Sistema de Registro de Preços: o que muda com o advento do Decreto Federal 7.892/13?

Por: Julieta Mendes Lopes Vareschini

Sócia Fundadora do Grupo JML Consultoria & Eventos, empresa especializada no regime jurídico do Sistema S e que já capacitou mais de 30.000 profissionais na área de Licitações e Contratos. Mestre em Direito. Especialista em Direito Ambiental e Gestão Ambiental. Possui graduação em Direito pela Faculdade de Direito de Curitiba. Advogada e Consultora na área do Direito Administrativo, com ênfase em Licitações e Contratos Administrativos. Coordenadora técnica da JML Consultoria. Coordenadora e Professora do Curso de Especialização em Licitações e Contratos da UNIBRASIL. Professora do curso de Graduação em Direito da UNIBRASIL. Palestrante na área de Licitações e Contratos perante entidades da Administração Pública e Sistema S, com atuação em todo território nacional, tendo como atuação principal cursos voltados às entidades do Sistema S.

1. Introdução.

Um dos grandes desafios do gestor público na atualidade é garantir a realização do interesse público de forma célere e econômica, respeitando-se os procedimentos definidos na legislação.

Com efeito, como garantir o atendimento de forma imediata e eficiente da necessidade pública, considerando que a Administração Pública Brasileira está sujeita aos procedimentos burocráticos definidos na Lei 8.666/93, os quais devem ser cumpridos em momento prévio a qualquer contratação?

Algumas questões surgem em face dessