despesas públicas que tragam o bem comum.

**Palavras-chave:** Administração pública. Carona. Licitação. Sistema de Registro de Preços.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	7
<b>1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO.....</b>	<b>10</b>
1.1 O Estado Democrático de Direito .....	10
1.2 Administração Pública: conceito, natureza jurídica e finalidade .....	14
1.3 Os princípios norteadores da administração pública .....	20
<b>2 AS LICITAÇÕES NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.....</b>	<b>27</b>
2.1 Noção e principiologia das licitações.....	27
2.2 As modalidades de licitação.....	32
2.3 Fase preparatória e executória da licitação.....	41
<b>3 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E O DECRETO N. 7.892/13.....</b>	<b>47</b>
3.1 O Sistema de Registro de Preços.....	47
3.2 A aplicação do Decreto n. 7.892/13 no âmbito federal.....	52
3.3 O artigo 22 do Decreto n. 7.892/13 e o instituto do “carona”.....	56
3.4 A aplicação do Decreto Estadual n. 45.375/07 que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito do Rio Grande do Sul.....	60
3.5 A interpretação do “carona” pelos Tribunais de Contas dos Estados.....	64
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>72</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>77</b>

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho analisa o instituto do “carona”, frente ao Sistema de Registro de Preços no âmbito das licitações públicas, verificando a sua efetividade atinente às previsões normativas e a conseqüente interpretação adotada pela doutrina e jurisprudência.

Justifica-se a importância do tema proposto, tendo em vista os reflexos que o mesmo gera no âmbito das relações entre os órgãos e entidades da administração pública, uma vez que existe a possibilidade de aquisição de bens e serviços de maneira menos burocrática e mais vantajosa, porém sem nova licitação. Nos julgados dos Tribunais de Contas dos Estados afluem inúmeras discussões, que provocam o interesse sobre a matéria, advindas, especialmente, da interpretação da norma e dos reais objetivos que motivaram o legislador a produzi-la.

Ainda, soma-se a importância do tema, a atração que os “caronas” têm ao aderir a ata de registro de preços de outros órgãos ou entidades, na medida em que veem a oportunidade de diminuir o número de licitações, além de reduzir os custos administrativos e garantir a proposta mais vantajosa.

Objetiva-se analisar a administração pública no Brasil e os instrumentos licitatórios previstos em lei para a realização da despesa pública. Ainda, abordam-se os aspectos que levaram ao surgimento do instituto jurídico do “carona”, no âmbito do Sistema de Registro de Preços, visto que existem inúmeras críticas acerca de sua legalidade, em face da forma como essa nova ferramenta foi inserida no ordenamento jurídico. Assim, estuda-se como esse procedimento vem sendo aplicado, a fim de verificar se ele é compatível com os princípios que fundamentam as licitações.

Neste sentido, pretende-se responder aos questionamentos que se apresentam como motivos de controvérsia no meio administrativo, doutrinário e jurisprudencial, ou seja: a utilização do “carona” nas licitações públicas afronta o princípio da legalidade que fundamenta a administração pública? O que os Tribunais de Contas dos Estados vêm entendendo e aplicando a respeito dessa questão?

Na busca dessas respostas, utilizam-se, conjuntamente, os métodos de abordagem dialético e hermenêutico, em que no primeiro discutem-se as diferentes posições jurisprudenciais na aplicação do instituto do “carona”, e pelo segundo, busca-se a

compreensão dos textos normativos e seu sentido. Quanto ao método de procedimento adota-se o monográfico, analisando a legislação e as decisões sobre o tema, para tanto, utiliza-se a pesquisa bibliográfica. Com relação ao marco teórico, sedimenta-se o estudo sobre os princípios que norteiam a administração pública, em especial, o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Para melhor compreensão e desenvolvimento do trabalho, o estudo encontra-se dividido em três partes, tratando sobre: a administração pública no Estado Democrático de Direito; as licitações no ordenamento jurídico brasileiro, bem como o Sistema de Registro de Preços e o Decreto n. 7.892/13.

Desta forma, primeiramente, aborda-se a noção e fundamentos do Estado Democrático de Direito. Após analisa-se o conceito, natureza jurídica e finalidade da administração pública, bem como os princípios norteadores da sua atuação.

Num segundo momento, estuda-se a licitação no ordenamento jurídico brasileiro que encontra-se regulamentada na Lei n. 8.666/93, visto que, se trata de um procedimento imprescindível para a contratação de bens ou serviços públicos. Aliado a isso, analisa-se a sua principiologia, as seis modalidades de licitação, quais sejam: concorrência, tomada de preços, carta-convite, concurso, leilão e pregão, além dos tipos de licitação: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta. Por fim, aborda-se o procedimento licitatório que se divide em duas fases: a preparatória e a executória.

No terceiro e último capítulo, analisa-se o Sistema de Registro de Preços, que se constitui em um novo meio de realizar as compras e contratações, de forma mais eficiente, para a administração pública. Posteriormente, observa-se a regulamentação do Decreto n. 7.892/2013, que estabeleceu no artigo 22 a figura do “carona” que visa desburocratizar as compras realizadas pelo erário.

Além disso, estudam-se as críticas que giram em torno desse novo instituto, principalmente, acerca de sua legalidade. Por derradeiro, analisa-se como vem sendo aplicado o “carona” no Rio Grande do Sul, que é regulamentado pelo Decreto Estadual n. 45.375/07, e como essa figura vem sendo considerada nos Tribunais de Contas brasileiros.

O estudo não tem a intenção de findar a discussão sobre o assunto. Dessa forma, emerge um maior aprofundamento acerca da matéria, ante sua importância, no intuito de melhor harmonizar o instituto do “carona” nas licitações públicas, à luz dos princípios constitucionais.

## **1 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO**

A Constituição Federal do Brasil, promulgada em cinco de outubro de 1988, estabeleceu em seu artigo 1<sup>o</sup> a forma de governo, a estrutura do Estado e o regime político. Assim, instituiu o Estado Democrático de Direito, ou seja, um Estado de direito, com conteúdo democrático, fundado na soberania popular, nos ideais democráticos e no respeito à pessoa humana.

Dessa forma, a administração pública no Estado Democrático de Direito encontra-se disciplinada na Constituição Federal e deve se fundamentar num conjunto de valores que alicerçam esse modelo de Estado, em especial promovendo o bem comum.

Com isso, observa-se que o Estado Democrático de Direito não só se submete a um conjunto de normas que criam e regulamentam seus órgãos, mas estabelece competências e prevê a separação dos três poderes, além de permitir que o povo participe das decisões políticas do Estado.

### **1.1 O Estado Democrático de Direito**

As organizações humanas nascem e se sucedem integrando grupos sociais, sendo que o resultado dessa evolução organizacional, denominado Estado, não se confunde com as formas de agrupamentos antigos.

Conceitua-se o Estado como “uma ordenação que tem por fim específico e essencial a regulamentação global das relações sociais entre os membros de uma determinada população sobre um território, no qual a palavra ordenação manifesta a ideia de poder soberano, institucionalizado” (SILVA, 2006, p. 97-98).

---

<sup>1</sup> Artigo 1<sup>o</sup> da Constituição Federal: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político”.

O Estado possui três elementos essenciais: povo<sup>2</sup>, território<sup>3</sup> e governo<sup>4</sup>. Essa organização jurídica está ligada a um determinado território, com população definida e dotada de soberania, que se concretiza em um poder supremo no plano interno e independente no plano internacional (MORAES, 2011, p. 3).

O Estado, ao longo de sua história assumiu diferentes perspectivas, indo de um Estado absolutista, passando por um Estado liberal, após se formalizando como Estado Social, e por fim como Estado Democrático de Direito (STRECK; MORAIS, 2010, p. 100).

O Estado absolutista representou a primeira versão do Estado moderno. Com ele, a nova forma estatal, levou a concentração de todos os poderes nas mãos dos monarcas, originando as monarquias absolutistas (STRECK; MORAIS, 2008, p. 45). Também passou a ser independente e com autonomia política, uma vez que provido de soberania em relação ao seu povo, território e governo (CENEVIVA, 2003, p. 43).

O Estado de Direito apresentou-se na versão liberal, como um marco no início da era das Constituições, assumindo um papel supervalorizador da livre iniciativa, visto que sua maior preocupação foi garantir a liberdade dos cidadãos (OLIVEIRA, 2003, p. 33).

Nesse viés, o liberalismo na acepção pessoal trouxe “a liberdade-autonomia, isto é, a faculdade de qualquer um ter liberdades individuais, a começar pela liberdade de ir e vir e permanecer, de manifestação de pensamento etc., e *oponíveis ao próprio Estado*” (FILOMENO, 2012, p. 202).

Contudo, o Estado foi evoluindo, e com ele surgiu a necessidade do poder público intervir nas relações sociais e econômicas. Assim, a partir do século XIX, houve uma mudança e com isso surgiu o Estado Social de Direito, ampliando os serviços públicos, exigindo agilidade e eficiência do poder público (OLIVEIRA, 2013, p. 33). Verifica-se que o Estado Social “trata-se de uma variante do Estado Moderno, na qual o governo se submete as regras de participação democrática, mas o Estado intervém, em escala crescente, na atividade geral da nação” (CENEVIVA, 2003, p. 39).

---

<sup>2</sup> Define-se povo como “o conjunto de indivíduos que, através de um momento jurídico, se unem para constituir o Estado, estabelecendo com este um vínculo jurídico de caráter permanente, participando da formação da vontade do Estado e do exercício do poder soberano” (DALLARI, 2007, p. 99-100).

<sup>3</sup> Observa-se que o território “estabelece a delimitação da ação soberana do Estado. Dentro dos limites territoriais a ordem jurídica do Estado é a mais eficaz, por ser a única dotada de soberania, dependendo dela admitir a aplicação, dentro do âmbito territorial, de normas jurídicas providas do exterior” (DALLARI, 2007, p. 90).

<sup>4</sup> Verifica-se que o governo “é o conjunto das funções necessárias à manutenção da ordem jurídica e da administração pública” (MALUF, 2011, p. 42). Ademais, “é a maneira como o poder político é instituído e exercido em determinado Estado, assim como a forma específica como se relacionam os governantes e governados” (CASALINO, 2012, p. 29).

Nesse aspecto, visualiza-se que o Estado Social passou a traçar uma forma em que o bem-estar e o desenvolvimento social representavam o fundamento do ente público. Ou seja, o Estado Social buscava “a correção do individualismo por intermédio de garantias coletivas” (STRECK; MORAIS, 2010, p. 96). Entretanto, esse modelo estatal revelou-se altamente burocrático, o que comprometeu a realização das prestações que efetivavam os direitos sociais. Além disso, passou a se mostrar autoritário, tolhendo a liberdade e dando origem a regimes ditatoriais.

Desse modo, houve a necessidade de um novo modelo estatal, momento que surgiu o Estado Democrático de Direito, o qual tem como objetivo maior, a produção de uma nova sociedade, em que a democracia implica na solução dos problemas das condições materiais de existência (STRECK; MORAIS, 2008, p. 98-99). Logo, o Estado Democrático de Direito “se rege por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo, bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais”. Ou seja, trata-se de um caracterizador do Estado constitucional como uma garantia de legitimação e limitação do poder (MORAES, 2011, p. 6).

Streck refere que no Estado Democrático de Direito

A atuação do Estado passa a ter um conteúdo de transformação do *status quo*, a lei aparecendo como um instrumento de transformação por incorporar um papel simbólico prospectivo de manutenção do espaço vital da humanidade. Dessa forma, os mecanismos utilizados aprofundam paroxisticamente seu papel promocional, mutando-o em transformador das relações comunitárias (2010, p. 104).

No Brasil, o Estado Democrático de Direito foi instituído em 1988, quando da promulgação da Constituição Federal, que emprega o termo democrático sob a ideia de que “se trata de uma organização política em que o poder emana do povo, que o exerce diretamente ou por meio de seus representantes” (LORENCINI, 2009, p. 98).

Como se observa, a Carta Maior, em seu artigo 1º, trouxe os fundamentos da República Federativa do Brasil, ou seja, fixou os valores tidos por essenciais na manutenção do Estado, seja nas relações sociais, seja nas relações entre sociedade e poder público, sendo

eles: a soberania<sup>5</sup>, a cidadania<sup>6</sup>, a dignidade da pessoa humana<sup>7</sup>, os valores sociais<sup>8</sup> do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político<sup>9</sup>. Esses atributos constituem o alicerce do Estado e são imprescindíveis ao ordenamento jurídico (DANTAS, 2013, p. 139).

Nesse sentido, Luño destaca que

El Estado de Derecho nació, por tanto, como una fórmula de compromiso que implicaba aunar diversas garantías formales proclamadas por una Constitución que consagrara la división de poderes y el principio de legalidad, con una serie de garantías materiales, ya que el primado de la ley reposaba en su carácter de expresión de la voluntad general y en su inmediata orientación a la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos<sup>10</sup> (1995, p. 220).

Para tanto, a Constituição Federal apontou como objetivos fundamentais da República, “a construção de uma sociedade justa, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais” (ARAÚJO; JÚNIOR, 2013, p. 141). Ou seja, buscou constituir como escopo essencial ao Estado brasileiro a “construção de uma sociedade livre, justa e solidária”, além de “garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a

<sup>5</sup> Para Rezek na condição de “atributo fundamental do Estado, a soberania o faz titular de competências que, precisamente porque existe uma ordem jurídica internacional, não são ilimitadas; mas nenhuma outra entidade as possui superior” (2000, p. 2016). Além disso, a soberania é “o poder incontestável e incontestável que o Estado tem de, dentro de seu território e uma população, criar, executar e aplicar o seu ordenamento jurídico visando o bem comum” (FILOMENO, 2012, p. 121).

<sup>6</sup> Visualiza-se que a cidadania é “um dos fundamentos do Estado brasileiro, a cidadania aparece, expressa ou implicitamente, em diversas matérias da Constituição, entre as quais se podem mencionar: os objetivos do Estado brasileiro, os direitos individuais, os direitos coletivos, os direitos sociais, a nacionalidade, os direitos políticos, a organização dos poderes, a ordem econômica e a ordem social” (FACHIN, 2013, p. 206). Ainda, “consiste na participação política do indivíduo nos negócios do Estado, como também em questões relativas à consecução do interesse público, caracterizando-se como titularidade de direitos políticos de votar e ser votado” (CAPEZ, 2013, p. 55).

<sup>7</sup> A dignidade da pessoa humana é “um conjunto de facultades y instituciones que, em cada momento histórico, concretan las exigências de la dignidade y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional” (LUNO, 1995, p. 48). Tradução livre da autora: “Um conjunto de facultades e instituições, em cada momento histórico, materializar as demandas da dignidade e da igualdade humana, que deve ser por ordenamentos legais reconhecidas nacional e internacionalmente”.

<sup>8</sup> Já os valores sociais do trabalho “estão relacionados ao princípio da igualdade, ao passo que a livre iniciativa prende-se ao princípio da igualdade” (FACHIN, 2013, p. 208). Destaca-se também, que “os valores sociais do trabalho impede a concessão de privilégios econômicos condenáveis, por ser o trabalho imprescindível à promoção da dignidade da pessoa humana” (NOVELINO, 2012, p. 381).

<sup>9</sup> No que tange a expressão pluralismo político, esta “não se restringe a ideia de pluralidades de partidos políticos. Seu significado é mais amplo, abrangendo o pluralismo político, pluralismo racial, pluralismo partidário, pluralismo econômico, pluralismo ideológico, pluralismo educacional, pluralismo cultural, pluralismo de informações, pluralismo religioso, pluralismo no exercício das atividades econômicas e o pluralismo de orientação sexual” (FACHIN, 2013, p. 209).

<sup>10</sup> Tradução livre da autora “O Estado de Direito nasceu, portanto, como um compromisso que envolveu a combinação de várias garantias formais estabelecidos pela Constituição consagrando a separação de poderes e o princípio da legalidade, com a série uns de garantias materiais, como o primado da lei residia em sua capacidade de expressão da vontade geral e a orientação imediata para a defesa dos direitos e liberdades dos cidadãos”.

marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem estar de todos sem preconceitos de origem, raça, cor, sexo e idade” (LEAL, 2001, p. 217-218).

Assim, o Estado Democrático de Direito<sup>11</sup> possui um conteúdo transformador da realidade, ultrapassando o aspecto material de concretização de uma vida digna ao homem, agindo como fomentador da participação pública no processo de construção e reconstrução de um projeto da sociedade, em que a democracia implica na solução do problema das condições materiais de existência (STRECK; MORAIS, 2010, p. 97-98).

Com isso, constata-se que o Estado Democrático de Direito é uma organização que tem por escopo a preservação da igualdade material juntamente com a liberdade, primando pelo respeito à pessoa humana, além de buscar a concretização da democracia, que deixa de ser um ideal utópico para se converter na expressão de uma ordem social justa.

Nesse contexto, incumbe ao Poder Executivo promover a consecução dos objetivos do Estado e gerenciar os interesses públicos, nas três esferas de governo, por meio da administração pública.

## **1.2 Administração pública: conceito, natureza jurídica e finalidade**

O direito administrativo surgiu no final do século XVIII com os movimentos constitucionalistas, em que o Estado passou a ter órgãos específicos para o exercício da administração pública. E, foi a partir do século XIX que o mundo jurídico conheceu o direito administrativo, que se tornou autônomo dentre as matérias jurídicas, tendo por finalidade estudar o conjunto de normas que disciplinam a administração pública.

Na medida em que esse ramo jurídico se desenvolveu, verificou-se que a sua abrangência se irradiava para um âmbito maior, de forma a alcançar o Estado e a coletividade a que se destinava. Com isso, o caminho percorrido na história do direito administrativo e

---

<sup>11</sup>O Estado Democrático de Direito é “um ideal possível de ser atingido, desde que seus valores e sua organização sejam concebidos adequadamente. Para atingi-los, é imprescindível que sejam atendidos os seguintes pressupostos: a eliminação da rigidez formal, a supremacia da vontade do povo, a preservação da liberdade e a preservação da igualdade” (DALLARI, 2014, p. 302-304).

da própria administração pública, foi longo, sendo relevante compreender sua noção, natureza jurídica e finalidade.

### **1.2.1 A expressão administração pública**

A expressão administração pública comporta inúmeros conceitos dos mais diversos doutrinadores no ramo do direito administrativo. Verifica-se que o direito administrativo encontra-se inserido no direito público, uma vez que rege a administração, cuidando dos bens e interesses que não pertencem às pessoas particulares, mas são comuns do povo.

Para fixar o real significado da palavra administração pública, é necessário compreender o conceito de Estado, pois é ele que organiza o funcionamento dos serviços públicos a serem prestados aos administrados (MEIRELLES, 2012, p. 60).

Destaca-se que a definição de Estado varia conforme o ângulo em que é considerado, pois “do ponto de vista sociológico é corporação territorial dotada de um poder de mando originário; sob o aspecto político, é a comunidade de homens, fixada sobre um território, com potestade superior a ação, de mando e de coerção”. Ainda, “sob o prisma constitucional, é pessoa jurídica territorial soberana; na conceituação do nosso Código Civil, é pessoa jurídica de Direito Público Interno” (MEIRELLES, 2012, p. 61).

Assim, o Estado desenvolve suas tarefas e objetivos por meio dos três poderes. Nesse sentido, Aragão refere que “as atividades jurisdicionais e legislativas como manifestações autônomas do poder estatal são recentes e, que se pode imaginar Estados sem Legislativo e sem Judiciário, mas jamais sem Administração” (2012, p. 20). Logo, a administração pública sempre foi a atividade nuclear do Estado.

Outro fator relevante para tecer a definição de administração pública é a diferenciação com a expressão governo<sup>12</sup>. Meirelles explica que “ambos devem coexistir em toda organização estatal, autárquica, fundacional e paraestatal, a fim de ordenar os órgãos,

---

<sup>12</sup>A palavra Governo “implica uma atividade de ordem superior referida à direção suprema e geral do Estado em seu conjunto e em sua unidade, dirigida a determinar os fins da ação do Estado, a assinalar as diretrizes para as outras funções, buscando a unidade da soberania estatal” (DI PIETRO, 2005, p. 56).

distribuir as funções, fixar as competências e capacitar os agentes para a satisfatória prestação dos serviços públicos ou de interesse coletivo” (2012, p. 64).

Assim, a administração pública pode ser conceituada como

todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviço público, visando à satisfação das necessidades coletivas. A administração pública não pratica atos de governo, mas apenas de execução, com maior ou menor autonomia funcional. É o instrumento do que dispõe o Estado para colocar em prática as opções políticas desenhadas pelo governo. Logo, a expressão *administração pública*, além de não se confundir com *governo*, pode exprimir sentidos diferentes a partir da abordagem contextual que lhe é conferida (SANTOS, 2012, p. 20).

Nesse contexto, verifica-se que a função administrativa é exercida pelo Poder Executivo, contudo, de forma atípica os demais poderes constitucionais também poderão exercê-la. Para Mello, a função administrativa é a função que o Estado “exerce na intimidade de uma estrutura e regime hierárquico e que no sistema constitucional brasileiro se caracteriza pelo fato de ser desempenhada mediante comportamentos infralegais” (2004, p. 34).

Essa atividade pode ser exercida tanto de forma centralizada diretamente pelos entes políticos – União, Estados, Municípios e Distrito Federal -, quanto descentralizada, quando esses entes instituem novos entes, dotados de personalidade jurídica própria que passarão a desempenhar suas atividades.

Dessa forma, Aragão conceitua a administração pública como sendo “ramo do direito público que tem por objetivo as regras e princípios que regem as atividades administrativas do Estado, entendidas estas como as que não são jurisdicionais ou legislativas, seus meios, prerrogativas, deveres, limites e controles” (2012, p. 21).

Na visão de Moraes, a administração pública pode ser definida como “atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado” (2011, p. 342).

Ainda, nas palavras de Justen Filho, “a administração deve satisfazer as necessidades coletivas através de agentes organizados burocraticamente, numa estrutura estável e que assegure preferencialmente a imparcialidade funcional e estrutural” (2008, p. 2).

Para Di Pietro a administração pública possui dois sentidos: o subjetivo, também chamado de formal ou orgânico, que se refere aos entes que exercem a atividade administrativa, compreendendo as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que são incumbidos de exercer uma das funções administrativas; e o sentido objetivo, também denominado de material ou funcional, que designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes. Nesse viés, a administração pública é a própria função administrativa incumbindo tal tarefa, predominantemente ao Poder Executivo (2008, p. 49).

A propósito, Carvalho Filho esclarece que

A administração pública, sob o ângulo subjetivo, não deve ser confundida com qualquer dos Poderes estruturais do Estado, sobretudo o Poder Executivo, ao qual se atribui usualmente a função administrativa. Para a perfeita noção de sua expressão é necessário pôr em relevo a função administrativa em si, e não o Poder em que ela é exercida. Embora seja o Poder Executivo o administrador por excelência, nos Poderes Legislativo e Judiciário há numerosas tarefas que constituem atividade administrativa, como é o caso, por exemplo, das que se referem à organização interna dos seus serviços e dos seus servidores. Desse modo, todos os órgãos e agentes que, em qualquer desses Poderes, estejam exercendo sua função administrativa, serão integrantes da administração pública (2009, p. 11).

No âmbito formal a administração, resulta em um conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo, que na perspectiva material é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral. Na visão global, a administração é o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, buscando satisfação das necessidades coletivas. Com isso, a administração não pratica atos de governo, mas sim atos de execução com maior ou menor autonomia funcional (MEIRELLES, 2009, p. 65-66).

Assim, a função administrativa consiste em um instrumento concreto de que o Estado se vale para a consecução dos objetivos insculpidos no ordenamento jurídico, em especial no texto constitucional, a fim de satisfazer e beneficiar a coletividade.

## 1.2.2 Natureza jurídica da administração pública

A natureza jurídica da administração pública caracteriza-se por ser um *munus público*. Percebe-se que ao ser inserido em função ou cargo público, o agente do poder assume com o povo o compromisso de bem servi-lo como legítimo destinatário de bens, serviços e interesses administrativos por parte do Estado.

Como na administração particular, o administrador recebe do proprietário do negócio as ordens e instruções de como administrar as coisas que lhes são conferidas, na administração pública, as ordens e instruções encontram-se concretizadas em lei, regulamentos e atos especiais (MEIRELLES, 2009, p. 87).

Em decorrência disso, é que a natureza jurídica da administração pública é a de um *munus público*, pois o administrador possui a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do direito e da moral administrativa que regem a sua atuação (MEIRELLES, 2009, p. 86).

Esse *munus público*, também, está inserido no poder discricionário do administrador público. A discricionariedade consiste em uma liberdade dentro da lei, que se constitui na “margem de liberdade conferida pela lei ao administrador a fim de que este cumpra o dever de integrar com a sua vontade ou juízo a norma jurídica diante do caso concreto” (MELLO, 2004, p. 396).

Assim, a natureza jurídica da administração pública é de direito público pois “quando se trata de um ramo do direito, a indagação sobre a natureza jurídica resume-se em classificá-la como ramos de Direito Público ou do Direito Privado. Os ramos do Direito Público estudam a disciplina normativa do Estado”. Portanto, “não há dúvida de que o direito administrativo é ramo do Direito Público na medida em que seus princípios e normas regulam o exercício das atividades estatais, especialmente a função administrativa” (MAZZA, 2012, p. 38).

Nesse contexto, a Constituição Federal possui relevante importância no direito administrativo por razões principiológicas<sup>13</sup>, institucionais<sup>14</sup>, normativas<sup>15</sup>, de direitos fundamentais<sup>16</sup> e de controle<sup>17</sup> (ARAGÃO, 2012, p. 30-31). E, por ser a lei, fonte primordial do direito administrativo, deve todo e qualquer ato normativo ser emanado do Poder Legislativo ou da própria administração pública (SANTOS, 2012, p. 4).

Dessa forma, o administrador público ao gerenciar a máquina administrativa possui o dever de agir nos parâmetros e preceitos da lei e da moral, visando desempenhar essa função que lhe foi conferida com o intuito de satisfazer as necessidades dos administrados e alcançar o bem comum, que representa o objetivo da administração pública.

### 1.2.3 Finalidade da administração pública

A administração pública possui a finalidade de desempenhar as suas funções, da maneira que atenda de forma satisfatória e eficiente a coletividade. Quando o administrador desvia as funções que lhes são conferidas acaba não atendendo o bem estar social, logo todo o ato que não for praticado visando o interesse da coletividade será considerado ilícito e imoral.

A administração pode ser exercida direta ou indiretamente. Para Justen Filho a administração direta expressa que “o ente público por determinação constitucional, é o titular da função administrativa”, ou seja, toda a função administrativa é atribuída constitucionalmente a entes políticos. Todavia esses entes políticos podem repassar suas

---

<sup>13</sup>A Constituição Federal “estabelece, explicita ou implicitamente, os princípios específicos da matéria, com destaque para os enumerados no caput, do artigo 37, princípios aos quais cada vez mais se atribuem força normativa e aplicabilidade plena e imediata” (ARAGÃO, 2012, p. 30-31).

<sup>14</sup>As razões institucionais revelam a “estrutura todos os Poderes dentro dos quais se exercerão as funções administrativas; prevê as competências administrativas dos Poderes Judiciário e Legislativo e dá o arcabouço básico do Poder Executivo, que exerce a grande maioria das funções administrativas prevendo ainda as espécies de entidades da Administração Indireta e os requisitos de sua criação” (ARAGÃO, 2012, p. 31).

<sup>15</sup>As razões normativas estabelecem “uma série de regras específicas de Direito Administrativo, como a obrigatoriedade de realização de concurso público e de licitação, a responsabilidade civil objetiva do Estado, limites para remuneração de servidores públicos, a concessão de serviços públicos e a exploração de monopólios públicos” (ARAGÃO, 2012, p. 31).

<sup>16</sup>Os direitos fundamentais “impõe diretamente à Administração Pública obrigações de prestação de serviços à população, característica, aliás de grande parte das Constituições modernas, em oposição às funções mais restritas das Constituições liberais, que apenas estruturavam os mecanismos de exercício do Poder Político e garantiam alguns direitos fundamentais de abstenção do Estado, o que também é feito pela nossa Constituição” (ARAGÃO, 2012, p. 31).

<sup>17</sup>O controle na Constituição Federal “estabelece garantias processuais administrativas e judiciais de controle e de proteção ao cidadão e da coletividade diante da Administração Pública, estruturando ainda diversas outras formas de controle, como o controle financeiro exercido pelos tribunais de contas” (ARAGÃO, 2012, p. 31).

competências administrativas a outros sujeitos criados por lei ou mediante autorização legal, denominando-se administração indireta (2008, p. 151).

Quando são criadas novas pessoas jurídicas gera-se o efeito da descentralização, e quando há multiplicação de órgãos no âmbito de uma mesma pessoa jurídica existe a desconcentração de poder, porém todas devem seguir a finalidade da administração que é voltar-se aos interesses do bem comum (JUSTEN FILHO, 2008, p. 153).

Portanto, Meirelles explica que

No desempenho dos encargos administrativos o agente do Poder Público não tem a liberdade de procurar outro objetivo, ou de dar fim diverso do prescrito em lei para a atividade. Não pode, assim, deixar de cumprir o dever que a lei lhe impõe, nem renunciar a qualquer parcela dos poderes e prerrogativas que lhe são conferidos. Isso porque, os deveres, poderes e prerrogativas não lhe são outorgados em consideração pessoal, mas sim para serem utilizados em benefício da comunidade administrada (2009, p. 87).

Dessa forma, a finalidade da administração pública “é o requisito que impõe seja o ato administrativo praticado unicamente para um fim de interesse público, isto é, no interesse da coletividade”. Assim, todo o ato administrativo que obtiver um fim de interesse privado, será considerado nulo, eis que configurará desvio de finalidade (GASPARINI, 2012, p. 115).

Logo, a estrutura do Estado, com suas inúmeras funções e atividades administrativas, deveram sempre buscar o bem estar social dos cidadãos, vistos como uma coletividade e agir de acordo com a norma jurídica. Nesse sentido, o bem comum revela-se como a finalidade e a razão de ser da administração pública.

### **1.3 Os princípios norteadores da administração pública**

Os princípios básicos da administração pública adquirem sobrelevada importância, pois junto com as regras jurídicas dão uma conformação uniforme ao sistema, estabelecendo os atos e os poderes da administração pública. Em regra, os mais importantes encontram *status* constitucional.

Assim, os princípios são definidos como “normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes”. Ou seja, se caracterizam “por el hecho de que pueden ser cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no sólo deende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas<sup>18</sup>” (ALEXY, 2002, p. 86).

Os princípios que fundamentam a administração pública podem ser assim elencados: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Destacam-se que os cinco primeiros se encontram previstos no artigo 37 da Constituição Federal, enquanto os demais decorrem do regime político e do sistema jurídico<sup>19</sup>.

O princípio da legalidade possui amparo legal nos artigos 5º<sup>20</sup>, inciso II, 37, caput<sup>21</sup> e 84<sup>22</sup>, inciso IV, todos da Constituição Federal, em que se depreende que o administrador deve vincular-se às disposições legais na realização de sua função.

Esse princípio encontra-se estritamente interligado com a percepção do Estado de direito, porque toda a atividade desenvolvida pela administração pública deve observar a forma da lei, sendo que, em virtude disso jamais poderá contrariá-la (JUNIOR; HORVATH, 2011, p. 18).

Verifica-se, então, que o administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois, incidência de sua vontade subjetiva. Na administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, em que será permitida a realização de tudo que a lei não proíba (MORAES, 2011, p. 341).

---

<sup>18</sup>Tradução livre da autora: “Princípios são normas que comandam que algo seja feito na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e práticas existentes”. “Os princípios se caracterizam pelo fato de que eles podem ser atendidos em diferentes graus e que os seus medidadebida conformidade deende não só as possibilidades reais, mas também legal”.

<sup>19</sup>Nesse ponto serão abordados os principais princípios da administração pública que se encontram na Constituição Federal, sendo eles, a legalidade, a moralidade, a impessoalidade, a publicidade e a eficiência.

<sup>20</sup>Artigo 5º da Constituição Federal: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”.

<sup>21</sup>Artigo 37 da Constituição Federal: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade publicidade e eficiência”.

<sup>22</sup>Artigo 84 inciso IV da Constituição Federal: “Compete privativamente ao Presidente da República: [...] IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”.

## Sobre o referido princípio assevera Meirelles que

As leis administrativas são, normalmente, de *ordem pública* e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros *poderes-deveres, irrelegáveis pelos agentes públicos*. Por outras palavras, a natureza da função pública e a finalidade do Estado impedem que seus agentes deixem de exercitar os poderes e de cumprir os deveres que a lei lhes impõe. Tais poderes, conferidos à Administração Pública para serem utilizados em benefício da coletividade, não podem ser renunciados ou descumpridos pelo administrador sem ofensa ao bem comum, que é o supremo e único objetivo de toda ação administrativa (2012, p. 89-90).

Além disso, o princípio da legalidade encontra-se atrelado ao devido processo legal<sup>23</sup>, em sua faceta substancial, pois sempre se deve buscar a igualdade na lei, e não apenas que todos os administrados sejam tratados da mesma forma (FIGUEIREDO, 2008, p. 42).

Avalia Mello que o sentido do princípio da legalidade atenta ao fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político. Nessa senda aduz que:

Submeter os exercentes do poder em concreto – o administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e por isso mesmo impessoal, a lei, editada, pois, pelo Poder Legislativo – que é o colégio representativo de todas as tendências do corpo social -, garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização desta vontade geral (2012, p. 103).

Dessa forma, tem-se que o princípio da legalidade nasceu com o Estado de Direito, submetendo as pessoas, inclusive o administrador público, as formas da lei, pois todo poder emana do povo (CARMONA, 2011, p. 31).

---

<sup>23</sup> Artigo 5º da Constituição Federal: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal”. Mattos destaca que o devido processo legal “é um direito a algo no sistema de posições jurídicas fundamentais. E, como direito a algo, o direito fundamental ao devido processo legal é não apenas o direito de defesa, mas igualmente o direito a prestações em sentido amplo, em especial direito a organização e procedimento” (2009, p. 153).

Portanto, a administração pública juntamente com seus agentes, devem seguir as normas legais praticando os atos administrativos em consonância com a lei.

O segundo princípio que se encontra disposto no artigo 37, parágrafo primeiro<sup>24</sup> da Constituição Federal é o da impessoalidade. Ele possui duas acepções igualmente corretas, porém em ângulos diferentes. Aragão difere enfatizando que “pode-se destacar a impessoalidade à luz da organização administrativa; ela impõe que os atos da Administração Pública sejam imputados ao Estado, não ao agente/pessoa física que o praticou” e ainda, que “o administrador objetive, apenas, a satisfação do interesse público, jamais a obtenção de benefícios pessoais, para si ou para terceiros” (2012, p. 71).

Logo, duas são as conotações: a interna e a externa. Com relação a primeira verifica-se que os atos praticados pelos servidores administrativos não são a eles imputados, mas sim a entidade administrativa, eis que os servidores agem em nome dela. Em contrapartida, a segunda reflete em relação aos administrados, pois a administração não deve agir prejudicando ou beneficiando determinadas pessoas, mas sim, trabalhar de maneira impessoal, pelo bem comum (CARMONA, 2011, p. 38).

Por esse princípio o sistema jurídico visa impedir que ocorram atuações geradas por antipatia, simpatia, vingança, favoritismo, nepotismo, entre outros, que são comuns em licitações, concursos públicos e no exercício do poder de polícia (JÚNIOR; HORVATH, 2011, p. 19).

A respeito disso Gomes explica que

Os atos administrativos devem ser, em regra e sem prejuízo da responsabilidade funcional, atribuídos à pessoa jurídica administrativa à qual o agente público prolator do ato pertença e em nome da qual atua. Até mesmo porque, por exemplo, o agente público que tenha praticado um ato administrativo pode aposentar-se ou ser exonerado; no entanto, o ato em si, desde que em conformidade com a lei, subsistirá no ordenamento jurídico administrativo (2012, p. 40).

---

<sup>24</sup>Artigo 37, parágrafo primeiro da Constituição Federal: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 1º - A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”.

Assim, “o princípio da impessoalidade, também é conhecido como o princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que determinado ato de maneira impessoal, possa atingir o seu fim legal” (MEIRELLES, 2012, p. 93). Por esse princípio objetiva-se quebrar o velho costume de atender os administrados em razão de seu prestígio, ou até mesmo porque a ele, o agente público deve alguma obrigação (GASPARINI, 2008, p. 09).

Sendo assim, tem-se que pelo princípio da impessoalidade o administrador deve agir sempre em prol do interesse público, norteador o seu comportamento, com vistas a não prejudicar, muito menos beneficiar determinada pessoa.

O terceiro princípio é o da moralidade administrativa e encontra-se disciplinado nos artigos 5º, inciso LXXIII<sup>25</sup>, 37, e 85<sup>26</sup>, inciso V, todos da Constituição Federal. Observa-se que “a moralidade administrativa busca a obtenção de um estado de honestidade na administração pública, para o que impõe, em todas as suas relações jurídicas, deveres de boa-fé, probidade, etc” (MAFFINI, 2006, p. 50).

Desse modo, o princípio da moralidade administrativa

Não impõe o dever de atendimento à moral comum vigente na sociedade, mas exige respeito a padrões éticos, de boa-fé, decoro, lealdade, honestidade e probidade incorporadas pela prática diária ao conceito da boa administração. Certas formas de ação e modos de tratar com a coisa pública, ainda que não impostos diretamente pela lei, passam a fazer parte dos comportamentos socialmente esperados de um bom administrador público, incorporando-se gradativamente ao conjunto de condutas que o Direito torna exigíveis (MAZZA, 2012, p. 103-104).

Nesse contexto, “licitude e honestidade seriam os traços distintivos entre o direito e a moral, numa aceitação ampla do brocardo segundo o qual *non omne quod licet honestum est*<sup>27</sup>” (DI PIETRO, 2008, p. 66).

---

<sup>25</sup>Artigo 5º da Constituição Federal: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

<sup>26</sup>Artigo 85 da Constituição Federal: “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: [...] V - a probidade na administração”.

<sup>27</sup>Tradução livre da autora: “Nem tudo o que é legal é honesto”.

Pactuou-se o entendimento de que as orientações firmadas pela administração em determinada matéria, não podem sem prévia e pública comunicação, serem modificadas, sob pena de agravar a situação dos administrados (MELLO, 2012, p. 123). Em decorrência disso, o princípio da moralidade encontra proteção legal pela ação popular<sup>28</sup> que se revela como instrumento processual capaz de promover a anulação de ato lesivo a moralidade administrativa (CARMONA, 2011, p. 48).

Portanto, o ato imoral destoa do comportamento dos bons administradores, constituindo-se ato ilegal, e por consequência, violando a Constituição Federal.

O quarto princípio é o da publicidade que está inserido na Constituição Federal nos artigos 5º, incisos XXXIII<sup>29</sup>, XXXIV<sup>30</sup> e LXXII<sup>31</sup>.

A publicidade dos atos e contratos administrativos garante o conhecimento pelos interessados diretos e pelo povo em geral. Se não cumprido pode ser postulado através dos meios constitucionais – mandado de segurança, direito de petição, ação popular, habeas data, suspensão dos direitos políticos por improbidade administrativa – sendo que a Constituição impõe o fornecimento de certidões de atos da administração, requerida por qualquer pessoa, para defesa de direitos ou esclarecimentos (MEIRELLES, 2008, p. 96).

Desse modo, o princípio da publicidade engloba dois subprincípios do direito administrativo, são eles: da transparência e da divulgação oficial. Pelo primeiro, o administrador público possui o dever de prestar informações aos cidadãos e de não praticar condutas sigilosas. O segundo, exige a publicação de todo o conteúdo dos atos praticados, atendendo-se para o meio da publicidade (MAZZA, 2012, p. 110).

Consiste na divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Verifica-se que “a publicidade não é elemento normativo do ato; é requisito de eficácia e moralidade. Por isso, os atos irregulares não se convalidam com a publicação,

---

<sup>28</sup>Artigo 5º da Constituição Federal: “[...] LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”.

<sup>29</sup>Artigo 5º da Constituição Federal: “[...] XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”.

<sup>30</sup>Artigo 5º da Constituição Federal: “[...] XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder; b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”.

<sup>31</sup>Artigo 5º da Constituição Federal: “LXXII - conceder-se-á "habeas-data": a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público; b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo”.

nem os regulares a dispensam para sua exequibilidade quanto a lei ou o regulamento exige” (MEIRELLES, 2008, p. 96).

Nesse sentido, os efeitos da publicação oficial dos atos são os seguintes:

I – presumir o conhecimento dos interessados em relação ao comportamento da administração pública direta, indireta e fundacional; II – desencadear o decurso dos prazos de interposição de recursos; III – marcar o inícios dos prazos de decadência e prescrição; IV – impedir a alegação de ignorância em relação ao comportamento da administração pública direta e indireta (GASPARINI, 2008, p. 13).

Pelo princípio da publicidade o administrador público deve sempre manter a transparência em seu comportamento, e não ocultar dos administrados os assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados de alguma maneira (MELLO, 2012, p. 117).

O quinto princípio é o da eficiência que se revela expresso no artigo 37 da Constituição Federal, após ser introduzido pela Emenda Constitucional n. 19/98<sup>32</sup>, findando com as discussões doutrinárias e jurisprudenciais acerca da sua existência e aplicabilidade.

Observa-se que “pretendeu o ‘legislador’ da Emenda Constitucional n. 19 simplesmente dizer que a Administração deveria agir com eficácia. Todavia, o que podemos afirmar é que *sempre* a Administração deveria agir eficazmente. É isso o esperado dos administradores” (FIGUEIREDO, 2008, p. 64-65).

Nessa linha verifica-se que a eficiência<sup>33</sup> exige que a atividade administrativa seja realizada com perfeição e rendimento funcional, exigindo resultados positivos para o serviço público e o satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros

<sup>32</sup>Artigo 3º da Emenda Complementar n. 19/98: “O caput, os incisos I, II, V, VII, X, XI, XIII, XIV, XV, XVI, XVII e XIX e o § 3º do art. 37 da Constituição Federal passam a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-se ao artigo os §§ 7º a 9º: “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 [...]”.

<sup>33</sup>O conceito de eficiência entre as empresas privadas e a administração pública “é característico das empresas privadas, em que a busca do lucro constitui a finalidade principal, daí a importância da eficiência nesse setor. Se uma empresa é lucrativa, e se pode otimizar seus lucros respeitando as leis e as regras de governança corporativa, então é eficiente e isso é comprovável através de suas demonstrações financeiras. Na administração pública, por sua vez a finalidade precípua é a satisfação do interesse público. No entanto, o interesse público é um referencial cuja aferição não é tão objetiva quanto a aferição do resultado econômico de uma empresa. Disso resulta que o padrão da eficiência a ser exigido no setor público deve ser aferido de modo diverso ao preconizado para a atividade empresarial, sob pena de sua inadequação ao modelo de Administração Pública existente no Brasil” (GOMES, 2012, p. 47).

(MEIRELLES, 2008, p. 98). A eficiência na administração pública significa que “o desempenho deve ser rápido e oferecido de forma a satisfazer os interesses dos administrados em particular e da coletividade em geral” (GASPARINI, 2012, p. 76).

Diante disso, o princípio da eficiência não pode ser utilizado como mero pretexto para a administração pública descumprir a lei, mas deve sempre buscar os melhores resultados através da lei.

Assim, no direito administrativo os princípios adquirem sobrelevada importância eis que permitem estabelecer o necessário equilíbrio entre as prerrogativas e funções da administração pública e os direitos dos administrados, trazendo estabilidade às relações, o que proporciona a segurança jurídica e a possibilidade de cumprimento do bem comum.

Portanto, verifica-se que a administração pública gerencia o dinheiro público e tem por finalidade o bem comum. Nesse sentido, por lidar com valores que não são privados e executar tarefas que digam respeito a toda coletividade, fica submetida aos ditames legais e deverá, sempre, prestar contas de seus afazeres. Em virtude disso, toda vez que a administração desejar adquirir determinados bens ou serviços, deverá realizar um procedimento denominado licitação, a fim de contratar com a proposta mais vantajosa à administração pública, para garantir maior segurança jurídica.

## 2 AS LICITAÇÕES NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

A Lei n. 8.666/93, denominada de Lei de Licitações e Contratos Administrativos, e a Lei n. 10.520/02, Lei do Pregão, constituem a legislação fundamental que disciplina as licitações e contratos para a administração pública.

O processo licitatório existe para resguardar a igualdade de condições aos concorrentes que pretendem contratar com o Poder Público. Para tanto, a Lei de Licitações ao regulamentar o artigo 37, inciso XXI<sup>34</sup>, da Constituição Federal estabeleceu normas gerais<sup>35</sup> sobre licitações e contratos pertinentes a compras, obras, serviços, inclusive de publicidade, alienações e locações no âmbito dos poderes da União, dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Nesse contexto, a licitação é um procedimento administrativo prévio a uma futura contratação, que não obriga a administração pública a celebrar o contrato com o particular, mas, se o fizer, deverá ser, obrigatoriamente com o licitante vencedor.

### 2.1 Noção e principiologia das licitações

A licitação encontra-se disciplinada na Lei n. 8.666/93 e pode ser definida como um procedimento administrativo pelo qual a administração pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio, denominado edital, empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços.

---

<sup>34</sup>Artigo 37 da Constituição Federal: “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”.

<sup>35</sup>As normas gerais na licitação “são aquelas que vinculam a todos os entes federativos” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 19), ou seja, “devem estender-se todas as disposições da lei aplicáveis indistintamente às licitações e contratos da União, Estados, Municípios, Distrito Federal e Territórios, bem como de seus desmembramentos autárquicos e paraestatais” (MEIRELLES, 2012, p. 287).

Observa-se que a administração pública exerce atividades com o intuito de atender as necessidades do interesse público, e para que isso aconteça, faz-se necessária a contratação de bens e serviços por terceiros. Todavia, a lei estabeleceu que para realizar esse procedimento, as contratações devem ser precedidas de uma licitação, pois se deixasse a critério do administrador, daria oportunidade a várias contratações impróprias, o que não atenderia o interesse da coletividade (GALANTE, 2010, p. 83).

Esse procedimento administrativo é disposto no artigo 43<sup>36</sup> da Lei n. 8.666/93 e, por sua vez, é composto por atos e fatos da administração e dos licitantes. No tocante à administração esses atos são compostos pelo edital ou o convite, o recebimento das propostas, a habilitação, a classificação, a adjudicação<sup>37</sup>, além de outros atos intermediários ou posteriores, como o julgamento de recursos interpostos pelos interessados, a revogação e a anulação. Já, no que tange ao particular contribuem para formar a vontade contratual e se constituem na retirada do edital, na apresentação da proposta, na desistência, na prestação de garantia e na apresentação de recursos<sup>38</sup> (DI PIETRO, 2008, p. 331).

Assim, a licitação surge para evitar futuros riscos, na medida em que possibilita que um grande número de participantes possam apresentar as suas propostas para a administração pública, sendo que esta, com base em seus critérios de escolha, selecionará a proposta mais vantajosa (GALANTE, 2010, p. 83).

---

<sup>36</sup>Artigo 43 da Lei n. 8666/93: “A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos: I - abertura dos envelopes contendo a documentação relativa à habilitação dos concorrentes, e sua apreciação; II - devolução dos envelopes fechados aos concorrentes inabilitados, contendo as respectivas propostas, desde que não tenha havido recurso ou após sua denegação; III - abertura dos envelopes contendo as propostas dos concorrentes habilitados, desde que transcorrido o prazo sem interposição de recurso, ou tenha havido desistência expressa, ou após o julgamento dos recursos interpostos; IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis; V - julgamento e classificação das propostas de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital; VI - deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação. § 1º A abertura dos envelopes contendo a documentação para habilitação e as propostas será realizada sempre em ato público previamente designado, do qual se lavrará ata circunstanciada, assinada pelos licitantes presentes e pela Comissão. § 2º Todos os documentos e propostas serão rubricados pelos licitantes presentes e pela Comissão. § 3º É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do processo, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta. § 4º O disposto neste artigo aplica-se à concorrência e, no que couber, ao concurso, ao leilão, à tomada de preços e ao convite. § 5º Ultrapassada a fase de habilitação dos concorrentes (incisos I e II) e abertas as propostas (inciso III), não cabe desclassificá-los por motivo relacionado com a habilitação, salvo em razão de fatos supervenientes ou só conhecidos após o julgamento. § 6º Após a fase de habilitação, não cabe desistência de proposta, salvo por motivo justo decorrente de fato superveniente e aceito pela Comissão”.

<sup>37</sup>A adjudicação é “o ato formal da Administração que põe fim ao procedimento licitatório, atribui ao vencedor o objeto da licitação” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 811).

<sup>38</sup>Os recursos cabem quando “divulgado o resultado, abre-se o prazo de cinco dias úteis, computados a partir da data da sessão ou da intimação dos interessados. Cabe recurso não apenas contra a decisão que inabilita o licitante, mas também contra a que o habilita. O recurso contra a decisão de habilitação é dotado de efeito suspensivo, por isso, somente terá seguimento o procedimento licitatório após decididos os recursos” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 796).

Nesse viés, a licitação pode ser definida como “um procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública seleciona, a partir da efetiva competição deflagrada entre os interessados, a proposta que melhor atenda aos interesses da coletividade” (SANTOS, 2012, p. 511).

Por outro lado, Meirelles entende que “a licitação como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos” (2009, p. 274). Ou seja, a licitação tem por objetivo obter a proposta mais vantajosa, a fim de garantir um desenvolvimento sustentável para todos. E diga-se que a proposta mais vantajosa, nem sempre é aquela que oferece o menor preço, mas sim, aquela que atenda o edital na sua íntegra (PIRES, 2013, p. 37).

Contudo, cumpre salientar que embora a Constituição Federal tenha definido em seu artigo 37, inciso XXI, que a regra geral é a abertura de licitação, estabeleceu exceções através das contratações diretas, denominadas dispensa<sup>39</sup> e inexigibilidade<sup>40</sup> de licitação, dispostas nos artigos 24 e 25 da Lei n. 8.666/93.

Desse modo, cada vez mais o Estado vem aprimorando os procedimentos licitatórios, sendo que esses procedimentos estão sujeitos a determinados princípios, cujo descumprimento descaracteriza o instituto e invalida seu resultado seletivo (MEIRELLES, 2009, p. 275).

---

<sup>39</sup>A dispensa de licitação corresponde “a ausência de licitação não equivale a contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação. Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento administrativo prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível (JUSTEN FILHO, 2014, p. 391). Em decorrência disso, obedece os seguintes critérios: “a) valor: admite-se contratações diretas para obras e serviços de engenharia até os limites fixados no artigo 23; b) em razão do momento da contratação: nos casos de guerra, grave perturbação da ordem ou mesmo em situações emergenciais, todas elas apresentando de comum entre si o fato de surgirem com situações de anormalidade; em razão das características do contratado: o legislador autoriza contratações diretas para a impressão de diários oficiais, de formulários de padronização de uso da Administração e de edições técnico oficiais e para a prestação de serviços de informática a pessoa jurídica de Direito Público interno, por órgãos ou entidades que integram a Administração Pública, criados para esse fim específico; d) em razão das características do objeto: exemplos, a contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento em consequência da rescisão contratual; a compra ou locação do imóvel destinado ao atendimento das finalidades da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem sua escolha e desde que, por óbvio, o preço seja compatível com o valor do mercado” (SPITZCOVSKY, 2011, p. 274-279).

<sup>40</sup>Será inexigível a licitação quando “for inviável ou impossível juridicamente, ou seja, aqui ocorre a proibição de realizar a licitação. Não se trata de mera faculdade de se licitar ou não, mas autêntica irrealizabilidade do certame, por circunstâncias várias, que, de uma forma ou outra tornam impossível a competição. Nos casos em que o fornecedor for exclusivo; quando a contratação de serviços técnicos for de natureza singular e quando a contratação for um profissional do setor artístico” (SANTOS, 2012, p. 526-531).

Os princípios constitucionais<sup>41</sup> que fundamentam a administração pública são: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade administrativa, a publicidade e a eficiência. Além deles, também se aplicam às licitações princípios específicos, que se encontram no artigo 3º<sup>42</sup> da Lei n. 8.666/93, quais sejam: o procedimento formal, o sigilo, a vinculação ao edital, o julgamento objetivo e a probidade administrativa.

O princípio do procedimento formal estabelecido no artigo 4º<sup>43</sup>, parágrafo único da Lei n. 8.666/93, encontra-se vinculado às regras que regem os atos, fases e comportamentos relacionados com o procedimento licitatório (GASPARINI, 2012, p. 549). Isso porque, todos os atos praticados durante o certame são vinculados, razão pela qual deverão seguir expressamente a Lei, na medida em que não há liberdade de escolha sobre os membros da comissão de licitação no momento de sua prática (SANTOS, 2012, p. 524).

O procedimento formal “não se anula diante de meras omissões e irregularidades formais na documentação ou nas propostas desde que, por irrelevância não causem prejuízo a administração ou aos licitantes” (MEIRELLES, 2009, p. 275). Assim, a administração deverá obedecer às formas legais, regulamentos e editais que regem os atos e as fases da licitação, a fim de evitar a invalidade do procedimento.

O princípio do sigilo na apresentação das propostas está previsto no artigo 3º<sup>44</sup>, parágrafo terceiro da Lei n. 8.666/93. Tal noção vincula-se ao princípio da igualdade, pois o participante que vem a conhecer a proposta do outro participante deixa aquele em literal desvantagem (GALANTE, 2010, p. 84). Desse modo, “ao exigir que as propostas dos licitantes sejam apresentadas em envelopes lacrados, sem o conhecimento prévio dos demais interessados, o Estatuto das licitações apenas torna possível a competitividade própria e exigível de um certame licitatório” (SANTOS, 2012, p. 523).

---

<sup>41</sup> Vide tópico 1.3 da pesquisa.

<sup>42</sup>Artigo 3º da Lei n. 8666/93: “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”.

<sup>43</sup>Artigo 4º da Lei n. 8666/93: “Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos. Parágrafo único. O procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública”.

<sup>44</sup>Artigo 3º da Lei n. 8666/93: “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. [...] § 3º A licitação não será sigilosa, sendo públicas e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura”.

Além do mais, é importante frisar que as propostas devem ser mantidas em sigilo, pois abrir a documentação referente às propostas ou revelar o seu conteúdo antecipadamente, além de ensejar anulação do procedimento, constitui ilícito penal conforme prevê o artigo 94<sup>45</sup> da Lei n. 8.666/93 (MEIRELLES, 2009, p. 277).

O princípio da vinculação ao edital disposto no artigo 41<sup>46</sup> da Lei n. 8.666/93 e seus parágrafos estabelece que as regras de um certame serão determinadas pelo edital. Essa norma “se justifica na medida em que, surgindo o edital como lei interna das licitações, a partir do instante em que suas regras se tornam públicas, tanto a Administração quanto os licitantes estarão a ela vinculados” (SPITZCOVSKY, 2011, p. 252).

Entretanto, se no decorrer desse procedimento for verificada a sua inviabilidade, a licitação se tornará inválida e será aberto um novo procedimento em novos moldes. Ainda, se o procedimento se revelar inadequado ou com falhas aos propósitos da administração, o edital poderá ser corrigido através de aditamento ou expedição de um novo, sempre com republicação e reabertura de prazo, desde que a alteração afete a elaboração das propostas (MEIRELLES, 2009, p. 277-278).

O princípio do julgamento objetivo encontra-se disposto nos artigos 44<sup>47</sup> e 45<sup>48</sup> da Lei n. 8.666/93. Esse princípio “visa afastar discricionarismo na escolha das propostas, obrigando os julgadores a aterem-se ao critério prefixado pela administração, com o que se reduz e delimita a margem de valoração subjetiva, sempre presente em qualquer julgamento” (MEIRELLES, 2009, p. 278). Ou seja, o julgamento objetivo deve se apoiar em fatos concretos exigidos pela administração e confrontados com as propostas oferecidas pelos licitantes (PIRES, 2013, p. 39).

O princípio da probidade administrativa revela-se como mandamento constitucional e está inserido no artigo 37<sup>49</sup>, parágrafo quarto da Constituição Federal. A

---

<sup>45</sup>Artigo 94 da Lei n. 8666/93: “Devassar o sigilo de proposta apresentada em procedimento licitatório, ou proporcionar a terceiro o ensejo de devassá-lo: Pena - detenção, de 2 (dois) a 3 (três) anos, e multa”.

<sup>46</sup>Artigo 41 da Lei n. 8666/93: “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

<sup>47</sup>Artigo 44 da Lei n. 8666/93: “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”.

<sup>48</sup>Artigo 45 da Lei n. 8666/93: “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”.

<sup>49</sup>Artigo 37 da Constituição Federal: “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: [...] § 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”.

administração pública é quem conduzirá o certame licitatório, devendo sempre obedecer às regras da moralidade, as exigências da lealdade e a boa-fé para com os licitantes (MELLO, 2012, p. 547).

Observa-se que a improbidade na administração pode conduzir a “suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (MEIRELLES, 2009, p. 278).

Por fim, e não menos importante o princípio da adjudicação compulsória que proíbe a administração pública, uma vez concluído o procedimento licitatório, atribuir seu objeto a outrem que não o licitante vencedor. Em face disso, não é permitido contratar com outro licitante enquanto válida a adjudicação, nem revogar o procedimento ou protelar indefinidamente a adjudicação ou a assinatura do contrato sem justa causa. Com a homologação e a adjudicação do procedimento, encerra-se a licitação e inicia a fase de elaboração do contrato (MEIRELLES, 2009, p. 278).

Dessa forma, destaca-se

Que o Poder Público não está obrigado a celebrar contrato com o licitante vencedor, uma vez que razões de interesse público podem tornar inviável a contratação, ao menos naquele momento. Seguindo por essa linha de raciocínio, o licitante vencedor também não tem direito adquirido à futura contratação, nutrindo apenas uma expectativa de direito em relação a ela (SPITZCOVSKY, 2011, p. 253).

Portanto, conclui-se que a licitação garante um tratamento igualitário entre os participantes desse procedimento, que tem como objetivo obter a proposta mais vantajosa para a administração pública que acontece por meio de um mecanismo previsto em lei. E, em decorrência disso, busca atender os interesses que são públicos, a fim de satisfazer as necessidades de todos e realizar o bem comum que representa a finalidade da administração pública.

## 2.2 As modalidades de licitação

A modalidade da licitação varia conforme a forma específica de conduzir o procedimento licitatório, a partir de critérios definidos em lei. O artigo 22<sup>50</sup> da Lei n. 8.666/93 elenca cinco modalidades que são exclusivamente admitidas no ordenamento jurídico, quais sejam: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

Além dessas modalidades, a Medida Provisória n. 2.182-18/01<sup>51</sup>, instituiu no âmbito da União, a sexta modalidade de licitação denominada pregão, que tem como objetivo a aquisição de bens e serviços comuns. A Lei n. 10.502/02<sup>52</sup>, converteu essa medida provisória em norma geral, a fim de que essa modalidade fosse aplicada aos Estados, Distrito Federal e Municípios, dispensando que estas entidades editassem leis regulamentando o pregão.

A primeira modalidade de licitação está disposta no artigo 22<sup>53</sup>, inciso I, parágrafo primeiro da Lei n. 8.666/93. Trata-se da concorrência que é realizada entre interessados do ramo que se relaciona com o objeto da licitação que na fase de habilitação preliminar comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital (GALANTE, 2010, p. 88).

Desse modo, a concorrência é

A modalidade de licitação própria para contratos de grande valor, em que se admite a participação de quaisquer interessados, cadastrados ou não, que satisfaçam as condições do edital, convocados com a antecedência mínima prevista na lei, com ampla publicidade pelo órgão oficial e pela imprensa particular. A concorrência é obrigatória nas contratações de obras, serviços e compras, dentro dos limites do valor fixados pelo ato competente, que são diversos para obras e serviços de engenharia e para outros serviços e compras (MEIRELLES, 2009, p. 316).

---

<sup>50</sup>Artigo 22 da Lei n. 8.666/93: “São modalidades de licitação: I - concorrência; II - tomada de preços; III - convite; IV - concurso; V - leilão”.

<sup>51</sup>Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

<sup>52</sup>Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

<sup>53</sup>Artigo 22 da Lei n. 8666/93: “São modalidades de licitação: I – Concorrência; Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto. § 1o Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto”.

Na espécie contrato de grande valor compreende-se aquelas transações em que o montante é superior a R\$ 1.500.000,00, se objetivar obras e serviços de engenharia, e acima de R\$ 650.000,00, se visar a realização de compras e serviços diversos dos de engenharia. Esses valores<sup>54</sup> podem ser revistos anualmente pelo Poder Executivo Federal, que os publicará no Diário Oficial da União (GASPARINI, 2012, p. 622).

Observa-se que essa modalidade “se realiza com ampla publicidade para assegurar a participação de quaisquer interessados que preencham os requisitos previstos no edital” (DI PIETRO, 2008, p. 361). Nesse aspecto, a concorrência diferencia-se das outras modalidades por possuir grande participação de interessados. Essa amplitude produz reflexos sobre a fase de habilitação, pois é nesse momento que se examina através dos documentos exigidos no edital, se o concorrente apresenta condições de idoneidade para ter sua proposta apreciada (JUSTEN FILHO, 2008, p. 246).

O prazo de divulgação do edital dessa modalidade será após a publicação oficial de no mínimo trinta<sup>55</sup> dias para concorrência do tipo menor preço<sup>56</sup> e de no mínimo quarenta e cinco<sup>57</sup> dias, para concorrência do tipo melhor técnica e técnica e preço<sup>58</sup>.

A segunda modalidade é a tomada de preços, disposta no artigo 22<sup>59</sup>, inciso II, parágrafo segundo da Lei n. 8.666/93, que tem como objetivo tornar o processo de licitação mais rápido, na medida em que os participantes interessados já terão o seu cadastramento prévio na fase de habilitação. No caso, os futuros interessados que não tiverem seu cadastro habilitado, poderão participar, entretanto deverão atender as condições exigidas até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas.

---

<sup>54</sup>Os valores das licitações são atualizados no site [www.diariooficial.com.br](http://www.diariooficial.com.br).

<sup>55</sup>Artigo 21 da Lei n. 8.666/93: “Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: [...] § 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será: II - trinta dias para: a) concorrência, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior”.

<sup>56</sup>Quando a licitação institui o menor preço “a administração selecionará como vencedora a proposta de menor preço. O menor preço configura-se em função da avaliação dos valores globais que a administração desembolsará para a fruição do objeto licitado” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 825).

<sup>57</sup>Artigo 21 da Lei n. 8.666/93: “Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: [...] § 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será: I - quarenta e cinco dias para: b) concorrência, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço”.

<sup>58</sup>A melhor técnica e a técnica e preço “são utilizadas na contratação, em regra, de natureza intelectual, incluindo os objetos que necessitem tecnologia sofisticada” (JUNIOR; HORVATH, 2011, p. 139).

<sup>59</sup>Artigo 22 da Lei n. 8.666/93: “São modalidades da licitação: [...] II – Tomada de preços; Tomada de preços é a modalidade de licitação entre os interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação”.

Com isso, a tomada de preços é “a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados”, desde que atendam “a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, ainda observada a necessária qualificação, conforme o artigo 36 da Lei n. 8.666/93” (ARAÚJO, 2014, p. 628).

Essa modalidade tem por objetivo a contratação de compras, obras e serviços de vulto médio, abrangendo o valor de R\$ 150.000,00 até R\$ 1.500.000,00 se objetivar obras ou serviços de engenharia, e o de valor entre R\$ 80.000,00 até R\$ 650.000,00 se visar à realização de compras e serviços diversos do de engenharia (GASPARINI, 2012, p. 627-628). O prazo para publicação da modalidade tomada de preços é de no mínimo quinze<sup>60</sup> dias para o tipo menor preço, e no mínimo de trinta<sup>61</sup> dias para o tipo melhor técnica e técnica e preço.

Cumprido destacar que, essa modalidade de licitação pode ser substituída pela modalidade concorrência sempre que a autoridade competente julgar conveniente, mas nunca pela modalidade convite (GASPARINI, 2012, p. 630).

A terceira modalidade é o convite disposta no artigo 22<sup>62</sup>, inciso III, parágrafo terceiro da Lei n. 8.666/93, revelando-se como a mais simples das formas, visto que a administração escolhe entre os possíveis interessados quem pretende convidar, cadastrados ou não. Todavia, para evitar que no convite participem sempre os mesmos licitantes, deve a administração convidar no mínimo mais um interessado para cada repetição do certame e para convites de objeto idêntico ou assemelhado a licitações anteriores (SPITZCOVSKY, 2011, p. 266).

---

<sup>60</sup>Artigo 21 da Lei n. 8.666/93: “Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: [...] § 2o O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será: III - quinze dias para a tomada de preços, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior, ou leilão”.

<sup>61</sup>Artigo 21 da Lei n. 8.666/93: “Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: [...] § 2o O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será: II - trinta dias para: b) tomada de preços, quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço”.

<sup>62</sup>Artigo 22 da Lei n. 8.666/93: “São modalidades da licitação: [...] III – Convite; Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas. § 3o Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas”.

Nesse sentido, clarividente que

A obrigação da Administração é de convidar outro interessado, cadastrado ou não, que tenha aptidão para executar o objeto do contrato. Inexiste a obrigação de convidar exclusivamente os que estiveram cadastrados. Ademais, é indiferente que se substitua um ou mais dos convidados anteriores, ou que se convide um outro para acrescentar à lista anterior. O que a lei quer é impedir o perene chamamento dos mesmos interessados, quando na praça existem outros em condição de participar do certame (CARVALHO FILHO, 2014, p. 282).

Essa modalidade é compreendida como uma das mais simples, tendo em vista que o convite inicia-se no próprio instrumento convocatório, que não se chama edital, mas sim, carta-convite. Insta destacar que nesse caso não necessita a sua publicação na imprensa oficial (SANTOS, 2012, p. 545). Ademais, o convite poderá ser utilizado para obras e serviços de engenharia de pequeno vulto, compreendendo o valor de R\$ 15.000,00 até R\$ 150.000,00 e o de valor situado entre R\$ 8.000,00 e R\$ 80.000,00, se visar uma compra ou a execução de serviços diversos dos de engenharia (GASPARINI, 2012, p. 630).

O prazo mínimo para a publicidade da convite, ou seja, a afixação no quadro de avisos dos órgãos ou entidades e o recebimento das propostas será de cinco<sup>63</sup> dias úteis. Giza-se que essa modalidade de licitação pode ser substituída pela modalidade concorrência ou pela tomada de preços sempre que a autoridade julgar competente (GASPARINI, 2012, p. 632).

A quarta modalidade é o concurso encontrando-se estabelecido no artigo 22<sup>64</sup>, inciso IV, parágrafo quarto da Lei n. 8.666/93. Tal espécie pressupõe o interesse da administração em selecionar trabalho técnico ou artístico, exteriorizador de habilidade físico intelectual ou revelador de certas capacidades personalíssimas para fins de incentivo ao desenvolvimento cultural e para a obtenção de resultado prático imediato (JUSTEN FILHO, 2008, p. 253).

---

<sup>63</sup>Artigo 21 da Lei n. 8.666/93: “Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: [...] § 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será: IV - cinco dias úteis para convite”.

<sup>64</sup>Artigo 22 da Lei n. 8.666/93: “São modalidades de licitação: [...] IV – Concurso; Concurso é a modalidade da licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias. § 4º Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se o prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas”.

O edital do concurso deverá ser publicado na imprensa oficial, com antecedência mínima de quarenta e cinco dias. Além do edital, também deverá existir um regulamento próprio para cada concurso, a fim de ser obtido pelos interessados no local indicado no instrumento convocatório (SANTOS, 2012, p. 548). Muito embora essa modalidade esteja sujeita aos princípios da publicidade e da igualdade entre os participantes objetivando a escolha do melhor trabalho, ela dispensa as formalidades específicas da concorrência (MEIRELLES, 2009, p. 324).

O concurso finda com a classificação dos trabalhos e com o pagamento dos prêmios, não concedendo qualquer direito a contrato com a administração. Por sua vez, a execução do projeto escolhido será objeto de nova licitação, sob a modalidade concorrência, tomada de preços ou convite, para realização da obra ou execução do serviço (MEIRELLES, 2009, p. 324).

Como quinta modalidade de licitação verifica-se o leilão, nos termos do artigo 22<sup>65</sup>, inciso V, parágrafo quinto da Lei n. 8.666/93, que possui como características a venda de bens móveis inservíveis, produtos legalmente apreendidos, bens dados em penhora e bens imóveis adquiridos judicialmente ou mediante dação em pagamento. Esse certame permite a participação de qualquer interessado, exige publicidade e dispensa, em regra, a habilitação (GASPARINI, 2012, p. 634-635).

#### Podem existir dois tipos de leilão

O comum, privativo do leiloeiro oficial, onde houver; e o administrativo propriamente dito. O leilão comum é regido pela legislação federal pertinente, mas as condições de sua realização poderão ser estabelecidas pela Administração interessada; o leilão administrativo é o instituto para a venda de mercadorias apreendidas como contrabando, ou abandonadas nas alfândegas, nos armazéns ferroviários ou nas repartições públicas em geral, observadas as normas regulamentares da Administração interessada (MEIRELLES, 2009, p. 324-325).

---

<sup>65</sup>Artigo 22 da Lei n. 8666/93: “São modalidades de licitação: [...] V – Leilão; Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, u para alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. § 5o Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação”.

O leilão pode ser realizado por leiloeiro oficial ou por um servidor designado pela administração pública, sendo que o bem leiloado será avaliado<sup>66</sup> para fixação do preço mínimo de arrematação (GOMES, 2012, p. 144). Na data marcada para realização do leilão, os bens arrematados, serão pagos à vista ou no percentual estabelecido no edital, que não poderá ser menos de 5%. Após a assinatura da ata, será imediatamente entregue ao arrematante o bem, no qual se obrigará ao pagamento do restante no prazo estipulado, sob pena de perder em favor da administração o valor já recolhido (COSTA, 2013, p. 48).

O artigo 21, parágrafo segundo, inciso terceiro<sup>67</sup> da Lei n. 8.666/93, dispõe que o prazo mínimo desde a publicação do edital do leilão, até a data de sua efetiva ocorrência será de quinze dias.

Por fim, a sexta modalidade é o pregão que foi instituída pela Lei n. 10.520/02 e regulamentada pelos Decretos n. 3.555/00<sup>68</sup> e 5.450/05<sup>69</sup>. O pregão é utilizado para a aquisição de bens e serviços comuns, que possam ser definidos no edital, independentemente do valor (COSTA, 2013 p. 48).

Nessa modalidade os licitantes apresentam propostas de preço por escrito e por lances que podem ser verbais ou de forma eletrônica. O pregão não é estabelecido em função do valor do objeto licitado como nas outras modalidades, mas sim, para a aquisição de bens e serviços comuns (MEIRELLES, 2009, p. 326).

O pregão é realizado publicamente por lances, sendo que a habilitação<sup>70</sup> somente é aferida após a etapa desses lances. O chamamento do pregão não poderá ocorrer em prazo inferior a oito dias úteis e será definido pelo menor preço (FIGUEIREDO, 2008, p. 485). Desse modo, a principal vantagem do pregão “é a economia de recursos financeiros para a

---

<sup>66</sup>Artigo 17 da Lei n. 8.666/93: “A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas: § 6º Para a venda de bens móveis avaliados, isolada ou globalmente, em quantia não superior ao limite previsto no art. 23, inciso II, alínea “b” desta Lei, a Administração poderá permitir o leilão”. Para a avaliação dos bens deve-se considerar que “o critério de avaliação será idêntico ao utilizado para fins de alienação. Assim, não é possível que se avaliem os bens individualmente e se produza sua alienação em conjunto” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 332).

<sup>67</sup>Artigo 21 da Lei n. 8.666/93: “Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: [...] § 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será: III - quinze dias para a tomada de preços, nos casos não especificados na alínea “b” do inciso anterior, ou leilão”.

<sup>68</sup>O Decreto n. 3.555/00 aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

<sup>69</sup>O Decreto n. 5.450/05 regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

<sup>70</sup>Artigo 4º da Lei n. 10.520/02: “A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras: XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira”.

Administração Pública, pois dele somente tomam parte os licitantes que apresentarem propostas cujo valor seja até 10% superior ao da proposta de menor valor, incluindo esta” (GOMES, 2012, p. 145). O prazo estipulado para a validade das propostas será de sessenta dias<sup>71</sup>, se outro não estiver descrito no edital.

Ressalta-se que as modalidades de licitação não devem ser confundidas com os tipos de licitação. A modalidade é um procedimento, enquanto o tipo é um critério utilizado pela administração pública para seleção da proposta mais vantajosa.

Nesse contexto percebe-se que o artigo 45<sup>72</sup> parágrafo primeiro e seus incisos da Lei n. 8.666/93 estabelecem os tipos de licitação, os quais consistem em: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta<sup>73</sup>.

O tipo menor preço é critério utilizado com maior frequência pelo Poder Público, sendo que geralmente é usado para a aquisição de bens, execução de obras ou prestação de serviços.

Pelo menor preço “a administração tem o dever de buscar o menor desembolso de recursos, a fazer-se nas melhores condições possíveis. Qualquer outra solução ofenderia os princípios mais basilares da gestão da coisa pública” (JUSTEN FILHO, 2008, p. 573). Nesse sentido, o preço ofertado é o critério para a determinação da proposta mais vantajosa, sendo julgado vencedor o licitante que apresentar a proposta de menor valor atendidos os requisitos do edital (BRAGA; AVILA, 2013, p. 74).

Nesse tipo, a administração deve sempre buscar o menor preço, verificando se as propostas estão de acordo com as especificações do ato convocatório, amostras ou protótipos exigidos.

---

<sup>71</sup>Artigo 6º da Lei n. 10.520/02: “O prazo de validade das propostas será de 60 (sessenta) dias, se outro não estiver fixado no edital”.

<sup>72</sup>Artigo 45 da Lei n. 8666/93: “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. [...]”.

<sup>73</sup>Os tipos de licitação mais utilizados para o julgamento das propostas são os três primeiros, encontrados nos incisos I, II e III do artigo 45 da Lei n. 8.666/93.

Assim, uma vez preenchidos os requisitos do edital, a regra é a vitória do menor preço. Todavia, quando a administração estabelecer que necessite de um objeto com maior qualidade, será afastado o fator menor preço (JUSTEN FILHO, 2008, p. 573).

Com relação a melhor técnica, dispõe o artigo 46<sup>74</sup> da Lei n. 8.666/93 que será utilizado, exclusivamente, para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de estudos técnicos preliminares, projetos básicos e executivos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento, e de engenharia consultiva em geral (MAZZA, 2012, p. 395). Assim, “a administração obrigatoriamente fixa o valor máximo que propõe a pagar, e o julgamento da proposta técnica será feito de acordo com os critérios obrigatoriamente fixados no edital” (BRAGA, 2013, p. 76).

Na escolha pela melhor técnica existem duas fases, ou seja

Inicialmente, serão abertos os envelopes contendo as propostas técnicas, que serão avaliadas e classificadas pela Comissão de Licitação; sucessivamente, serão abertos os envelopes contendo as propostas de preço dos licitantes que obtiverem a valoração mínima estabelecida no instrumento convocatório e, logo após, começará a fase de negociação, quando será verificado se o licitante que obteve a melhor valoração técnica aceita celebrar o contrato pelo menor preço apresentado pelos demais. Caso o licitante da melhor técnica aceite adequar seu preço à proposta de valor mais baixo, será declarado vencedor do certame (SANTOS, 2012, p. 550).

Diante disso, verifica-se que esse tipo de licitação tem como fator determinante para a seleção da proposta vencedora, a qualidade e as especificidades necessárias ao atendimento do interesse público.

Por sua vez, o tipo técnica e preço, tem seu procedimento estabelecido no parágrafo segundo<sup>75</sup> do artigo 46 da Lei n. 8.666/93. Esse tipo de licitação “caracteriza-se pelo fato de que o resultado do certame se faz de acordo com a média ponderada das valorizações das

---

<sup>74</sup>Artigo 46 da Lei n. 8.666/93: “Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4o do artigo anterior”.

<sup>75</sup>Artigo 46 da Lei n. 8.666/93: “Os tipos de licitação "melhor técnica" ou "técnica e preço" serão utilizados exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral e, em particular, para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos, ressalvado o disposto no § 4o do artigo anterior. [...] § 2º Nas licitações do tipo "técnica e preço" será adotado, adicionalmente ao inciso I do parágrafo anterior, o seguinte procedimento claramente explicitado no instrumento convocatório”.

propostas técnicas e de preço, de acordo com os pesos preestabelecidos no instrumento convocatório” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 295).

Nesse sentido, existe a mescla dos critérios, possibilitando a análise ponderada dos fatores técnica e preço. Logo, “difere da melhor técnica, porque nessa o fator principal é a técnica, negociando posteriormente o preço, já na licitação de melhor preço e técnica conjugam-se os dois fatores” (GALANTE, 2010, p. 86).

Assim sendo, o tipo técnica e preço visa selecionar o preço mais vantajoso e, conseqüentemente a melhor técnica no procedimento licitatório, que será utilizado quando necessitar de bens para a execução de obras ou prestação de serviços (ROSA, 2012, p. 49).

Por fim, o tipo maior lance ou oferta, encontra-se disposto no artigo 45<sup>76</sup>, inciso IV, da Lei n. 8.666/93 e, é utilizado quando ocorre alienações promovidas pela administração pública, onde será declarado vencedor, o licitante que apresentar a proposta com o maior valor, uma vez que, em casos como estes, provavelmente será a proposta mais vantajosa (SANTOS, 2012, p. 550-551).

Nesse contexto, constata-se que para dar início a um procedimento licitatório, deve a administração pública definir a quantidade e a qualidade dos bens ou serviços que deseja adquirir, para que seja definida a modalidade, bem como o tipo da licitação que se adapta ao caso, tudo previamente estabelecido no edital. Com isso, conclui-se que as modalidades e os tipos das licitações estão previstos em lei e sua utilização depende do valor da despesa pública e das características do bem envolvido.

Após, definir a modalidade e o tipo, a administração, efetivamente, dará início ao processo da licitação que ocorrerá em duas etapas, quais sejam a fase interna e externa, devendo sempre obedecer os princípios que regem o certame.

---

<sup>76</sup>Artigo 45 da Lei n. 8.666/93: “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. [...] IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso”.

## 2.3 Fase preparatória e executória da licitação

Toda a licitação, como procedimento administrativo, possui uma série de atividades que visam alcançar um só resultado, ou seja, a escolha da proposta mais vantajosa para o contratante e o contratado.

Nos processos de licitação, os atos costumam ser agrupados a fim de definir o objeto a ser licitado e tomar as medidas administrativas necessárias a abertura desse procedimento. Essas fases dividem-se em duas etapas distintas, sendo uma interna e a outra externa.

Sobre essas duas fases, vê-se que

A interna é destinada a firmar a intenção da entidade licitante e a obter certas informações necessárias à consolidação da licitação. Nessa parte, abre-se o processo de licitação, determina-se o seu objeto, estabelecem-se as suas condições, estima-se a eventual despesa e decide-se pela modalidade adequada, verifica-se a existência de recursos orçamentários, estima-se o impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor, bem como nos dois subsequentes, e obtém-se a declaração do coordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Após, obtém-se a autorização de abertura e a aprovação do instrumento convocatório, ou seja, do edital ou da carta-convite. E a preparatória da segunda parte. Esta destina-se a selecionar a melhor proposta à celebração do ato ou contrato desejado pela Administração Pública (GASPARINI, 2012, p. 594-595).

A administração pública antes mesmo de publicar o edital, deverá realizar uma audiência pública, toda vez que o valor estimado para a licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas<sup>77</sup> for superior a cem vezes ao montante previsto para a concorrência de obras e serviços de engenharia<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup>As licitações simultâneas e sucessivas “são aquelas com objetos similares e com realização prevista para intervalos não superiores a trinta dias, e licitações sucessivas são aquelas em que, também com objetos similares, o edital subsequente tenha uma data anterior a cento e vinte dias após o término do contrato resultante da licitação antecedente” (SANTOS, 2012, p. 552-553).

<sup>78</sup>Artigo 39 da Lei n. 8.666/93: “Sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta Lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados”.

Entretanto, a realização dessa audiência não é a regra para os procedimentos licitatórios, a não ser nos casos de licitação de grande vulto como acima referido. Assim, quando for obrigatória, deverá ser realizada a audiência com antecedência mínima de quinze dias da data prevista para a publicação do edital e divulgada em dez dias úteis de sua realização, para que participem o maior número possível de licitantes.

A audiência pública, então, tem por finalidade garantir a transparência ao procedimento licitatório, tendo em vista que os objetos a serem, no futuro, contratados, são de grande importância para a população (SANTOS, 2012, p. 553).

Não havendo necessidade de audiência pública, ou realizada essa, passa-se a elaboração do edital que regulamentará a licitação.

No processo de licitação, o edital possui extrema relevância, pois, se é lícito à administração usar de sua discricionariedade na elaboração, uma vez publicado, torna-se imutável durante todo o transcurso do procedimento (FIGUEIREDO, 2008, p. 504).

O edital, à semelhança da lei, possui o preâmbulo, texto e fecho. Nesse sentido, observa-se que:

o preâmbulo é a parte introdutória, destinada a apresentar a licitação e a identificar o órgão que a promove, devendo conter o nome da repartição interessada; o número do edital; a finalidade da licitação; o processo em que foi autorizada; a indicação da legislação que a rege; o local, dia e hora para o recebimento das propostas e abertura dos envelopes com a documentação. O texto é o corpo e a parte fundamental do edital, por definir o objeto da licitação e estabelecer as condições de participação, o critério para o julgamento das propostas e os requisitos para a formalização do contrato. O fecho é o encerramento do edital, com as determinações finais sobre sua divulgação, data e assinatura da autoridade responsável pela licitação (MEIRELLES, 2012, p. 213).

No edital constará, também, o prazo mínimo para o recebimento das propostas que será de 45 dias para as modalidades concurso e concorrência, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo melhor técnica ou técnica e preço; de trinta dias para as modalidades concorrência, nos casos não especificados no item acima e tomada de preços quando a licitação for do tipo melhor técnica ou técnica e preço; de quinze dias para as modalidades tomada de preços nos casos

não especificados no item anterior, ou leilão; e de cinco dias úteis para a modalidade convite<sup>79</sup>.

Ainda, qualquer pessoa pode impugnar o edital até cinco dias úteis<sup>80</sup> antes da data prevista no instrumento convocatório para o recebimento e abertura dos envelopes de habilitação. Assim, a fase de abertura da licitação encerra-se com o fim do prazo para a entrega dos envelopes de habilitação e da proposta. Uma vez recebidos os envelopes, a administração os abrirá, começando a fase de habilitação (ARAGÃO, 2012, p. 307).

Na fase de habilitação pretende a administração verificar se os licitantes preenchem os requisitos mínimos para conferir a segurança jurídica ao futuro contrato (SANTOS, 2012, p. 555). Então, “esse ato, que é sempre público, caracteriza-se pela abertura dos envelopes que contêm a documentação e pelo exame da regularidade formal dos documentos de habilitação, lavrando-se as atas e os termos respectivos” (MEIRELLES, 2012, p. 316).

Os documentos para a habilitação são aqueles dispostos no artigo 27<sup>81</sup> da Lei n. 8.666/93, quais sejam: habilitação jurídica<sup>82</sup>, qualificação técnica<sup>83</sup>, qualificação econômico-financeira<sup>84</sup> e regularidade fiscal e trabalhista<sup>85</sup>.

<sup>79</sup>Artigo 21 da Lei n. 8.666/93: “Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez: [...] § 2o O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será: I - quarenta e cinco dias para: a) concurso; b) concorrência, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço"; II - trinta dias para: a) concorrência, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior; b) tomada de preços, quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço"; III - quinze dias para a tomada de preços, nos casos não especificados na alínea "b" do inciso anterior, ou leilão; IV - cinco dias úteis para convite”.

<sup>80</sup>Artigo 41 da Lei n. 8.666/93: “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. § 1o Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar edital de licitação por irregularidade na aplicação desta Lei, devendo protocolar o pedido até 5 (cinco) dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 (três) dias úteis, sem prejuízo da faculdade prevista no § 1o do art. 113”.

<sup>81</sup>Artigo 27 da Lei n. 8.666/93: “Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a: I - habilitação jurídica; II - qualificação técnica; III - qualificação econômico-financeira; IV - regularidade fiscal e trabalhista; V - cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7o da Constituição Federal”.

<sup>82</sup>O artigo 28 da Lei n. 8.666/93 dispõe sobre a habilitação jurídica que “consiste no conjunto de atos orientados a apurar a idoneidade e a capacidade do sujeito para contratar com a Administração Pública. Na aceção do ato administrativo decisório, indica o ato pelo qual a Administração finaliza essa fase procedimental, decidindo sobre a presença das condições do direito de licitar” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 535).

<sup>83</sup>O artigo 30 da Lei n. 8.666/93 disciplina a qualificação técnica que “consiste no domínio de conhecimentos e habilidades teóricas e práticas para a execução do objeto a ser contratado. Isso abrange, inclusive, a situação de regularidade em face de organismos encarregados de regular determinada profissão. Na ordenação procedimental tradicional, essa qualificação técnica deverá ser investigada em fase anterior ao exame das propostas e não se pode nem sequer admitir a formulação de propostas por parte de quem não dispuser de condições técnicas de executar a prestação” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 575).

<sup>84</sup>O artigo 31 da Lei n. 8.666/93 estabelece sobre a qualificação econômico-financeira. Tal requisito “busca a certeza de que, dado o vulto de certa contratação, o licitante vencedor disponha de recursos materiais e econômico-financeiros para o custeio de sua execução satisfatória, arcando inclusive com as consequências de eventual inadimplemento” (ARAÚJO, 2014, p. 655).

<sup>85</sup>O artigo 29 da Lei n. 8.666/93 normatiza a regularidade fiscal, que “representa a forma indireta de reprovar a infração às leis fiscais” e a regularidade trabalhista, que “foi instituída sem qualquer finalidade de selecionar um licitante adequado

Dessa forma, para encerrar essa fase, deve ser lavrada a ata, que, aprovada e firmada pelos membros da comissão de licitação, licitantes presentes e eventuais estranhos, é juntada ao processo licitatório (GASPARINI, 2012, p. 610).

Contudo, a comissão de licitação, antes mesmo de abrir os envelopes com as propostas, deverá analisar se os candidatos atenderam ou não os requisitos para a habilitação. Os que são considerados inabilitados<sup>86</sup>, terão os seus envelopes com as propostas devolvidos, ainda lacrados. E, para que o procedimento prossiga os candidatos inabilitados deverão desistir da interposição de recursos; caso eles queiram recorrer, a sessão será suspensa até os julgamentos destes recursos (CARVALHO FILHO, 2014, p. 293).

Estando definitivamente habilitados os candidatos remanescentes, seguem à fase de julgamento das propostas, na qual irá ser considerada a proposta mais vantajosa e declarado o vencedor, quem adjudicará o objeto descrito no edital (SANTOS, 2012 p. 560).

Abertas às propostas, aquelas que estiverem em desconformidade com os requisitos previstos no instrumento convocatório, as manifestamente inexequíveis e as propostas indiretas, serão tidas como desclassificadas do ato convocatório (SANTOS, 2012, p. 560).

Por outro lado, a comissão concederá às propostas desclassificadas<sup>87</sup> o prazo de oito dias úteis<sup>88</sup> para a representação de novas propostas a fim de sanar as irregularidades apontadas.

Após essa etapa, será procedida a homologação da licitação, em que a comissão passará a autoridade superior, a qual poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, podendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado (ARAGÃO, 2012, p. 316).

---

e capacitado a executar o objeto contratual. Trata-se de utilizar a oportunidade da licitação para constranger o devedor trabalhista a liquidar as suas obrigações” (JUSTEN FILHO. 2014, p. 558-573).

<sup>86</sup>A inabilitação “é o afastamento do licitante do processo licitatório em razão de insuficiência de condições subjetivas para licitar. Uma vez ocorrida, precluirá para o licitante o direito de participar das fases subsequentes” (NETO, 2014, p. 204).

<sup>87</sup>A desclassificação “é o afastamento do licitante do processo licitatório em razão do desatendimento, em sua proposta, das exigências do ato convocatório da licitação ou por apresentar preços excessivos ou manifestamente inexequíveis” (NETO, 2014, p. 204).

<sup>88</sup>Artigo 48 da Lei n. 8.666/93: “Serão desclassificadas: [...] § 3º Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis”.

Se a autoridade competente optar por revogar<sup>89</sup> ou anular<sup>90</sup> o procedimento, caberá recurso administrativo, com efeito devolutivo (ARAGÃO, 2012, p. 316).

Já, se a autoridade homologar o certame, ocorrerá desde logo a adjudicação, atribuindo o objeto da licitação ao vencedor do procedimento. Assim, quando for declarado o vencedor da licitação, deverá a autoridade administrativa proceder a adjudicação<sup>91</sup> (SANTOS, 2012, p. 563).

Nesse viés os efeitos da adjudicação são:

a) aquisição, pelo vencedor do certame, do direito de contratar com a pessoa licitante, se houver a contratação; b) impedimento da pessoa licitante de contratar o objeto licitado com terceiro; c) liberação dos demais proponentes de todos os encargos da licitação, devolvendo inclusive, os valores dados em garantia ou liberando terceiros dessa responsabilidade; d) direito dos demais proponentes ao desentranhamento dos documentos apresentados, mantidas as respectivas cópias no processo licitatório; e) vedação de a Administração Pública licitante promover novo certame enquanto em vigor a adjudicação; f) responsabilidade do vencedor, como se fosse inadimplente contratual, caso não assine o contrato no prazo marcado pela entidade licitante; g) vinculação do adjudicatário aos encargos, termos e condições fixados no edital ou carta-convite e aos estabelecidos em sua proposta (GASPARINI, 2012, p. 624-625).

Assim, feita a homologação<sup>92</sup> da licitação pela autoridade competente e adjudicado o objeto ao licitante vencedor, o adjudicatário será convocado para assinar o contrato, no prazo estabelecido no edital a fim de dar início ao cumprimento da obrigação assumida com a administração pública.

Dessa forma, toda vez que o Poder Público necessitar adquirir determinados bens ou serviços, deverá realizá-lo através de um procedimento licitatório, o qual garantirá igualdade de condições entre os licitantes. Assim, a administração pública buscará selecionar

---

<sup>89</sup>A revogação “é o desfazimento parcial ou total do processo licitatório por razões de interesse público decorrentes de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificá-lo, expresso em ato sob motivação obrigatória, que vincula a Administração” (NETO, 2014, p. 204).

<sup>90</sup>A anulação “é o desfazimento parcial ou total do processo licitatório por ilegalidade de qualquer de seus atos, seja pronunciada de ofício, seja por provocação, induzindo a do contrato, se já houver sido firmado. No caso de contrato em vigor, a Administração estará obrigada a indenizar o contratado pelo que já houver executado até a data da declaração de nulidade e por outros prejuízos comprovados, desde que de boa-fé” (NETO, 2014, p. 204).

<sup>91</sup>A adjudicação “é correto afirmar que o adjudicatário tem direito à preferência na contratação. Em outras palavras, se a Administração pretende contratar e não foi constatada qualquer ilegalidade no procedimento licitatório, haverá de ser o adjudicatário e não qualquer outro, sob pena de violação ao princípio da licitação” (SANTOS, 2012, p. 563).

<sup>92</sup>A homologação “reflete um juízo de legalidade e de conveniência quanto ao procedimento licitatório e a proposta selecionada como vencedora. Apresenta eficácia declaratória e constitutiva, produzindo o encerramento do procedimento licitatório” (JUSTEN FILHO, 2014, p. 524).

a proposta mais vantajosa, sempre seguindo os princípios norteadores das licitações, bem como o procedimento previsto em lei. Tal conduta revela a transparência e a seriedade que a lei exige no trato da despesa pública.

Nesta senda, quando a aquisição se tratar de bens ou serviços frequentemente utilizados pela administração pública, a regra é que as compras deverão ser precedidas através do Sistema de Registro de Preços, o qual operacionalizará a máquina pública, trazendo grandes benefícios.

### 3 O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E O DECRETO N. 7.892/13

O Sistema de Registro de Preços, previsto no artigo 15, inciso II, da Lei de Licitações e Contratos, constitui importante ferramenta de gestão em busca da almejada eficiência administrativa. Sua interpretação doutrinária aponta os benefícios que os órgãos e entidades auferem ao utilizar esse sistema.

Contudo, o artigo 15, parágrafo terceiro, da Lei n. 8.666/93, prevê que cada ente federativo deverá estabelecer por decreto a respectiva regulamentação do Sistema de Registro de Preços. Na esfera federal, é disciplinado pelo Decreto n. 7.892/13, o qual teve algumas alterações para o Decreto n. 8.250/14.

Dessa forma, a administração pública ao se utilizar desse sistema, objetiva garantir eficácia plena em favor do erário, em nome dos princípios constitucionais da isonomia e da legalidade, além de auferir vantagens, economicidade e eficiência.

#### 3.1 O Sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços, conhecido pela sigla SRP, está positivado no artigo 15<sup>93</sup>, inciso II, da Lei 8.666/93. Esse sistema é precedido de uma única licitação, na

---

<sup>93</sup>Artigo 15 da Lei n. 8.666/93: “As compras, sempre que possível, deverão: I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas; II - ser processadas através de sistema de registro de preços; III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado; IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade; V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública. § 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado. § 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial. § 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições: I - seleção feita mediante concorrência; II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados; III - validade do registro não superior a um ano. § 4º 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. § 5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado. § 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado. § 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda: I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca; II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação; III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material. § 8º O recebimento de material de valor superior ao limite estabelecido no art. 23 desta Lei, para a modalidade de convite, deverá ser confiado a uma comissão de, no mínimo, 3 (três) membros”.

qual os fornecedores assumem o compromisso de prestar serviços ou bens pelos preços e nos prazos registrados em uma ata.

O caput do artigo 15 da Lei n. 8.666/93, refere que “as compras, sempre que possível, deverão [...]”. Neste caso, cumpre destacar que essa norma, em momento algum remete à discricionariedade<sup>94</sup> da administração pública. Essa disposição é impositiva e obrigatória, ressalvadas as hipóteses em que for impossível adotar esse critério (JUSTEN FILHO, 2014, p. 246).

De início, necessário tecer algumas considerações acerca do conceito do Sistema de Registro de Preços, o qual é reputado pela maioria dos doutrinadores como um procedimento administrativo licitatório propriamente dito, pois, “possui uma sequência de atos administrativos que visam à contratação de serviços e a aquisição de bens que são frequentemente utilizados pela administração pública” (FERNANDES, 2013, p. 29-30).

Para Aragão, o Sistema de Registro de Preços “tem como vantagens a agilidade e a segurança na contratação, economia, redução do número de licitações, além da transparência do processo” (2012, p. 334).

Na mesma linha, sustenta Braga que o Sistema de Registro de Preços trata-se de “um cadastro de produtos e fornecedores, realizado mediante licitação, que tem como objetivo otimizar as contratações futuras e gerenciar os estoques” (2013, p. 55).

Por sua vez, Mello destaca que “é um procedimento que a Administração pode adotar perante compras rotineiras de bens padronizados ou mesmo na obtenção de serviços” (2012, p. 581).

Já, Di Pietro entende que “o objetivo do registro de preços é facilitar as contratações futuras, evitando que, a cada vez, seja realizado novo procedimento licitatório” (2014, p. 444).

Em razão disso, verifica-se que o Sistema de Registro de Preços não se trata de uma modalidade de licitação ou de um tipo licitatório, mas tão somente, de “uma ferramenta de auxílio que se consubstancia num procedimento especial a ser adotado nas compras do Poder Público quando os objetos forem materiais, produtos de consumo frequente, e ainda, em situações especialíssimas, nas contratações de serviços” (BITTENCOURT, 2013, p. 17-18).

---

<sup>94</sup>A discricionariedade é o direito que se concede “à Administração, de modo explícito ou implícito, para a prática de atos administrativos com liberdade na escolha de sua conveniência, oportunidade e conteúdo” (MEIRELLES, 2012, p. 124).

Até mesmo porque, no Sistema de Registro de Preços a licitação sempre ocorrerá em duas modalidades: concorrência ou pregão. Ressalta-se que esse sistema possui características singulares, na medida em que: a administração não está obrigada a comprar; o licitante tem o dever de garantir o preço, salvo supervenientes e comprovadas alterações dos custos dos insumos; a administração não pode comprar de outro licitante que não seja aquele que ofereceu a melhor proposta e o licitante tem a possibilidade de exonerar-se do compromisso assumido na ocorrência de caso fortuito ou força maior (FERNANDES, 2013, p. 30-32).

Todavia, antes mesmo de se iniciar a licitação através do Sistema de Registro de Preços, a administração pública deverá conhecer previamente a realidade do mercado<sup>95</sup>. E isso não se trata de uma mera faculdade da administração, mas sim de um dever imposto à entidade licitadora de estimar o valor do futuro contrato na fase preparatória do certame. Assim, é imprescindível juntar ao processo, a prova documental<sup>96</sup> que culminou com a identificação dos valores médios naquele momento (GUIMARÃES, 2013, p. 57-58).

Outro fator relevante é que nas licitações para registro de preços, não é necessário indicar a dotação orçamentária<sup>97</sup>, pois ela somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil, o que, em regra, não ocorre nas licitações comuns (GUIMARÃES, 2013, p. 59).

Além disso, a administração pública ao utilizar o Sistema de Registro de Preços, garantirá consideráveis vantagens, sendo que a principal delas reside nos objetos cujos quantitativos sejam de difícil previsibilidade, como por exemplo, pneus, combustível,

---

<sup>95</sup>O preço de mercado deve ser feito a adequada parametrização da pesquisa, ou seja, deve levar em conta “a) a variação que ocorre em razão da qualidade do produto, exigindo-se adequada parametrização de variabilidade; b) o volume da demanda que tem reflexos nas vantagens da economia de escala; c) o local de prestação de serviços ou entrega de produto. Como regra geral, deverá: a) verificar se o item a ser pesquisado apresenta substanciais diferenças de qualidade; b) caso afirmativo, dividir a pesquisa de preços por qualidade/marcas diferentes; c) definir a informação do menor e maior preço pesquisados, apurando-se a média; d) o objeto deve ser sempre pelo menor preço; e) a Administração Pública não é obrigada a contratar pelo mesmo preço que o faz a iniciativa privada, porque essa só é parâmetro para condições de aquisição e pagamentos idênticos” (FERNANDES, 2013, p. 187-188).

<sup>96</sup>A prova documental deverá ficar à disposição da administração que deverá conter “a) questionários: se a pesquisa foi realizada pelo processo tradicional, direto, em que os pesquisadores compareceram ao estabelecimento e preencheram o formulário de pesquisa, os questionários deverão ficar guardados na repartição, embora o que venha a ser objeto de consulta sejam os dados consolidados em sistema de informática; b) fax: como os registros, dependendo do tipo de fax, podem desvanecer com o tempo, é recomendável arquivá-los por cópia; c) telefone: é permitida a pesquisa por telefone, desde que o pesquisador faça o registro do n. do telefone, dia e hora da ligação, nome do atendente, balconista ou vendedor; d) internet: é possível e admitido o seu uso, ficando registro escrito dos preços informados; e) consultas em terminais on-line: os dados devem ser registrados por escrito, mesmo que posteriormente venham a ser tabulados” (FERNANDES, 2013, p. 186-187).

<sup>97</sup>Observa-se que “toda e qualquer licitação que objetive adquirir um bem ou contratar um serviço apenas poderá ser instaurada se houver dotação orçamentária com saldo suficiente para fazer frente à pretendida contratação, devendo tal constatação ser levada a efeito na fase interna da licitação” (NIEBUHR, 2013, p. 58).

medicamentos, entre outros. Nota-se que a administração pode prever no edital da licitação quantitativo superior a sua real estimativa, sendo que, em caso de frustração na estimativa inicial, a administração terá, ainda, uma reserva, sem ter que realizar uma nova licitação. Contudo, a administração pública deve ter o cuidado de colocar no edital o quantitativo de forma moderada, sob pena de frustrar as expectativas dos fornecedores (NIEBUHR, 2013, p. 29).

Desse modo, constata-se que o Sistema de Registro de Preços somente poderá ser utilizado no caso de aquisição de bens ou na contratação de serviços com necessidade frequente<sup>98</sup>; aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa e atendimento a mais de um órgão ou entidade (SILVA, 2014, p. 21).

Entretanto, destaca-se que não poderá ser realizada a contratação através do Sistema de Registro de Preços no caso de serviços do tipo continuado, porque serviços continuados, envolvem a necessidade de planejamento e elaboração prévia de projeto básico para sua contratação. Dessa forma, os serviços continuados são considerados certos e determinados, não sendo abrangidos pelo Sistema de Registro de Preços (SILVA, 2014, p. 22).

Com isso, percebe-se que o Sistema de Registro de Preços garante o controle eficaz dos estoques, bem como a sua qualidade. Isso decorre do fato de que, em uma licitação comum, a administração necessita dispor de estrutura adequada para o armazenamento e para a estocagem dos objetos que lhe são entregues pelos fornecedores e que muitas vezes por não serem utilizados acabam se deteriorando<sup>99</sup> e perdendo a qualidade. Diferentemente, acontece com o Sistema de Registro de Preços em que os objetos licitados são entregues de acordo com as necessidades da administração (NIEBUHR, 2013, p. 30-31).

---

<sup>98</sup>As contratações frequentes são as que “em razão das características do bem ou serviço, são de contratação frequente. Por exemplo: aquisição de papel, grampos para grameador, borracha, cartucho de tinta para impressora, copo descartável, etc” (FERNANDES, 2013, p. 277)

<sup>99</sup>Exemplifica-se a deterioração: “a Administração lança a licitação para registro de preços prevendo o quantitativo de duzentas e cinquenta caixas de medicamentos X. O vencedor da licitação assina a ata de registro de preços, comprometendo-se a entregar as duzentas e cinquenta caixas dentro do prazo de validade da ata, que é de até um ano. A Administração não compra as duzentas e cinquenta caixas de uma só vez. Ela compra aos poucos, de acordo com a sua efetiva demanda. Num procedimento inicial, ela comprará vinte caixas. Se essas vinte caixas forem consumidas, então ela comprará outras vinte e assim por diante. Isso, evidentemente, reduz os custos da Administração com armazenamento e estocagem, bem como diminui expressivamente os problemas que podem ocorrer em relação a eles” (NIEBUHR, 2012, p. 30).

Nesse viés, surgem como vantagens do Sistema de Registro de Preços:

redução do número de licitações, tendo em vista a desnecessidade de realizar diversos certames com objetos semelhantes; maior organização e otimização das estratégias de suprimento, uma vez que a Administração contrata na medida de suas necessidades; maior celeridade da aquisição de bens e na contratação de serviços; maior economia de escala, tendo em vista que diversos órgãos e entidades podem se valer de um só Registro de Preços para adquirir conjunto de produtos e serviços dentro do prazo legalmente estipulado de um ano (VIEIRA, 2014, p. 90).

Não obstante, o que mais preocupa os órgãos ou entidades que promovem a licitação é a defasagem dos preços em relação ao mercado. Todavia, no Sistema de Registro de Preços ocorre a ampla pesquisa<sup>100</sup> que é promovida a cada doze meses, buscando afastar o superfaturamento de preços. Isso se denota através da redação do artigo 15, parágrafo terceiro, inciso II<sup>101</sup>, da Lei n. 8.666/93 que incumbiu dois deveres para o regulador: primeiro, de manter o controle sobre os preços registrados, em benefício do próprio erário, com o objetivo de evitar as contratações por preços abusivos; e segundo, de manter os preços atualizados, como direito bifronte, tanto em favor do erário quanto dos contratados (FERNANDES, 2013, p. 249).

No entanto, é obvio que o Sistema de Registro de Preços apresenta desvantagens. Nesse sentido, Fernandes cita como resistência a sua implementação: “a complexidade da concorrência; a necessidade de alocar recursos humanos para atualizar tabelas; a impossibilidade de prever todos os itens a serem adquiridos e a facilidade na formação de cartéis<sup>102</sup>”. Todavia, entende o doutrinador que o tempo e os gastos ao proceder uma licitação

<sup>100</sup>A pesquisa de preços tem como requisitos de validade da pesquisa “a) Atualidade: ter sido realizada em espaço de tempo tal que reflita o mercado atual de preços; b) Abrangência: o ideal é que a pesquisa atinja todo o possível mercado fornecedor. Pode a Administração Pública servir-se de outros instrumentos estruturados com finalidade de balizar preços: consulta a banco de dados, como o Comprasnet e SICAF, são recomendáveis para aferir previamente a regularidade dos futuros licitantes; c) Efetividade: pesquisa efetiva é aquela que consegue retratar o comportamento do efetivo mercado fornecedor; e d) Pesquisa parametrizada: Exemplifica-se o caso de uma impressora jato de tinta, marca “a” de qualidade muito superior a “b”: gasta menos tinta, imprime com mais nitidez e é mais resistente. No entanto, custa o dobro do preço. Se for definida a média como parâmetro, a marca “a” será considerada cara e a marca “b” barata, enquanto na verdade se estará comprando a marca “a”, mais barata que o preço de mercado e a marca “b” acima do preço de mercado” (FERNANDES, 2014, p. 289-290).

<sup>101</sup>Artigo 15 da Lei n. 8.666/93: “As compras, sempre que possível, deverão: [...] § 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições: II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados”.

<sup>102</sup>Cartéis são “acordos expressos ou tácitos entre concorrentes do mercado com o objetivo de, principalmente, fixar preços de venda ou quotas de produção, dividir carteira de clientes ou mercados regionais de atuação. Por meio de tais acordos ilícitos, o objetivo maior dos cartelistas é apenas um: maximização de sua margem de lucro” (CECCATO, 2012, p. 9).

através do Sistema de Registro de Preços são inferiores ao somatório do que é despendido com inúmeras licitações (2013, p. 93).

Com relação ao procedimento do Sistema de Registro de Preços, o mesmo é dividido em três etapas, as quais são antecedidas por recomendações legais. Primeiramente, ocorre a licitação, nas modalidades concorrência ou pregão, assegurando a todos interessados o direito de disputarem em igualdade de condições. Concluída essa etapa, a licitação será homologada e o seu vencedor será convocado para assinar a ata de registro de preços, em que ele assume, com a administração, a obrigação de prestar o objeto licitado de acordo com a necessidade e dentro do prazo de validade. Depois de assinada a ata, se a administração necessitar, o fornecedor será convocado para firmar contrato, quantos forem necessários, de acordo com a demanda (NIEBUHR, 2013, p. 24-25).

Desse modo, o rito do Sistema de Registro de Preços é o seguinte:

o órgão gerenciador divulga sua intenção de efetuar o registro de preços; os órgãos participantes manifestam sua concordância, indicando sua estimativa de demanda e cronograma de contratações; o órgão gerenciador consolida tais informações; o mesmo órgão gerenciador faz pesquisa de mercado para verificação do valor estimado da licitação; a seguir, realiza o procedimento licitatório, na modalidade de concorrência ou pregão; terminada a licitação, o órgão gerenciador elabora a ata de registro de preços e convoca os fornecedores classificados para assiná-la, ficando os mesmos obrigados a firmar o instrumento de contratação (DI PIETRO, 2014, p. 448).

Assim, o licitante ao firmar a ata de registro de preços, ficará obrigado a fornecer o bem licitado pela administração, em toda a quantidade prevista durante o prazo fixado no edital, que não pode ser superior a um ano. Ou seja, o licitante assume a obrigação, mas a administração não, pelo menos de maneira direta (NIEBUHR, 2013, p. 22).

Cumprido ressaltar, que nesta ata, ficarão registrados os preços e os quantitativos do licitante melhor classificado, bem como os preços e quantitativos dos licitantes que tiverem aceito cotar seus bens ou serviços em valor igual ao do licitante melhor classificado (DI PIETRO, 2014, p. 448).

Portanto, demonstradas as peculiaridades do Sistema de Registro de Preços, bem como seu procedimento, resta evidente que esse sistema será adotado quando se tornar viável para a administração, na medida em que o artigo 15, inciso II, da Lei n. 8.666/93, é claro ao

estabelecer que “as compras, sempre que possível, deverão ser processadas pelo sistema de registro de preços”. Entretanto, esse dispositivo legal foi regulamentado por meio de um decreto, para adequar e agilizar a operacionalidade do Sistema de Registro de Preços, não podendo o mesmo dispor diferente da lei ou ultrapassar os seus limites.

### **3.2 A aplicação do Decreto n. 7.892/2013 no âmbito federal**

O artigo 15, parágrafo terceiro da Lei n. 8.666/93 dispõe que as compras, sempre que possível, deverão acontecer pelo Sistema de Registro de Preços e que a forma regulamentada de contratação deverá ser por decreto, atendidas as peculiaridades de cada região.

Esse dispositivo deve ser regulamentado em cada esfera federativa<sup>103</sup>, sendo que o primeiro Decreto a disciplinar o Sistema de Registro de Preços ocorreu no âmbito federal, por meio do Decreto n. 2.743/98, trazendo um pequeno avanço à utilização do instituto pela administração pública federal. Posteriormente, a grande evolução referente à matéria ocorreu com a edição do Decreto n. 3.931/2001, hoje revogado pelo Decreto n. 7.892 de 23 de janeiro de 2013. (CORDEIRO, 2014, p. 20-21).

Cumprir destacar que, na data de 23 de maio de 2014, entrou em vigor o Decreto n. 8.250/2014<sup>104</sup> que alterou em partes a regulamentação de alguns artigos descritos no Decreto n. 7.892/2013.

O Decreto n. 7.892/13 regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito da administração pública federal direta<sup>105</sup>, autárquica e fundações públicas federais<sup>106</sup>, fundos

---

<sup>103</sup>A interpretação restritiva do Decreto n. 7.892/2013 ampara-se ao fato de que “Estados, Municípios e Distrito Federal podem editar regulamentos próprios, à luz do artigo 118 da Lei n. 8.666/93; de igual modo, podem fazê-lo os Tribunais de Contas, o Poder Judiciário e o Poder Legislativo, conforme o artigo 117; ainda tem o mesmo direito de regulamentar a aplicação da lei às sociedades de economia mista, as empresas públicas e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal” (FERNANDES, 2013, p. 72).

<sup>104</sup>Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

<sup>105</sup>A administração federal direta “abrange indistintamente todos os seus órgãos, isso é, as unidades de competência da Administração Pública não personalizadas. Quanto aos órgãos do Poder Legislativo e Poder Judiciário, deve-se entender que, a expressão administração federal direta, utilizada pelo decreto, não os abrange” (FERNANDES, 2013, p. 74).

<sup>106</sup>A autarquia “é o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receitas próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada”. A fundação: “é classificada e mantida pelo Poder Público como pessoas jurídicas de direito público” (FERNANDES, 2013, p. 75).

especiais<sup>107</sup>, empresas públicas<sup>108</sup>, sociedades de economia mista<sup>109</sup> e demais entidades controladas<sup>110</sup>, direta ou indiretamente pela União (DINIZ, 2014, p. 53).

Verifica-se que o artigo 2º desse diploma legal define o significado de Sistema de Registro de Preços<sup>111</sup>, a ata de registro de preços<sup>112</sup>, o órgão gerenciador<sup>113</sup>, o órgão participante<sup>114</sup> e o órgão não participante<sup>115</sup>. Uma das alterações do Decreto n. 8.250/2014, consiste no acréscimo de mais duas definições no Sistema de Registro de Preços, quais sejam: o órgão participante de compra nacional<sup>116</sup> e a compra nacional<sup>117</sup>.

O artigo 5º, do Decreto n. 7.892/2013 determina as funções que serão realizadas pelo órgão gerenciador. No caso, ele deverá praticar todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços. Dentre elas, destacam-se: acompanhar a regularidade das pesquisas de preços; verificar a legalidade do procedimento e observar os preços do mercado nas negociações com fornecedores (FERNANDES, 2013, p. 284).

Além disso, o órgão gerenciador deve consignar sua intenção de registro de preços no Portal de Compras do Governo Federal; 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

---

<sup>107</sup>Os fundos especiais “são órgãos – unidades desprovidas de personalidade jurídica -, mas com autonomia administrativa, instituídos para gerir recursos legalmente vinculado” (FERNANDES, 2013, p. 75).

<sup>108</sup>As empresas públicas “podem proceder a edição de regulamentos do SRP, e proceder as licitações, prevendo no próprio edital o processamento da compra pelo SRP, como por exemplo, o Banco do Brasil” (FERNANDES, 2013, p. 76).

<sup>109</sup>A sociedade de economia mista “trata-se de entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para o exercício de atividade econômica, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam em sua maioria ao Poder Público” (FERNANDES, 2013, p. 77).

<sup>110</sup>As demais entidades controladas abrangem “as agências reguladoras, os conselhos de fiscalização profissional, os serviços sociais autônomos e as organizações sociais” (FERNANDES, 2013, p. 76-80).

<sup>111</sup>Sistema de Registro de Preços é o “conjunto de procedimentos pra registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras” (BRASIL, Decreto n. 7.892/13, 2014).

<sup>112</sup>Ata de Registro de Preços é o “documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas” (BRASIL, Decreto n. 7.892/2013, 2014).

<sup>113</sup>Órgão Gerenciador é o “órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos do certame para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente” (BRASIL, Decreto n. 7.892/2013, 2014).

<sup>114</sup>Órgão participante é o “órgão ou entidade que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços” (BRASIL, Decreto n. 7.892/2013, 2014). Recentemente foi editado o Decreto n. 8.250/2014 em que deu uma nova redação ao órgão participante. Refere que “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” (BRASIL, Decreto n. 7.892/2013, 2014).

<sup>115</sup>Órgão não participante é o “órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços” (BRASIL, Decreto n. 7.892/2013, 2014).

<sup>116</sup>O órgão participante de compra nacional é “o 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” (BRASIL, Decreto n. 8.250/2014).

<sup>117</sup>Compra nacional é “a compra ou contratação de bens e serviços, em que o órgão gerenciador conduz os procedimentos para registro de preços destinado à execução descentralizada de programa ou projeto federal, mediante prévia indicação da demanda pelos entes federados beneficiados” (BRASIL, Decreto n. 8.250/2014).

racionalização; promover os atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório; 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; conformar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e termo de referência ou projeto básico; realizar todo o procedimento licitatório; gerenciar a ata de registro de preços; conduzir eventuais renegociações dos preços registrados, entre outros (BRASIL, Decreto n. 7.892/2013).

Outra inovação que trouxe prestígio ao princípio da eficiência foi à criação do cadastro de reserva. Nesse sentido o artigo 11<sup>118</sup> do Decreto n. 7.892/2013 permite o registro de preços de todos os participantes que aceitarem fornecer o preço do primeiro colocado, sem alterar a classificação. Assim, na hipótese de ocorrer algum fato superveniente que frustre a execução do contrato pelo vencedor inicial, a administração poderá ser atendida pelos demais participantes do certame (FERNANDES, 2013, p. 312). O recente Decreto n. 8.250/2014 alterou a redação do artigo 11<sup>119</sup> do Decreto n. 7.892/2013, contudo não houve maiores modificações.

---

<sup>118</sup>Artigo 11 do Decreto n. 7.892/2013: “Após a homologação da licitação, o registro de preços observará, entre outras, as seguintes condições: I - serão registrados na ata de registro de preços os preços e quantitativos do licitante mais bem classificado durante a fase competitiva; 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; III - o preço registrado com indicação dos fornecedores será divulgado no Portal de Compras do Governo Federal e ficará disponibilizado durante a vigência da ata de registro de preços; e IV - a ordem de classificação dos licitantes registrados na ata deverá ser respeitada nas contratações. § 1º O registro a que se refere o inciso II do caput tem por objetivo a formação de cadastro de reserva no caso de impossibilidade de atendimento pelo primeiro colocado da ata, nas hipóteses previstas nos arts. 20 e 21. § 2º Se houver mais de um licitante na situação de que trata o inciso II do caput, serão classificados segundo a ordem da última proposta apresentada durante a fase competitiva. § 3º A habilitação dos fornecedores que comporão o cadastro de reserva a que se refere o inciso II do caput será efetuada, na hipótese prevista no parágrafo único do art. 13 e quando houver necessidade de contratação de fornecedor remanescente, nas hipóteses previstas nos arts. 20 e 21. § 4º O anexo que trata o inciso II do caput consiste na ata de realização da sessão pública do pregão ou da concorrência, que conterá a informação dos licitantes que aceitarem cotar os bens ou serviços com preços iguais ao do licitante vencedor do certame”.

<sup>119</sup>Artigo 11 do Decreto n. 8.250/2014: “Após a homologação da licitação, o registro de preços observará, entre outras, as seguintes condições: I - serão registrados na ata de registro de preços os preços e quantitativos do licitante mais bem classificado durante a fase competitiva; 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; III - o preço registrado com indicação dos fornecedores será divulgado no Portal de Compras do Governo Federal e ficará disponibilizado durante a vigência da ata de registro de preços; e IV - a ordem de classificação dos licitantes registrados na ata deverá ser respeitada nas contratações. § 1º O registro a que se refere o inciso II do caput tem por objetivo a formação de cadastro de reserva no caso de impossibilidade de atendimento pelo primeiro colocado da ata, nas hipóteses previstas nos arts. 20 e 21. § 2º Se houver mais de um licitante na situação de que trata o inciso II do caput, serão classificados segundo a ordem da última proposta apresentada durante a fase competitiva. § 3º A habilitação dos fornecedores que comporão o cadastro de reserva a que se refere o inciso II do caput será efetuada, na hipótese prevista no parágrafo único do art. 13 e quando houver necessidade de contratação de fornecedor remanescente, nas hipóteses previstas nos arts. 20 e 21. § 4º O anexo que trata o inciso II do caput consiste na

Ademais, o Decreto n. 7.892/2013 estabeleceu no artigo 12 que o prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do parágrafo terceiro do art. 15 da Lei 8.666/93<sup>120</sup>. Ou seja, o artigo 12 é específico ao definir o prazo de validade da ata, não abrindo brechas para a prorrogação da vigência da ata, que jamais poderá ser superior a um ano (VIVAS, 2014, p. 4).

Também, os preços registrados na ata poderão ser revistos a todo o momento, em caso de redução<sup>121</sup> de preços no mercado ou de outro fator que eleve<sup>122</sup> o custo dos serviços. Nessas situações, o órgão gerenciador deverá observar se os preços são praticados nas mesmas condições, pois “a administração só pode negociar com quem possui regularidade fiscal; o preço deverá ser razoavelmente exequível; as condições de venda, em quantidades e regularidade, podem não atender o interesse da administração” (FERNANDES, 2013, p. 323-324).

No mesmo trilhar, o artigo 9º<sup>123</sup>, inciso X do aludido Decreto, estabelece que o edital do Sistema de Registro de Preços deverá ter como anexo a ata de registro de preços,

---

ata de realização da sessão pública do pregão ou da concorrência, que conterà a informação dos licitantes que aceitarem cotar os bens ou serviços com preços iguais ao do licitante vencedor do certame”.

<sup>120</sup>Artigo 15 da Lei n. 8.666/93: “As compras, sempre que possível, deverão: [...] § 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições: III - validade do registro não superior a um ano”.

<sup>121</sup>Quando ocorrer a redução dos preços no mercado, o órgão gerenciador poderá negociar de três formas “a) o fornecedor aceita reduzir o preço de sua proposta aos limites do mercado. O novo preço será registrado e a ata de registro de preços terá continuidade; b) o fornecedor não aceita a redução de preços. Pode acontecer o mesmo de lhe ser impossível essa redução. Nesse caso, disciplina o Decreto n. 7.892/13 que o órgão liberará o fornecedor do compromisso assumido, sem qualquer aplicação de penalidade; c) o fornecedor aceita reduzir o preço, mas não iguala a oferta aos preços praticados no mercado” (FERNANDES, 2013, p. 234-325).

<sup>122</sup>No caso em que os preços do mercado se elevam e o fornecedor pretende aumentar o preço registrado, “a administração pública pode negociar a elevação do preço de mercado comparativamente ao preço registrado, ou determinar a convocação dos fornecedores remanescentes, observada igual oportunidade de negociação” (FERNANDES, 2013, p. 326).

<sup>123</sup>Artigo 9º do Decreto n. 7.892/2013: “O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, 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. § 1º O edital poderá admitir, como critério de julgamento, o menor preço aferido pela oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, desde que tecnicamente justificado. § 2º Quando o edital previr o fornecimento de bens ou prestação de serviços em locais diferentes, é facultada a exigência de apresentação de proposta diferenciada por região, de modo que aos preços sejam acrescidos custos variáveis por região. § 3º A estimativa a que se refere o inciso III do caput não será considerada para fins de qualificação técnica e qualificação econômico-financeira na habilitação do licitante. § 4º O exame e a aprovação das minutas do instrumento convocatório e do contrato serão efetuados exclusivamente pela assessoria jurídica do órgão gerenciador”.

uma vez que ela é documento, obrigatoriamente, integrante do edital (VIANNA, 2013, p. 10).

Por outro lado, tornou obrigatória a utilização da Intenção de Registro de Preços, prevista no artigo 4º<sup>124</sup>, em que são publicadas no Comprasnet<sup>125</sup>, as licitações que os órgãos gerenciadores irão realizar. Essa ferramenta permite a divulgação das futuras licitações, a fim de que os órgãos que desejam se tornar participantes daquela licitação, manifestem o seu interesse desde o início (VIANNA, 2013, p. 11). O Decreto n. 8.250/2014 alterou a redação do artigo 4º<sup>126</sup> do Decreto n. 7.892/13, contudo não modificou a essência do conteúdo.

Importante destacar que o Decreto n. 7.892/13 regulamenta o Sistema Registro de Preços no âmbito federal, devendo os Estados, Municípios e Distrito Federal<sup>127</sup>, adaptarem suas normas nos termos da Lei, ou se entenderem necessário promover a sua regulamentação.

<sup>124</sup>Artigo 4º do Decreto n. 7.892/2013: “Fica instituído o procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP, a ser operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais - SIASG, que deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, para registro e divulgação dos itens a serem licitados e para a realização dos atos previstos nos incisos II e V do caput do art. 5º e dos atos previstos no inciso II e caput do art. 6. § 1º A divulgação da intenção de registro de preços poderá ser dispensada, de forma justificada pelo órgão gerenciador. § 2º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão editará norma complementar para regulamentar o disposto neste artigo. § 3º Caberá ao órgão gerenciador da Intenção de Registro de Preços - IRP: estabelecer, quando for o caso, o número máximo de participantes na IRP em conformidade com sua capacidade de gerenciamento; II - aceitar ou recusar, justificadamente, os quantitativos considerados ínfimos ou a inclusão de novos itens; e III - deliberar quanto à inclusão posterior de participantes que não manifestaram interesse durante o período de divulgação da IRP. § 4º Os procedimentos constantes dos incisos II e III do § 3º serão efetivados antes da elaboração do edital e de seus anexos. § 5º Para receber informações a respeito das IRPs disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal, os órgãos e entidades integrantes do SISG se cadastrarão no módulo IRP e inserirão a linha de fornecimento e de serviços de seu interesse. § 6º É facultado aos órgãos e entidades integrantes do SISG, antes de iniciar um processo licitatório, consultar as IRPs em andamento e deliberar a respeito da conveniência de sua participação”.

<sup>125</sup><http://www.comprasgovernamentais.gov.br>.

<sup>126</sup>Art. 4º do Decreto n. 8.250/2014: “Fica instituído o procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP, a ser operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais - SIASG, que deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, para registro e divulgação dos itens a serem licitados e para a realização dos atos previstos nos incisos II e V do caput do art. 5º e dos atos previstos no inciso II e caput do art. 6º. § 1º A divulgação da intenção de registro de preços poderá ser dispensada, de forma justificada pelo órgão gerenciador. § 2º O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão editará norma complementar para regulamentar o disposto neste artigo. § 3º Caberá ao órgão gerenciador da Intenção de Registro de Preços - IRP: I - estabelecer, quando for o caso, o número máximo de participantes na IRP em conformidade com sua capacidade de gerenciamento; II - aceitar ou recusar, justificadamente, os quantitativos considerados ínfimos ou a inclusão de novos itens; e III - deliberar quanto à inclusão posterior de participantes que não manifestaram interesse durante o período de divulgação da IRP. § 4º Os procedimentos constantes dos incisos II e III do § 3º serão efetivados antes da elaboração do edital e de seus anexos. § 5º Para receber informações a respeito das IRPs disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal, os órgãos e entidades integrantes do SISG se cadastrarão no módulo IRP e inserirão a linha de fornecimento e de serviços de seu interesse. § 6º É facultado aos órgãos e entidades integrantes do SISG, antes de iniciar um processo licitatório, consultar as IRPs em andamento e deliberar a respeito da conveniência de sua participação”.

<sup>127</sup>As unidades federativas têm o dever legal e constitucional de adaptarem suas normas de licitações e contratos ao disposto na Lei. O Decreto pode ser editado pela unidade federada respectiva, pois a competência constitucional privativa e para suplementar a lei, permanecendo a natural possibilidade de regulamentar sua aplicação com aquele que está encarregado de executar a norma. Abraçaram esse entendimento os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Ceara, Bahia e Pernambuco e os Municípios de São Paulo e Belo Horizonte, além do Distrito Federal.

Dessa forma, não se pode negar que a nova redação do Decreto n. 7.892/2013 modificada parcialmente pelo Decreto n. 8.250/2014, além de ter sanado vários pontos que o Decreto n. 3.931/2001 havia deixado em aberto, reduziu o tempo e os custos inerentes às licitações, ao mesmo tempo em que trouxe agilidade e celeridade às contratações de bens e serviços que visam atender às necessidades públicas.

### **3.3 O artigo 22 do Decreto n. 7.892/2013 e o instituto do “carona”**

A primeira regulamentação acerca do “órgão não participante” nas licitações ocorreu através do Decreto n. 3.931/2001, que estabelecia em seu artigo 8º<sup>128</sup> a possibilidade de a ata de registro de preços ser aproveitada por outros órgãos ou entidades da administração pública federal, que não participaram do procedimento licitatório, denominado “carona”.

Ocorre que, esse diploma legal acarretou várias discussões, pelo que o Tribunal de Contas da União determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que estabelecesse limites à adesão ao registro de preços realizado por outros órgãos e entidades, tendo em vista que as regras do Decreto n. 3.931/2001 estavam desvirtuando as finalidades buscadas por meio desse sistema (SANTOS, 2013, p. 1-2).

Em decorrência dessa determinação, o Governo Federal editou o Decreto n. 7.892/2013 com os ajustes necessários nos procedimentos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, revogando o Decreto n. 3.931/2001 (SANTOS, 2013, p. 2).

O Decreto n. 7.892/2013 dedicou um capítulo inteiro para a nova regulamentação do órgão não participante. O caput do artigo 22<sup>129</sup> dispôs acerca da possibilidade da proposta

---

<sup>128</sup>Artigo 8º do Decreto n. 3.931/2001: “A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem. § 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da Ata de Registro de Preços, deverão manifestar seu interesse junto ao órgão gerenciador da Ata, para que este indique os possíveis fornecedores e respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação. § 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento, independentemente dos quantitativos registrados em Ata, desde que este fornecimento não prejudique as obrigações anteriormente assumidas. § 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços”.

<sup>129</sup>Artigo 22 do Decreto n. 7892/2013: “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. § 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão. § 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão

mais vantajosa em uma licitação ser aproveitada por outros órgãos. Esse instrumento, denominado “carona”, traz consigo, o aproveitamento do percurso que alguém está desenvolvendo para concluir o seu próprio trajeto, com diminuição de custos (VIVAS, 2013, p. 1).

No entanto, a doutrina vem divergindo acerca do assunto, na medida em que há doutrinadores que referem que a existência do órgão não participante fere o princípio da legalidade, bem como, há os que defendem esse instituto.

Para Fernandes a natureza jurídica do procedimento do “carona” “é a extensão da proposta mais vantajosa a todos os que necessitam de objetos semelhantes, em quantidade igual ou menor do que o máximo registrado” (2013, p. 7).

No mesmo sentido, Bittencourt refere que

É incontestado que o permissivo é altamente vantajoso para os que “pegam carona” e, quase sempre, para os fornecedores registrados, uma vez que, para “caronas”, acarreta agilidade nas contratações e economicidade de toda ordem, e, para os fornecedores, ganhos extras, com mais contratações (2013, p. 135).

Também, Hoshino rebate a posição de ilegalidade da figura do “carona” explicando que “caso o carona ferisse o princípio da legalidade como sustenta parte da doutrina, da mesma maneira ocorreria com a figura do órgão participante, também criada pelo Decreto, mas que não é contestada em momento algum” (2012, p. 108).

Ainda, Oliveira defende que as inovações trazidas pelo Decreto n. 7.892/2013 são positivas e melhoram o gerenciamento das atas “tendo em vista que o novo sistema de registro de preços reflete, em grande parte, os debates da doutrina e jurisprudência em torno

---

gerenciador e órgãos participantes. § 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes. § 4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem. § 5º O órgão gerenciador somente poderá autorizar adesão à ata após a primeira aquisição ou contratação por órgão integrante da ata, exceto quando, justificadamente, não houver previsão no edital para aquisição ou contratação pelo órgão gerenciador. § 6º Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata. § 7º Compete ao órgão não participante os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório, de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador. § 8º 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. § 9º É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal”.

de questões que geravam polêmica desde a edição do Decreto n. 3.931/2001” (2013, p. 02-03).

Em contrapartida a esses posicionamentos, os doutrinadores que são contra esse instituto, destacam que o “carona” é absolutamente inconstitucional. Nessa linha, Mukai sustenta que “o carona não pode existir em nosso ordenamento jurídico, constitucional e infralegalmente; simplesmente porque a admissão do carona e as aquisições que ele faz sem ter feito licitação se constitui em crime” (2013, p. 1).

Na mesma linha, Braga refere que “o carona infringe o princípio da legalidade, pois a n. Lei 8.666/93 que dispõe as normas gerais da licitação, não prevê tal procedimento” (2013, p. 56). Igualmente, sustenta Di Pietro que “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” (2014, p. 444).

Muito embora existam inúmeros posicionamentos doutrinários acerca desse instituto, alguns Tribunais de Contas tem admitido a figura do “carona”. Além disso, a Lei n. 12.462/2002, Lei de Regime Diferenciado de Contratações Públicas, em seu artigo 32, parágrafo primeiro<sup>130</sup>, também admite a possibilidade da contratação direta sem licitação.

Conquanto, apesar desta vasta discussão, cumpre apontar que para os órgãos ou entidades utilizarem a ata de registro de preços através do “carona”, deverão preencher os requisitos dispostos no artigo 22 do Decreto n. 7.892/2013.

Dentre eles, ressalta-se que o “carona” sempre deverá efetuar consulta ao órgão gerenciador, a fim de manifestar o interesse em aderir à ata de registro de preços, sendo que para a efetiva adesão, deverá obter a anuência do órgão gerenciador. Ou seja, são os fornecedores dos serviços que detêm a faculdade de aceitar ou não a execução do objeto para os novos contratos. Aliás, eles só deverão aceitar a execução, se inexistir prejuízo ao atendimento das obrigações assumidas com o órgão gerenciador e o órgão participante (BITTENCOURT, 2013, p. 136).

Após a autorização do órgão gerenciador, o “carona” terá o prazo de noventa<sup>131</sup> dias para concretizar a compra ou a contratação solicitada, devendo ser observado sempre, o

---

<sup>130</sup>Artigo 32 da Lei n. 12.462/2002: “O Sistema de Registro de Preços, especificamente destinado às licitações de que trata esta Lei, reger-se-á pelo disposto em regulamento. § 1º Poderá aderir ao sistema referido no caput deste artigo qualquer órgão ou entidade responsável pela execução das atividades contempladas no art. 1º desta Lei”.

<sup>131</sup>Artigo 22 do Decreto 7.892/2013: “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. [...] § 6º Após a autorização do órgão

prazo da vigência da ata. Todavia com a recente redação do Decreto n. 8.250/2014, foi revogado o §5º, do artigo 22 que referia que o órgão gerenciador somente poderia autorizar a adesão a ata após a primeira contratação ou aquisição do órgão participante (VIANNA, 2013, p. 15).

Insta salientar que essa inovação, ocorreu pelo simples fato de que o “carona” somente deverá aderir às atas de registro de preços quando houver a necessidade de uma contratação imediata.

Outro requisito importante, e que foi alvo de grande debate, encontra-se no parágrafo 4º, do artigo 22. Isso porque, o referido inciso estabelece um limite para as adesões, prevendo que o quantitativo decorrente das adesões via “carona”, não poderá exceder ao quádruplo do quantitativo<sup>132</sup> de cada item registrado na ata para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de adesões (COLOMBAROLLI, 2014, p. 147).

Ademais, outro fator imprescindível que o Decreto n. 7.892/2013 estabeleceu, foi com relação ao uso de adesões dos Estados, Municípios e Distrito Federal. O § 8º, do artigo 22, do mencionado Decreto, proibiu que os órgãos e entidades da administração pública federal utilizem da ata de outras esferas governamentais. Por outro lado, tornou expressa a autorização para que os Estados e Municípios façam o uso das atas de entes federais.

Assim, verifica-se que o Decreto n. 7.892/2013 não é ilegal, pois a Carta Magna em seu artigo 37, inciso XXI<sup>133</sup>, não fixa a obrigatoriedade da realização de uma licitação específica para cada contrato, remetendo a possibilidade de afastamento da obrigação de licitar desde que prevista em legislação específica (NERI, 2013, p. 27-28).

Portanto, as inovações trazidas pelo Decreto n. 7.892/2013 solucionaram diversos embates existentes quanto ao uso da ata de registro de preços por órgãos não participantes.

---

gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata”.

<sup>132</sup>Nesse ponto, exemplifica-se: em uma licitação para aquisição de computadores, na qual o órgão gerenciador pretende adquirir 50 computadores e mais dois órgãos participantes pretendam adquirir 25 computadores cada um, a soma dos quantitativos do órgão gerenciador e participante resulta em 100 computadores. Assim, cada “carona” que efetuar a adesão nesta ata, poderá adquirir 100 computadores cada um. Todavia, todos os “caronas” que efetuarem a adesão à ata, estarão limitados à aquisição de 50 computadores, não podendo ultrapassar, somado todos os “caronas”, o quádruplo do quantitativo inicialmente previsto (VIANNA, 2013, p. 7).

<sup>133</sup>Artigo 37 da Constituição Federal: “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”.

Essas inovações consolidaram-se como um instrumento de gestão e redução de custo operacional, deixando o Sistema de Registro de Preços mais claro e possibilitando uma adequada utilização pelos órgãos públicos.

### **3.4 A aplicação do Decreto Estadual n. 45.375/2007 que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito do Rio Grande do Sul**

Na data de 04 de dezembro de 2007, foi editado o Decreto Estadual n. 45.375, que regulamenta a adesão ao Sistema de Registro de Preços, por parte dos órgãos e entidades da administração estadual.

Nesse Decreto, restou instituído no artigo 2º, a previsão da participação dos órgãos ou entidades da administração pública estadual, que mesmo não tendo participado de um procedimento licitatório, pudessem aderir à ata de registro de preços vigentes.

É o que se depreende do excerto seguinte

Artigo 2º do Decreto n. 45.375/2007: Os órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual que não tiverem participado do certame licitatório realizado por Órgãos e Entidades da União, Estados ou Municípios, poderão aderir à Ata de Registro de Preços vigente, mediante prévia consulta ao respectivo órgão gerenciador, desde que demonstrada a vantagem econômica, observadas todas as condições estabelecidas na respectiva Ata. §1. Para efeito do disposto neste artigo, os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, deverão manifestar seu interesse junto ao órgão gerenciador da Ata, para que este indique os possíveis fornecedores e respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação. §2. Caberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento desde que este não prejudique as obrigações anteriormente assumidas. §3. A opção de aceitação do fornecedor a que se refere o parágrafo anterior, deverá constar do procedimento administrativo relativo à adesão (2007, p. 1-2).

Logo, toda vez que um órgão ou uma entidade da administração pública estadual que não participou do certame licitatório, desejar aderir a essa ata, poderá se utilizar da denominada “carona”, desde que preenchidos os requisitos, elencados no respectivo Decreto.

No caso, para um órgão ou uma entidade aderir à ata, terá que demonstrar a vantagem em não promover a sua própria licitação. Essa condição deverá ocorrer mediante

pesquisas de mercado, mantidas na central de licitações, sendo que essa vantagem será atestada por ato do Secretário da Administração e dos Recursos Humanos, e encaminhados à deliberação governamental (BETONI, 2014, p. 07).

Ademais, o Decreto dispõe no artigo 4º<sup>134</sup> que as contratações deverão ter por objeto, a aquisição de: bens de informática; bens importados decorrentes de concorrência internacional realizada por Órgãos da Administração Federal; medicamentos, assemelhados, produtos hospitalares e similares, exceto se importados e veículos.

Desta feita, uma vez analisados os principais pontos da legislação gaúcha sobre esse instituto, imprescindível se faz verificar o que a doutrina e a jurisprudência vêm entendendo acerca do Sistema de Registro de Preços no Estado do Rio Grande do Sul.

Ao apreciar a matéria, a Delegação de Prefeituras Municipais, tem recomendado aos Municípios interessados na adesão ao Sistema de Registro de Preços através do “carona”, a não utilizarem desse meio, conforme se explica: a Delegação de Prefeituras Municipais do Estado do Rio Grande do Sul, conhecido órgão de consultoria dos municípios, recebeu um pedido, através da consulta n. 30.083/2013, oriunda do Município de Arroio do Tigre solicitando o que segue:

O Município de Arroio do Tigre foi contemplado com emenda parlamentar, destinada a aquisição do ônibus escolar. Repassado o recurso, nos foi aventada a possibilidade de aquisição via Sistema de Gerenciamento de Adesão de Registro de Preços, o que dispensaria a realização de procedimento licitatório. Em vista ao portal da FNDE na web se contactou que o SIGARP disponibiliza não só o registro de preços de ônibus, mas de um vasto leque de bens e produtos vinculados a área educacional, o que, de pronto, despertou interesse, em razão da agilidade e economia que a adesão ao sistema proporciona a municipalidade. Contudo, considerando o disposto na Lei n. 8.666/93, a assessoria jurídica se mostra, um tanto receosa, pelo que vem em busca de orientação especializada, para os seguintes pontos: No caso do ônibus ser adquirido com recursos repassados pela emenda parlamentar acima noticiada, a adesão ao SIGARP dispensaria a realização de processo licitatório pelo município, podendo a compra ser realizada de direta? Uma vez aderindo ao SIGARP, o Município poderá se valer do sistema de registro de preços para aquisição de bens e produtos lá elencados, dispensando

---

<sup>134</sup>Artigo 4º do Decreto n. 45.375/2007: “Ficam autorizados os Órgãos e Entidades da Administração Estadual a aderirem ao Sistema de Registro de Preços de que trata este Decreto, mantidos por outros Órgãos e Entidades do Estado do Rio Grande do Sul, ou de outros Entes federados, para contratações que tenham por objeto a aquisição de: I – bens de informática; II – bens importados decorrentes de concorrência internacional realizada por Órgãos da Administração Federal. III medicamentos, assemelhados, produtos hospitalares e similares, exceto se importados; IV – veículos. §1º - A utilização do Sistema de Registro de Preços de outros Órgãos e Entidades está condicionada a expressa previsão dessa possibilidade no respectivo edital de licitação, bem como, no caso de órgãos e entidades integrantes de outros Entes federados, da existência de autorização por lei ou outro ato normativo. §2º - Em qualquer hipótese, a adesão ao Sistema de Registro de Preços de outros Órgãos e Entidades dependerá da verificação, em cada caso, de que as condições e os preços praticados no Registro de Preços utilizado sejam comprovadamente vantajosos para o Órgão ou Entidade contratante, observadas, com relação à aquisição de bens de informática, as especificações mínimas fixadas pela Gestão dos Sistemas de Informação de Telecomunicações do Estado – GESITE”.

a realização de processo licitatório? (DELEGAÇÃO DE PREFEITURAS MUNICIPAIS, Prefeitura de Arroio do Tigre, 2013, p. 1-2).

Após apreciar a matéria, a Delegação de Prefeituras Municipais registrou que o instituto do “carona” não deve ser utilizado, pois havendo a necessidade de contratação, deverá ser realizada licitação prévia, de acordo com o que determina o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal e a Lei de Licitações (DELEGAÇÃO DE PREFEITURAS MUNICIPAIS, Prefeitura de Arroio do Tigre, 2013, p. 1-2).

Contudo, no presente caso, o órgão esclareceu que se o Município de Arroio do Tigre não aderisse à ata de registro de preços, não haveria a liberação da verba, tendo em vista que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação é vinculado ao Sistema de Registro de Preços e somente liberaria a aquisição de ônibus escolar se fosse através desse procedimento<sup>135</sup> (DELEGAÇÃO DE PREFEITURAS MUNICIPAIS, Prefeitura de Arroio do Tigre, 2013, p. 1-2).

Por sua vez, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, no processo n. 005644-0200/07-0<sup>136</sup>, que analisa contas no âmbito estadual, sob o voto do Relator Algir Lorenzon, decidiu pela legalidade da adesão à ata de registro de preços através do “carona”, desde que preenchidos os requisitos estabelecidos no Decreto que regulamenta essa adesão.

Na esfera municipal, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, ainda não se posicionou acerca desse instituto. Todavia, no processo n. 1112-0200/09-6<sup>137</sup>, sob o

<sup>135</sup>Ementa: “Adesão à ata de registro de preços editada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE para aquisição de ônibus escolar. Previsão legal. Aplicabilidade do Decreto n. 3.931/01 exclusiva em âmbito federal. Existência de fundadas críticas feitas pela doutrina ao procedimento de “carona” no registro de preços. Recomendamos pela não utilização deste procedimento. Considerações (DELEGAÇÕES DE PREFEITURAS MUNICIPAIS, 2013, p. 1)”.

<sup>136</sup>O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul ao julgar o processo n. 005644-0200/07-6 decidiu: “(...) As adesões a Atas de Registro de Preços efetuados por outros Órgãos para realização de procedimentos de licitação, contratos e convênios aceito as alegações firmadas pelo Dr. Roberto Bandeira Pereira, o qual afirma que no “âmbito da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, em atenção aos artigos 15, parágrafo 3º, e 119 da Lei Federal nº 8.666/93, o Provimento 40/2004 regulamentou o Sistema de Registro de Preços”, autorizando a utilização do procedimento para determinados casos, conforme está citado às fls. 118/119. Na sequência, aduz que os procedimentos realizados nas respectivas situações decorreram do Provimento nº 47/2006, o qual disciplinava expressamente as adesões às Atas de Registros de Preços de outros órgãos ou instituições desde que existisse previsão no ato normativo regulamentador do Sistema de Registro de Preços, ressaltando que sempre seguíam “os paradigmas do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, e incorporando-o ao ordenamento interno, já que pioneiro na regulamentação do Sistema de Registro de Preços”. (...) Dessa forma, mesmo no que concerne ao apontado na realização de ajustes físicos de armários, os quais, em verdade, adequaram-se ao espaço do projeto específico da Procuradoria-Geral de Justiça, é importante destacar que havia transparência nas aquisições efetivadas por meio de licitação, com a respectiva publicidade dos atos e seus objetos, seguindo modalidades previstas, como o Pregão Eletrônico e a Concorrência, bem como não foi consignado pela instrução ou sequer cogitado qualquer malversação de recursos públicos ou mesmo prejuízo financeiro ao Órgão, motivo que me leva a afastar os fatos como suporte fático para imposição de penalidade pecuniária” (2008, p. 225-226).

<sup>137</sup>O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul ao julgar o processo n. 1112-0200/09-6, assim tem se manifestado: “(...) irregular aquisição de sistema para pesquisa de conteúdo em base de dados, bem como instalação, treinamento e serviço de suporte técnico, da empresa E-Storage Tecnologia Ltda., selecionada no Pregão Eletrônico nº 09/2008,

voto do Relator Alexandre Mariotti, apontou irregularidades a respeito do procedimento que vem sendo adotado.

Além desses posicionamentos, verifica-se que o Tribunal Regional Eleitoral, do Rio Grande do Sul, vem aderindo às licitações, por meio do “carona”. Conforme se observa no processo n. 1.304/2013, Pregão n. 46/2013, aquela Corte assinou a ata de registro de preços<sup>138</sup> da empresa Sudelmaq – Comércio de Equipamentos LTDA, para o fornecimento de água mineral. Nesse sentido:

O TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO RIO GRANDE DO SUL, Órgão do Poder Judiciário Federal, sediado em Porto Alegre, RS, na Rua Duque de Caxias, 350, inscrito no CNPJ sob o n. 05.885.797/0001-75, neste ato representado pelo Diretor Geral, com fundamento na Lei n. 8.666/93 e Decreto n. 7.892/13, emite a presente Ata de Registro de Preços com o objetivo de formalizar o Registro de Preços para eventual aquisição de água mineral, em decorrência das propostas apresentadas no Pregão n. 46/2013 e em conformidade com o objeto descrito no item 1 do edital licitatório (2013, p. 1).

---

realizado pelo Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 4ª Região, por meio de adesão à Ata de Registro de Preço – e subitens, entendo que a falta de base legal pode ser relevada, em virtude da regulamentação, ainda que posterior, através da Resolução de Mesa nº 424/2010. (...) Entretanto, em que pese entender ter sido elogiável a iniciativa de modernização tecnológica empreendida na gestão em exame, não vejo como divergir da análise técnica no que tange à falta de comprovação de vantagem econômica na adesão ao registro de preços e à falta de comprovação técnica para escolha do sistema de indexação. Não se está questionando, fique bem claro, a boa-fé do Gestor ou de seus assessores: boa-fé se presume. O que efetivamente se está questionando é, nos dois apontes, falta de prova do devido atendimento à legislação pertinente e à Constituição da República. Quanto ao primeiro destes apontes, a Lei de Licitações (art 15, § 1º) exige que a adesão ao sistema seja precedida de ampla pesquisa de mercado e a própria Assessoria Legislativa salientou a necessidade de que fosse demonstrada a vantagem do procedimento, conforme manifestação acolhida pela Procuradora-Geral. Mesmo assim, nada foi anexado ao processo administrativo nesse sentido. Somente em momentos posteriores à contratação foram apresentados dois orçamentos simples, um por requisição da equipe de auditoria e outro anexado aos esclarecimentos. Tais documentos não permitem formar convicção sobre o necessário atendimento aos requisitos legais e ao princípio da economicidade. No que tange ao segundo, não foi realizado qualquer estudo comparativo sobre a adequação técnica do sistema contratado pelo TRT e as necessidades da Câmara Municipal de Porto Alegre (por exemplo, número de documentos a serem indexados). Também não há nos autos comprovação de que tenha sido realizada qualquer pesquisa objetiva de mercado sobre as qualificações do programa, mas apenas a opinião da coordenadora da Assessoria de Informática. Embora existam outras ferramentas similares, com licença perpétua e muito mais baratas no mercado, não foi apresentado nenhum estudo ou justificativa coerente para a adesão ao GB-1001, cuja licença expira em apenas 2 anos. Ainda, existem indícios de que a contratação estaria superdimensionada, uma vez que a contratação do TRT previu 3000 horas de serviço de suporte técnico a serem compartilhadas entre 25 Tribunais Regionais durante 24 meses, enquanto a Câmara Municipal contratou, sozinha, 1000 horas de serviço de suporte técnico. Portanto, torna-se imperativo aderir à conclusão da Análise de Esclarecimentos de que não foi demonstrada a seleção da proposta mais vantajosa à Administração, em ofensa ao art. 3º da Lei nº 8.666/93 e ao princípio da economicidade - o que não se estende, porém, à sugerida glosa do valor liquidado e pago no exercício (R\$ 167.517,60). Tenho que os dados constantes dos autos permitem presumir a existência de prejuízo, mas não permitem a sua precisa quantificação – mesmo porque não se questiona que parte do serviço foi executada. Assim, afastando a glosa sugerida, entendo que os apontes ora analisados ensejam advertência, multa e repercussão no juízo de valor sobre a globalidade das contas” (2011, p. 791-792).

<sup>138</sup>“(…) A ata de registro de preços poderá ser utilizada por órgão ou entidade não participante, mediante anuência do TRE-RS e obedecerá ao disposto no artigo 22 do Decreto n. 7.892/2013. As aquisições e contratações adicionais a que se refere este item, não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 100% dos quantitativos dos itens do edital e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e eventuais órgãos participantes [...]”.

Diante desse contexto, evidencia-se que no Estado do Rio Grande do Sul não existe um posicionamento específico acerca da adesão às atas de registros de preços pelos “caronas”. Porém, o que se pode perceber é que o uso dessa nova ferramenta, uma vez obedecidas as normas pré-estabelecidas no Decreto n. 45.375/2007, fortalecerá a economia nos cofres públicos e aperfeiçoará a gestão pública.

### 3.5 A interpretação do “carona” pelos Tribunais de Contas dos Estados

A interpretação do instituto denominado “carona” vai ao encontro de diferentes posicionamentos dos Tribunais de Contas dos Estados, e Tribunal de Contas da União, pelo que os órgãos públicos têm se socorrido dos pareceres e julgamentos das Cortes de Contas para justificar a sua utilização ou não.

Assim, mister se faz relatar o entendimento<sup>139</sup> que alguns Tribunais de Contas vêm sustentando sobre esse procedimento.

O Tribunal de Contas da União fixou o seu entendimento através dos Acórdãos nº 1.487/2007<sup>140</sup>, nº 1.233/2012<sup>141</sup> e nº 2.692/2012<sup>142</sup> acerca da necessidade de limitação do quantitativo utilizado pelos “caronas”<sup>143</sup> a fim de evitar o fraude e abuso nos processos de licitação.

<sup>139</sup>Cumprir destacar que algumas decisões foram tomadas à luz do disposto no Decreto n. 3.931/2001, que foi posteriormente revogado pelo Decreto n. 7.892/2013.

<sup>140</sup>Ementa: “REPRESENTAÇÃO. NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DA NORMATIZAÇÃO DA SISTEMÁTICA DE ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. MONITORAMENTO” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2007).

<sup>141</sup>Ementa: “TMS 6/20010. GESTÃO E USO DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO (TI). RELATÓRIO CONSOLIDADO. 21 TRABALHOS, ABRANGENDO 315 ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS FEDERAIS. CONSIDERAÇÕES A RESPEITO DAS CONTRATAÇÕES DE SOLUÇÕES DE TI PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP). CONSIDERAÇÕES SOBRE O TEMA “GOVERNANÇA CORPORATIVA E GOVERNANÇA DE TI”. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2012).

<sup>142</sup>Ementa: “PEDIDO DE REEXAME. REGISTRO DE PREÇOS. CONHECIMENTO. PROVIMENTO NEGADO. CONEXÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO COM OS ACÓRDÃOS 1.233/2012 E 2.311/2012 DO PLENÁRIO. INSUBSISTÊNCIA DE OFÍCIO DO ITEM 9.2.2 DO ACÓRDÃO 1.487/2007 - TCU - PLENÁRIO. FIXAÇÃO DE PRAZO A PARTIR DO QUAL PASSAM A OPERAR OS EFEITOS DOS ITENS 9.3.2.1.4 e 9.3.2.1.5 DO ACÓRDÃO 1.233/2012 - PLENÁRIO E DOS ITENS 9.2 e 9.3 DO ACÓRDÃO 2.311/2012 - PLENÁRIO” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2012).

<sup>143</sup>Exemplifica-se o entendimento do Tribunal de Contas da União quanto as adesões à ata de registro de preços, no tocante a edição do Decreto n. 3.931/2001 e do atual Decreto: A entidade “A” detém ata com o registro de cem unidades. A entidade “B” adere à ata da entidade “A”, sendo-lhe permitido contratar cem unidades. Ou seja, o fornecedor poderia vender cem unidades para a entidade “A” e cem unidades para a entidade “B”. Se outras dez entidades aderissem, cada uma poderia contratar cem unidades. Agora, com a nova percepção, o Tribunal de Contas da União, seguindo com o mesmo exemplo, as entidades “A” e “B” em conjunto não podem contratar mais do que cem unidades. Ou seja, o conjunto de todas as contratações decorrentes da ata de registro de preços não poderá ultrapassar cem unidades, independentemente do número de aderentes. Portanto, a entidade “A” somente permitirá a adesão da entidade “B” e de outras entidades se

Em seus julgamentos, o Tribunal de Contas da União não tem recomendado a utilização dessa sistemática, conforme se verifica no processo n. 004.313/2014-3<sup>144</sup>, julgado no dia 03/09/2014 pelo Relator José Jorge De Vasconcelos Lima que assim refere:

(...) 108. Discorda-se da afirmação do MME de que as diferenças nas estruturas e necessidades do TSE e MME impediriam a comparação adequada de preços entre os dois certames. Caso essa tese merecesse prosperar, o MME não deveria aceitar como participantes da ARP órgãos com estruturas e necessidades distintas como AGU, MTur e Datusus e tampouco deveria prever a adesão de caronas ao registro de preços. (...) 128. Por todo o exposto, considera-se que o PE SRP 2/2014 apresenta irregularidades graves e que a continuação dos atos dele decorrentes pode causar prejuízo ao erário superior a R\$ 13.000.000,00. O dano ao erário pode vir a ser ainda maior, considerando-se tratar de Registro de Preços em que há possibilidade de adesão de caronas em até cinco vezes a quantidade registrada, conforme previsto no item 10.6 do edital (peça 1, p. 14) (itens I, II e III) (2014, p. 4-20).

Nesse contexto, não obstante o Tribunal de Contas da União tenha alterado o Decreto, readequando suas normas, ainda assim está relutante quanto a aplicação do “carona” nas licitações públicas por entender que embora a utilização desse sistema através do órgão não participante traz eficiência para a administração pública, ele também dá margem a fraude nesses procedimentos.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo é totalmente contra a utilização do “carona” nas licitações. Isso se verifica através do julgamento do processo n. 000717/001/11<sup>145</sup>, no dia 18/03/2014, sob o voto do Conselheiro Relator Samy Wurman que esclareceu o seguinte: “a farta jurisprudência desta Corte é de que a celebração de contrato sem licitação prévia, com a adoção de ata de registro de preços promovida por terceiros (carona), contraria preceitos da Constituição Federal e da Lei n. 8.666/93” (SÃO PAULO, Tribunal de Contas, 2014).

---

ela não tiver expectativa de usar todo o quantitativo previsto na sua ata, se houver alguma sobra (NIEBUHR, 2013, p. 131).

<sup>144</sup>Ementa: “REPRESENTAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE EM CERTAME REALIZADO PELO MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. CONTRATAÇÃO DE REDE DE DISTRIBUIÇÃO DINÂMICA DE CONTEÚDO. INDÍCIOS DE RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETIVIDADE. INDÍCIOS DE SOBREPREGO. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. OITIVAS. NOVO EXAME DOS AUTOS. INEXISTÊNCIA DE RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETIVIDADE. INDÍCIOS DE SOBREPREGO AFASTADOS. AUTORIZAÇÃO PARA CONTINUIDADE DO CERTAME” (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014).

<sup>145</sup>Ementa: “Dispensa de Licitação. Contrato celebrado em 23-10-09. Valor – R\$507.000,00. Justificativas apresentadas em decorrência da(s) assinatura(s) de prazo, pelo Substituto de Conselheiro Auditor Alexandre Manir Figueiredo Sarquis, em 10-09-11 e 26-10-11” (SÃO PAULO, Tribunal de Contas, 2014).

Dessa forma, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo determinou à Prefeitura Municipal de Promissão, não mais utilizar a ata de registro de preços conduzida por outros órgãos do governo<sup>146</sup>. Nesse sentido, o Relator em seu voto sustentou que:

A questão de maior relevância aqui tratada já foi tema de longos debates nesta Corte e diz respeito à possibilidade de adesão a atas firmadas por outros órgãos, procedimento conhecido como “carona”. No caso dos presentes autos, a Prefeitura de Promissão aderiu à Ata de Registro de Preços decorrente do Pregão 392/2008, conduzido pela Secretaria de Estado da Administração e da Previdência do Paraná. (...) Todavia, o contrato em exame foi celebrado antes da divulgação dos estudos promovidos sobre a matéria no TC-A-8073/02679, bem como da sessão ocorrida em 03/02/2010, quando o E. Plenário desta Corte, em sede de exame prévio (TC-44523/026/09), consolidou expressa proibição à “carona”. Assim, no mencionado processo, restou também decidido que os atos já constituídos e anteriores àquela decisão seriam analisados caso a caso, até se esgotarem, sendo exatamente esta a situação posta em exame. Os elementos constantes dos autos demonstram que o preço unitário de R\$ 126.750,00, conseguido por adesão à Ata registrada no Paraná, revelou-se inferior aos usuais de mercado no momento desta contratação. No presente caso, importa considerar que não serve a aquisição de qualquer veículo para atender ao transporte de alunos; porquanto, desde 2009, por conta do Programa Caminho da Escola, os ônibus escolares devem ser padronizados, enquadrando-se exatamente nas especificações técnicas e funcionais necessárias a um veículo destinado ao transporte de estudantes, parecendo-me razoável o número de empresas cotadas para comprovar a compatibilidade dos preços. Desse modo, por considerar que o ato foi praticado em período de incerteza para o Administrador, visto que não havia neste Tribunal uniformidade no posicionamento sobre a matéria à época; e que não restou configurada a hipótese de prejuízo decorrente da contratação, em absoluto caráter de excepcionalidade, relevo a falha consignada nos autos. Sendo assim, entendo que a hipótese dos presentes autos amolda-se às situações excepcionais já admitidas pela Casa; merecendo, portanto, a mesma sorte (2014, p. 6-7).

O Tribunal de Contas de São Paulo possui regulamentação própria acerca da utilização do Sistema de Registro de Preços no âmbito de seu Estado. No caso, esse sistema é regido pelo Decreto Estadual n. 47.945/2003<sup>147</sup>, com alterações do Decreto n. 51.809/2007<sup>148</sup>. Analisando as normas que disciplinam esse Decreto, conjuntamente com o entendimento desta Corte, verifica-se que os órgãos e entidades desse Estado devem abster-

<sup>146</sup>No presente caso, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo votou pela regularidade da dispensa de licitação e do contrato.

<sup>147</sup>Decreto estadual n. 45.945/2003: “Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto nos artigos 15 da Lei Federal n. 8.666, de 21 de junho de 1993 e da Lei Estadual n. 6.544, de 22 de novembro de 1989, e artigo 11 da Lei Federal n. 10.520, de 17 de julho de 2002, e dá providências correlatas”.

<sup>148</sup>Decreto n. 51.809/07: “Altera o Decreto n.º 47.945, 16 de julho de 2003, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, previsto os artigos 15 da Lei federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 e da Lei estadual n.º 6.544, de 22 de novembro de 1989, e artigo 11 da Lei federal n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, e dá providências correlatas”.

se de aderir ao “carona” nas licitações públicas, uma vez que entendem que esse dispositivo afronta inegavelmente o princípio da legalidade, uma vez que não é normatizado por Lei.

No mesmo sentido é o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. O Conselheiro Relator Nestor Baptista no acórdão n. 21/61/14, processo n. 273352/11<sup>149</sup>, julgado em 02/04/2014, apesar de ter votado pela regularidade, no caso, do “carona”, recomendou que não fosse mais utilizada essa sistemática nas licitações futuras. Referiu em seu voto que:

Após análise do presente feito, acolho a posição da Diretoria de Análise de Transferências e do Ministério Público de Contas pela regularidade, com ressalvas, da presente prestação de contas. Considerando que há a necessidade de adaptação do jurisdicionado ao disposto na Resolução nº 28/2011 desta Corte, bem como a ausência de indícios de irregularidade na prestação de contas e ponderando, ainda, que a utilização da sistemática do “carona” e a ausência de certidões não causaram dano ao Erário e que se trata de período de implementação e adaptação ao Sistema Integrado de Transferências (SIT), tais irregularidades podem ser convertidas em ressalva no presente caso e, observando os misteres pedagógico e preventivo deste Tribunal, recomendo ao jurisdicionado que evite a utilização da sistemática do “carona” nas licitações futuras. Diante do exposto, nos termos do art. 16, II, da Lei Orgânica do TCE, VOTO pela REGULARIDADE COM RESSALVAS da prestação de contas de transferência voluntária decorrente de convênio celebrado entre o Município de Pato Bragado e o Serviço Social Autônomo Paracacidade, tendo por objeto a Construção de um Centro de Saúde Básica de Atendimento Integral à Mulher e à Criança, no valor de R\$ 428.093,15 (quatrocentos e vinte e oito mil noventa e três reais e quinze centavos) sendo responsáveis: o Sr. Wilson Bley Lipski (CPF 694.920.859-68) pelo concedente e a Sra. Normilda Koehler (CPF 703.921.299-49) pelo tomador, razão (1) da utilização da sistemática do “carona” para a contratação da empresa executora da obra e (2) da não apresentação da Certidão Liberatória do Concedente e Certidão de Débitos com o Concedente, exigidas pelo art. 3º e seus incisos da IN 61/2011. Recomendo ao jurisdicionado que evite a utilização da sistemática do “carona” nas licitações futuras (2014, p. 2).

Conforme observado, o Tribunal de Contas do Paraná também entende que os municípios de seu estado não devem realizar as licitações através do chamado “carona”, pois a utilização desse instituto frustra o princípio da obrigatoriedade de licitação, o que configura a dispensa de licitação sem previsão legislativa.

---

<sup>149</sup>Ementa: “Prestação de contas de transferência. Instrução da DAT pela regularidade com ressalvas. Parecer do MPC pela regularidade com ressalvas. Pela regularidade com ressalvas das contas apresentadas e recomendação” (PARANÁ, Tribunal de Contas, 2014).

Na mesma senda, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina tem se posicionado. Vislumbra-se através no julgamento do processo n. 10/00095069<sup>150</sup>, sob o voto do Relator Herneus De Nadal que:

Sempre que a aquisição de bens é vinculada a Programa de Governo com abrangência nacional, a exemplo do Programa “Caminhos da Escola” pertinente ao sistema de educação, de comprovado interesse público, é admissível a adesão à Ata de Registro de Preços derivada da execução de licitação promovida por órgão de outra esfera de Governo, responsável pelo Programa. [...] 2 -Regra geral o sistema de adesão (“carona”) à ata de registro de preços, instituído pelo Decreto Federal n. 3.931, de 2001, que regulamenta o art. 15 da Lei Federal n. 8.666, de 1993, conflita com o princípio da legalidade, não devendo ser utilizado pelos jurisdicionados deste Tribunal com relação a outros órgãos de qualquer das esferas de Governo, nem permitir a utilização das suas atas por outros órgãos de qualquer esfera de Governo, ressalvado quando vinculado a Programa do Governo Federal, de abrangência nacional, de comprovado interesse público, nas áreas de assistência social, educação e saúde pública, a exemplo da Lei Federal n. 10.191, de 2001 (aquisição de bens relativos às ações de saúde), e do Decreto Federal n. 6.768, de 2009 (que dispõe sobre o Programa “Caminhos da Escola”), desde que o ato convocatório da licitação contenha expressa previsão sobre a hipótese de adesão à Ata de Registro de Preços (2009, p. 12).

Logo, percebe-se que o Tribunal de Contas de Santa Catarina em seus julgados tem decidido pela não aplicação do Sistema de Registro de Preços através do “carona”, uma vez que fere o princípio da legalidade. Assevera a Corte que os decretos e as resoluções regulamentadoras não podem dispor além da Lei das Licitações ou contrariar princípios constitucionais. Todavia, no presente caso a decisão compreende que por se tratar de aquisição de bens do governo que reverte em prol da educação, ou seja, interesse público, poderá ser utilizado esse sistema.

Em contrapartida a esses posicionamentos, o Tribunal de Contas do Distrito Federal, através do processo n. 35.501/05, por meio do Relator Conselheiro Antônio Renato Alves Rainha decidiu que há possibilidade de os órgãos e entidades do complexo administrativo do Distrito Federal utilizarem-se da ata de registro de preços de outro ente federativo, desde que expresse a pesquisa de mercado promovida no Distrito Federal.

---

<sup>150</sup> Ementa: “Consulta - Viabilidade legal da aquisição de ônibus p/transporte escolar e seu pagamento, mediante adesão à Ata de Registro de Preços do FNDE, relativo ao programa “Caminhos da Escola”” (SANTA CATARINA, Tribunal de Contas, 2010).

Dispõe a ementa que:

Consulta formulada pela Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal quanto possibilidade de os órgãos e entidades do complexo administrativo do Distrito Federal utilizarem-se de Sistemas de Registro de Preços mantidos por órgãos ou entidades da Administração Pública de outros entes da federação (2006, p. 1).

A Corte do Distrito Federal está aderindo ao “carona” nas licitações públicas. Contudo, entende que para utilizar essa sistemática, a administração pública deverá respeitar e adequar as normas de acordo com o disposto no Decreto, a fim de auferir vantagens e não onerar os cofres públicos com a utilização inadequada desse procedimento.

Também, o Tribunal de Contas de Minas Gerais, através do processo n. 757978<sup>151</sup>, pelo Relator Mauri Torres, entendeu pela licitude da adesão a atas de registro de preços, desde que obedecida à legislação vigente. Nesse sentido referiu:

(...)Isso posto, insta concluir, em consonância com a doutrina citada, que, embora não se confunda com o contrato, a ata de registro de preços é um instrumento vinculativo, que cria obrigações mútuas para as partes envolvidas, em especial com relação aos quantitativos, preços e prazos de validade, que devem ser observadas no momento da formalização do contrato propriamente dito. No mesmo sentido, o artigo 8º do Decreto Federal n. 3931/2001, ao disciplinar a adesão à ata de registro de preços por outros interessados, prática conhecida como “carona”, assim disciplinou: Art. 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem. A adesão como “carona” no registro de preços foi tratada por esta Corte na Consulta n. 757978, da relatoria do Conselheiro Substituto Gilberto Diniz, na sessão do dia 08/10/2008, nos seguintes termos: De toda sorte, deverá o interessado (carona) elaborar processo administrativo por sua iniciativa, qual seja, providenciar termo de referência no qual conste as especificações do objeto que deseja adquirir, após ampla pesquisa de preços de mercado, e, ainda, informações relativas à existência de Ata de Registro de Preço sobre o objeto desejado, para fins de acionar o

---

<sup>151</sup>Ementa: “CONSULTA - PREFEITURA MUNICIPAL - SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS - ATA DE REGISTRO DE PREÇOS - 1) CONTRATAÇÃO - PRAZO DE VALIDADE DA ARP EXPIRADO - IMPOSSIBILIDADE - VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS REGEDORES DA LICITAÇÃO, ESPECIALMENTE, OS DA ISONOMIA, IMPESSOALIDADE E O DIREITO À AMPLA PARTICIPAÇÃO - 2) ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS POR OUTRO ÓRGÃO OU ENTIDADE DA ADMINISTRAÇÃO E CELEBRAÇÃO DO CONTRATO - FORMALIZAÇÕES DENTRO DO PRAZO DE VALIDADE DA ARP - NECESSIDADE. 1) Não é possível promover contratações com base em Ata de Registro de Preços com prazo de vigência vencido. 2) Para contratar, tomando-se por base Ata de Registro de Preços, é necessário que a adesão do interessado e a concordância por parte do possível contratado, além das demais formalidades exigidas do “carona”, descritas na Consulta n. 757978, bem como a celebração do respectivo contrato, sejam realizadas durante a vigência da ata” (MINAS GERAIS, Tribunal de Contas, 2012).

órgão/entidade gerenciador, externando sua intenção de utilizar a respectiva Ata. O órgão gerenciador consultará ao fornecedor acerca da possibilidade de atender àquela adesão, uma vez que haverá acréscimo ao quantitativo pactuado. A justificativa apresentada deverá demonstrar a vantagem econômica da adesão à referida Ata, mencionando, ainda, a similitude de condições, tempestividade do prazo, suficiência das quantidades e qualidade do bem. A esse processo administrativo deve ser agregada, também, a anuência formal da entidade/órgão gerenciador sobre a possibilidade de utilização da Ata de Registro de Preços, para a adesão ao preço registrado, bem como dos fornecedores, obedecendo-se à ordem de classificação (...). Assim, a vigência da ata deve ser observada para a assinatura de todos os contratos dela decorrentes, quer celebrados pela Administração que promoveu o Registro de Preços, quer celebrados por eventuais “caronas”. Isso porque todo procedimento licitatório, seja para o sistema de registro de preços ou não, tem por finalidade a aquisição de um objeto ou a formalização de um contrato, e deve obedecer às formalidades impostas no processo de aquisição, das quais fazem parte a adesão da Administração e a anuência da contratada no caso da “carona” (2012, p. 4-5).

Assim, a referida Corte entende que é possível a adoção do “carona” nas licitações públicas, desde que sejam aplicadas e observadas as formalidades que o processo de licitação dispõe, bem como o Decreto que regulamenta a adesão a licitação pelo “órgão não participante”. Insta consignar que nesta Corte foi encontrado apenas o processo acima referido, sendo que ele foi julgado à luz do Decreto n. 3.391/2001.

Diante desses posicionamentos, verifica-se que as divergências em torno do instituto do “carona” causam importantes embates nos Tribunais de Contas nos Estados e delas emerge a importância de ser cada vez mais estudado. Nesse sentido, os posicionamentos devem ser revistos em face da edição do Decreto n. 7.892/2013, que trouxe inovações positivas, além de tornar o Sistema de Registro de Preços mais coerente e convincente.

Logo, a administração pública deve selecionar a proposta mais vantajosa através de uma licitação, amparada no princípio constitucional da isonomia, e em conformidade com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e os demais que lhe são correlatos.

Assim, percebe-se que o Sistema de Registro de Preços tem como fundamento a eficiência administrativa, uma vez que proporciona maior agilidade operacional e reduz custos, evitando uma multiplicidade de licitações contínuas sobre os mesmos objetos.

Nesse contexto, constata-se que o “carona” é um método de aquisição de bens que foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro, com o objetivo de conferir vantagens, economia e desburocratização nas compras realizadas pelo erário.

Dessa forma, embora existam inúmeras discussões acerca da (i)legalidade desse instituto, compreende-se que o “carona” vai ao encontro do princípio da eficiência, e por isso deve ser ponderado com o princípio da legalidade, uma vez que ambos possuem o mesmo *status* constitucional no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal.

Portanto, fica a cargo de cada administrador manusear essa ferramenta de forma legal e transparente para agilizar a realização da despesa pública, promovendo a eficiência da administração pública e a, consequente, realização do bem comum.

## CONCLUSÃO

O presente estudo analisou a aplicação do instituto do “carona”, frente ao Sistema de Registro de Preços no âmbito das licitações públicas, considerando o conjunto da legislação existente, no tocante às interpretações empregadas pela doutrina e pela jurisprudência, à luz dos princípios constitucionais.

Disso observa-se que a Constituição Federal, no ano de 1988 consagrou um novo modelo estatal, instituindo o Estado Democrático de Direito. A este Estado cabe cumprir os valores que a Carta Maior fixou em seu artigo 1º, ou seja, promover a proteção da pessoa humana, da soberania, da cidadania, dos valores sociais do trabalho e do pluralismo político. Contudo, para que todos esses elementos se concretizem, necessária se faz a participação do povo, a fim de efetivar a democracia.

Assim, no Brasil o Estado se constitui numa federação formada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, é dirigido pelos entes políticos, que são pessoas eleitas pelo povo, as quais fazem parte da evolução da atividade estatal, denominada administração pública.

A administração pública se constitui no conjunto de atividades exercidas com subordinação à lei, em que os agentes públicos, defendem o interesse público, com o intuito de atingir a finalidade que é o bem comum. Dessa forma, o administrador público pode agir de forma discricionária, conforme a conveniência e oportunidade, porém não pode se afastar dos ditames legais, que estabelecem os limites de atuação da administração pública. Tal função revela-se um *munus público* pois o administrador deve cumprir fielmente com o direito e a moral durante a sua atuação. Destarte, a natureza jurídica da administração pública é de direito público, uma vez que suas normas e princípios regulam as funções administrativas.

Os princípios são utilizados como um parâmetro na interpretação do conteúdo das normas jurídicas, visto que oferecem maior coerência e harmonia ao ordenamento jurídico. Os princípios que fundamentam a administração pública encontram *status* constitucional, sendo eles: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade, a eficiência. Por outro lado, existem os princípios que decorrem do regime político e do sistema jurídico, mas que também são aplicados ao poder público, quais sejam: a razoabilidade, a

proporcionalidade, a ampla defesa, o contraditório, a segurança jurídica, a motivação e a supremacia do interesse público. A aplicação desses princípios proporciona ao poder público a possibilidade de cumprimento do bem comum, uma vez que estabelecem equilíbrio entre as prerrogativas e funções do erário.

Com base nesses princípios a administração pública deve realizar a despesa pública. Para tanto, a Constituição Federal estabeleceu os parâmetros para a realização de compras e contratações de serviços, que devem acontecer por meio de certame licitatório.

Assim, a licitação, surgiu a partir da necessidade de regular as compras e contratações públicas por parte do Estado e encontra-se regulamentada através da Lei n. 8.666/93, que institui normas sobre licitações e contratos da administração pública. Esse procedimento visa selecionar a proposta mais vantajosa entre os licitantes, além de fiscalizar as eventuais manobras nas contratações, a fim de proceder eticamente com o dinheiro público, que é destinado a satisfazer a coletividade.

A cada abertura de licitação, o poder público deve cumprir os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ainda, devem ser obedecidos os princípios específicos das licitações, ou seja, o procedimento formal, o sigilo, a vinculação ao edital, o julgamento objetivo e a probidade administrativa, a fim de que o procedimento licitatório seja realizado de forma correta e igualitária.

Como processo administrativo, a licitação possui uma ordenada sucessão de atos, todavia esse procedimento pode variar de acordo com as modalidades de licitação. Verifica-se que a Lei n. 8.666/93 elenca seis modelos, quais sejam: concorrência, tomada de preços, carta-convite, concurso, leilão e pregão. A escolha da modalidade ocorre em razão do valor que será estimado a cada contrato e quanto maior o valor, maiores serão os prazos de divulgação e de abertura à habilitação. Além disso, o tipo de licitação é adotado como um critério utilizado pela administração pública a fim de ponderar as modalidades, na busca da almejada vantagem. São eles: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta.

Nessa linha, a Lei n. 8.666/93 estabeleceu que a administração pública ao realizar uma licitação, deve observar as normas do processo administrativo, que é dividido em duas etapas. Na fase interna são estabelecidas as condições do certame, ou seja, estimadas as despesas, decidida a modalidade adequada ao caso, bem como o tipo que melhor se encaixa na licitação proposta, para depois dar abertura ao instrumento convocatório, ou seja, o edital

e a carta-convite. Na fase externa, ocorre o recebimento dos documentos e das propostas, a habilitação dos licitantes, o julgamento das propostas, a homologação e a adjudicação da licitação. Assim, encerram-se as etapas do procedimento que tem como objetivo conferir ao poder público a seleção da proposta mais vantajosa.

A Lei n. 8.666/93, inseriu em seu artigo 15, um novo meio de aquisição de bens e contratação de serviços que ocorre de maneira mais célere, evitando um grande número de licitações acerca do mesmo objeto, com a conseqüente redução de custos e tempo. Essa ferramenta é denominada de Sistema de Registro de Preços, que ocorre através de uma única licitação, nas modalidades concorrência ou pregão, em que os fornecedores assumem o compromisso de prestar serviços ou bens à administração pública, toda vez que o administrador solicitar.

Nesse sentido, o Sistema de Registro de Preços se constitui em um procedimento que busca otimizar as contratações públicas e gerenciar os estoques, uma vez que é utilizado quando houver necessidade de contratações de uso frequente, quando não for possível definir previamente os objetos que serão demandados pela administração e quando for mais conveniente a entrega dos bens de forma parcelada. Assim, a utilização do Sistema de Registro de Preços deverá ser adotada, toda vez que se tornar mais viável para a administração pública.

Ressalta-se que, nos termos do § 3º, do artigo 15, da Lei n. 8.666/93 o Sistema de Registro de Preços deve ser regulamentado por Decreto. Logo, no âmbito federal, vigora o Decreto n. 7.892/2013, que disciplina o Sistema de Registro de Preços no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundações públicas, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

O Decreto n. 7.892/2013, estabeleceu no artigo 22 a possibilidade de utilização da ata de registro de preços, por órgãos não participantes, ou “caronas”. Esse instituto constitui um mecanismo que visa conferir a administração pública celeridade nas contratações, e por conseguinte, a efetivação do princípio da eficiência, na medida em que se elimina tempo gasto com a realização de um novo certame. Além disso, proporciona ao poder público a redução de custos e a desburocratização nas compras realizadas pelo erário.

A figura do “carona” traz consigo, o aproveitamento do percurso que alguém está desenvolvendo para concluir o seu próprio trajeto, com a redução de custos. Todavia, há

discussão no que tange a legalidade do “carona”, visto o mesmo foi instituído por decreto e não por lei. A maioria dos doutrinadores entendem que esse instituto fere o princípio da legalidade, uma vez que foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro através de decreto, sendo que a Constituição Federal, estabelece que as licitações deverão ser regulamentadas por lei. Ainda, a regra para a realização da despesa pública é licitar, salvo nos casos de dispensa ou inexigibilidade.

Por outro lado, a corrente minoritária entende que, embora o “carona” não esteja previsto em lei, não é ilegal, pois vai ao encontro do princípio da eficiência que deve ser ponderado com o princípio da legalidade, uma vez que ambos encontram *status* constitucional e servem de fundamento para a administração pública.

Ainda, constata-se que o Decreto n. 7.892/2013, estabeleceu que os Estados, Municípios e Distrito Federal deverão adaptar suas normas nos termos da Lei, ou regulamentar os seus próprios decretos. No Rio Grande do Sul, foi editado o Decreto Estadual n. 45.375/2007, que prevê em seu artigo 2º, a possibilidade de utilização da ata de registro de preços por órgãos ou entidades da administração pública estadual que não tenham participado do certame licitatório.

O referido Decreto Estadual estabeleceu que para utilizar a ata de registro de preços de outros órgãos, deverá o órgão não participante demonstrar a efetiva vantagem em não promover a sua própria licitação, caso contrário entende que não deve ser aplicado esse instituto nas licitações públicas. Por sua vez, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, em seus julgados, ainda não firmou um posicionamento específico acerca da matéria, limitando-se tão somente a verificar em cada julgamento se a utilização do “carona” nas licitações, encontra-se de acordo com as normas estabelecidas no Decreto.

Com relação aos demais Tribunais de Contas dos Estados, observa-se que possuem posicionamentos diferentes, sendo que cada Corte tem aplicado aos seus julgados um entendimento próprio acerca dessa nova ferramenta, além de verificar se a sua utilização atende as necessidades e demandas do poder público. Já, o Tribunal de Contas da União, não tem recomendado aos Estados a utilização do “carona” pois refere que esse instituto da margem à corrupção e à fraude nas licitações.

Dessa forma, verifica-se que, embora o instituto do “carona” não se encontra previsto em lei, se consolidou como um instrumento de gestão e redução de custo operacional para administração pública, deixando o Sistema de Registro de Preços mais

eficiente. Além disso, a sua real finalidade não é servir aos licitantes, mas ao interesse público, com a obtenção de melhores negócios.

Assim, observa-se que se esse procedimento for utilizado de forma correta, como se encontra regulamentado no Decreto n. 7.892/2013, trará inúmeros benefícios ao erário público, não havendo ofensa aos princípios constitucionais, principalmente ao da legalidade.

Por fim, conclui-se que o instituto do “carona” não fere o princípio da legalidade, visto que não se constituiu em uma nova modalidade de licitação, logo não necessita de lei para normatizá-lo, bastando um decreto.

Portanto, o “carona” obedece o princípio da legalidade na medida em que a Constituição Federal determina que a regra é licitar e o “carona” em momento algum deixa de realizar esse procedimento, visto que é realizada uma licitação anteriormente pelo órgão gerenciador, ficando apenas a contratação para ser realizada em momento posterior, quando houver a necessidade de aquisição dos bens pela administração pública.

## REFERÊNCIAS

- ALEXY, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Madrid: Centro de estudios políticos y constitucionales, 2002.
- ARAGÃO, Alexandre Santos de. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.
- ARAÚJO, Edmir Neto de. *Curso de direito administrativo*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- ARAÚJO, Luiz Alberto David; JÚNIOR, Vidal Serrano Nunes. *Curso de direito constitucional*. 18 ed. rev. Atual. São Paulo: Verbatim, 2013.
- BRAGA, Márcia Bello De Oliveira; AVILA, Marta Marques. *Manual Prático de Licitação: Planejamento da fase interna e processamento da fase externa da Lei n. 8.666/93*. Porto Alegre: DPMPN Publicações, 2013.
- BRASIL. *Constituição Federal*. Disponível em: < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) > Acesso em: 25 abr. 2014.
- CECCATO, Marco Aurélio. *Advocacia da Concorrência*. Disponível em: < <file:///C:/Users/ADMIN/Downloads/3o%20Lugar%20Tema%201%20-%20Marco%20Aurelio%20Ceccato.pdf> > Acesso em: 16 out. 2014.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei. n. 2.743 de 21 de agosto de 1998. *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: < [ww.planalto.gov.br](http://ww.planalto.gov.br) > Acesso em: 24 julho. 2014.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei. 3.555 de 08 de agosto de 2000. *Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns*. Disponível em: < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) > Acesso em: 02 out. 2014.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei. n. 3.931 de 19 de setembro de 2011. *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: < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) > Acesso em: 09 nov. 2013.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei. 5.450 de 31 de maio de 2005. *Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências*. Disponível em: < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) > Acesso em: 02 out. 2014.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei. n. 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: < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) > Acesso em: 09 nov. 2013.
- \_\_\_\_\_. Decreto-Lei. n. 8.250 de 23 de maio de 2014. *Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Disponível em: < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) > Acesso em: 14 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n. 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: < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) > Acesso em: 21 julho. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.462 de 04 de agosto de 2011. *Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC; altera a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, a legislação da Agência Nacional de Aviação Civil (Anac) e a legislação da Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero); cria a Secretaria de Aviação Civil, cargos de Ministro de Estado, cargos em comissão e cargos de Controlador de Tráfego Aéreo; autoriza a contratação de controladores de tráfego aéreo temporários; altera as Leis nos 11.182, de 27 de setembro de 2005, 5.862, de 12 de dezembro de 1972, 8.399, de 7 de janeiro de 1992, 11.526, de 4 de outubro de 2007, 11.458, de 19 de março de 2007, e 12.350, de 20 de dezembro de 2010, e a Medida Provisória no 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e revoga dispositivos da Lei no 9.649, de 27 de maio de 1998*. Disponível em: < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) > Acesso em: 24 julho 2014.

BETONI, Maurício Paraboni. *Adesão a Ata de Registro de Preços aplicabilidade no âmbito do estado do Rio Grande do Sul*. Disponível em < [www.conteudojuridico.com.br](http://www.conteudojuridico.com.br) > Acesso em: 15 julho. 2014.

BITTENCOURT, Sidney. *Licitação de registro de preços. Comentários ao Decreto n. 7.892 de 23 de janeiro de 2013*. 3 ed. rev. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

BOLZAN, Fabrício. *Direito administrativo*. São Paulo: Saraiva, 2012.

CAPEZ, Fernando. *Direito constitucional simplificado*. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. *Direito Administrativo I*. São Paulo: Saraiva, 2011.

CASALINO, Vinicius. *Direito constitucional*. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CEARÁ. *Tribunal de Contas do Ceará*. Processo n. 04480/2009-0. Relator: Edilberto Carlos Pontes Lima. Data de julgamento: 11/03/2009. Disponível em: < [www.tce.ce.gov.br](http://www.tce.ce.gov.br) > Acesso em 17 julho 2014.

CENEVIVA, Walter. *Direito Constitucional Brasileiro*. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

COLOMBAROLLI, Bruna Rodrigues; FORTINI, Cristiana. *Registro de Preços. Análise da Lei n. 8.666/93, do Decreto Federal n. 7.892/2013 e de outros atos normativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CORDEIRO, Caio Barros; FORTINI, Cristiana. *Registro de Preços. Análise da Lei n. 8.666/93, do Decreto Federal n. 7.892/2013 e de outros atos normativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

COSTA, Elisson Pereira. *Direito Administrativo III. Bens públicos, licitação, contratos administrativos e intervenção do Estado na propriedade privada*. São Paulo: Saraiva, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2014.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. *Curso de direito constitucional*. 2 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

DELEGAÇÕES DE PREFEITURAS MUNICIPAIS. *Informação n. 1198*. Advogados: Bruna Polizzelli Torossian; César Antônio Púperi; Armando Moutinho Perin. Data de julgamento: 13 maio 2013. Disponível em: <[www.dpm-rs.com.br](http://www.dpm-rs.com.br)>. Acesso em: 03 out. 2013.

DE MATTOS, Sérgio Luís Wetzel. *Devido processo legal e proteção de direitos*. Porto Alegre: Livraria do advogado editora, 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

\_\_\_\_\_, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DINIZ, Gilberto Pinto Monteiro; FORTINI, Cristiana. Registro de Preços. *Análise da Lei n. 8.666/93, do Decreto Federal n. 7.892/2013 e de outros atos normativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

DISTRITO FEDERAL. *Tribunal de Contas do Distrito Federal*. Processo n. 35.501/05. Relator: Antonio Renato Alves Rainha. Data de julgamento: 20/04/2006. Disponível em: <[www.tc.df.gov.br](http://www.tc.df.gov.br)> Acesso em: 17 de julho 2014.

DOS SANTOS, Mauro Sérgio. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

FACHIN, Zulmar. *Curso de direito constitucional*. 6 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico*. 5 ed. rev. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FILOMENO, José Geraldo Brito. *Manual de teoria geral do Estado e ciência política*. 8 ed. rev. Atual. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Curso de direito administrativo*. 9 ed. rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

FILHO, Marçal. *Curso de direito administrativo*. 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

\_\_\_\_\_, Marçal Justen. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 16 ed. rev. atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

\_\_\_\_\_, Marçal Justen. *Curso de direito administrativo*. 3. rev. e. atual. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

GALANTE, Marcelo. *Direito administrativo*. São Paulo; Atlas, 2010.

GASPARINI, Diogenes. *Direito administrativo*. 17. ed. atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2012.

GOMES, Fábio Bellote. *Elementos do direito administrativo*. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GUIMARÃES, Edgar. *Registro de Preços, aspectos práticos e jurídicos*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

HOSHINO, Cássia. Sistema de Registro de Preços: Aspectos Polêmicos. IN: MARILENA, Fernanda, BOLZAN, Fabricio. *Leituras Complementares de Direito Administrativo: Licitações e Contratos*. 1 ed. Salvador: Editora JusPodivm, 2012.

JUNIOR, Miguel Horvath; HORVATH, Miriam Vasconcelos Fiaux. *Direito administrativo*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

LEAL, Rogério Gesta. *Teoria do Estado. Cidadania e poder político na modernidade*. 2 ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2001.

LORENCINI, Bruno César. Direito Constitucional. *Teoria geral da constituição e controle de constitucionalidade*. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

LUÑO, Antonio Enrique Perez. *Derechos humanos, estado de derecho y constitucion*. 5. ed. Madrid: Tecnos, 1995.

MAFFINI, Rafael. *Direito Administrativo*. 1 ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 35. ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

\_\_\_\_\_. *Direito Administrativo Brasileiro*. 38. ed., atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 29. ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros Ed., 2012.

\_\_\_\_\_, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 21. ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros Ed., 2009.

\_\_\_\_\_, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. rev., atual. São Paulo: Malheiros Ed., 2004.

MINAS GERAIS. *Tribunal de Contas de Minas Gerais*. Processo n. 757978. Relator: Mauri Torres. Data de julgamento: 09/05/2012. Disponível em: < [www.tce.mg.gov.br](http://www.tce.mg.gov.br) > Acesso em 30 set 2014.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 27 ed. São Paulo; Editora Malheiros Editores, 2011.

MORAIS, José Luis Bolzan de. *As crises do estado e da constituição e a transformação espacial dos direitos humanos*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2002.

MUKAI, Toshio. *Sistema de Registro de Preços*. DPM Educação. 2013.

NERI, Leonardo José Alves Leal. *O procedimento de adesão à ata de registro de preços e sua relação com princípios norteadores da administração pública e das licitações*. Brasília/DF. Trabalho de Conclusão. Curso de Pós-graduação em Direito Administrativo – Instituto Brasiliense de Direito Público. 2013. Disponível em: < [www.dspace.idp.edu.br](http://www.dspace.idp.edu.br) > Acesso em: 19 out. 2013.

NETO, Diogo de Figueiredo Moreira. *Curso de direito administrativo*. 16 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Registro de Preços, aspectos práticos e jurídicos*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

NOVELINO, Marcelo. *Direito constitucional*. 7 ed. rev. atual. São Paulo: Método, 2012.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Princípios do direito administrativo*. 2 ed. São Paulo: Método, 2013.

PARANÁ. *Tribunal de Contas do Paraná*. Processo n. 273352/11. Relator: Nestor Bapstista. Data de julgamento: 02/04/2014. Disponível em: <[www.tce.pr.gov.br](http://www.tce.pr.gov.br)>. Acesso em: 16 julho. 2014.

PIRES, ANTONIO CECILIO MOREIRA, *Direito administrativo*. 2 ed. São Paulo, Atlas, 2013.

REZEK. Francisco. *Direito internacional público*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto-Lei. n. 45.375 de 04 de dezembro de 2007. *Regulamenta a adesão ao sistema de registro de preços, de que trata a Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, por parte dos Órgãos e Entidades da Administração Estadual e dá outras providências*. Disponível em: < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) > Acesso em: 26 set. 2014.

\_\_\_\_\_. *Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul*. Processo n. 1112-0200/09-6. Relator: Alexandre Mariotti. Data de julgamento: 16/11/2011. Disponível em: < [www.tce.rs.gov.br](http://www.tce.rs.gov.br) > Acesso em 17 julho 2014.

\_\_\_\_\_. *Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul*. Processo n. 005644-0200/07-0. Relator: Algir Lorenzon. Data de julgamento: 09/04/2008. Disponível em: < [www.tce.rs.gov.br](http://www.tce.rs.gov.br) > Acesso em 17 julho 2014.

\_\_\_\_\_. *Tribunal Regional Eleitoral do Rio Grande do Sul*. Processo n. 1.304/2013. Diretor Geral do TRE-RS. Data de assinatura: 14/11/2013. Disponível em: < [www.tre-rs.gov.br](http://www.tre-rs.gov.br) >. Acesso em: 16 julho. 2014.

ROSA, Márcio Fernando Elias. *Direito Administrativo Parte II*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

SANTA CATARINA. *Tribunal de Contas de Santa Catarina*. Processo n. 10/00095069. Relator: Herneus De Nadal. Data de julgamento: 04/08/2010. Disponível em: < [www.tce.sc.gov.br](http://www.tce.sc.gov.br) > Acesso em: 17 julho 2014.

SANTOS, Mauro Sérgio dos. *Curso de direito administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

SÃO PAULO. *Tribunal de Contas de São Paulo*. Processo n. 000717/001/11. Relator: Samy Wurman. Data de julgamento: 18/03/2014. Disponível em: < [www.tce.sp.gov.br](http://www.tce.sp.gov.br) >. Acesso em: 16 julho. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 47.945 de 16 de julho de 2003. *Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto nos artigos 15 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e da Lei Estadual nº 6.544, de 22 de novembro de 1989, e artigo 11 da Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dá providências correlatas*. Disponível em: < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) > Acesso em: 02 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n. 51.809 de 16 de maio de 2007. *Altera o Decreto nº 47.945, 16 de julho de 2003, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, previsto nos artigos 15 da Lei federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e da Lei estadual nº 6.544, de 22 de novembro de 1989, e artigo 11 da Lei federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e dá providências correlatas*. Disponível em: < [www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br) > Acesso em: 02 out. 2014.

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. *Sistema de Registro de Preços. Perguntas frequentes*. Disponível em: < [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br) > Acesso em: 22 julho 2014.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 25. ed., rev e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SPITZCOVSKY, Celso. *Direito administrativo*. 13 ed. São Paulo: Método, 2011.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luis Bolzan de. *Ciência política e teoria do Estado*. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

UNIÃO, *Tribunal de Contas da União*. Processo n. 004.313/2014-3. Relator: José Jorge De Vasconcelos Lima. Data de julgamento: 03/09/2014. Disponível em: < [www.contas.tcu.gov.br](http://www.contas.tcu.gov.br) > Acesso em: 02 out 2014.

\_\_\_\_\_, *Tribunal de Contas da União*. Acórdão n. 1233/2012. TC 011.772/2010-7. Relator: Aroldo Cedraz. Data de julgamento: 23/05/2012. Disponível em: < [www.contas.tcu.gov.br](http://www.contas.tcu.gov.br) > Acesso em: 02 out 2014.

\_\_\_\_\_, *Tribunal de Contas da União*. Acórdão n. 2692/2012. TC 008.840/2007-3. Relator: Aroldo Cedraz. Data de julgamento: 23/05/2012. Disponível em: < [www.contas.tcu.gov.br](http://www.contas.tcu.gov.br) > Acesso em: 02 out 2014.

\_\_\_\_\_, *Tribunal de Contas da União*. Acórdão n. 1487/2007. TC-008.840/2007-3. Relator: Valmir Campelo. Data de julgamento: 23/05/2012. Disponível em: < [www.contas.tcu.gov.br](http://www.contas.tcu.gov.br) > Acesso em: 02 out 2014.

VIANNA, Flavia Daniel. *O novo Sistema de Registro de Preços – Comentários sobre as mudanças trazidas pelo Decreto n. 7.892/2013*. Disponível em; < [www.zenite.com.br](http://www.zenite.com.br) > Acesso em: 05 nov. 2013.

VIEIRA, Ariane Sherman Moraes; FORTINI, Cristiana. *Registro de Preços. Análise da Lei n. 8.666/93, do Decreto Federal n. 7.892/2013 e de outros atos normativos*. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

VIVAS, Rodrigo Cesar Aguiar. *Inovações do novo Sistema de Registro de Preços (Decreto Federal 7892/2013)*. Disponível em: < [www.ambito-juridico.com.br](http://www.ambito-juridico.com.br) > Acesso em: 21 julho 2014.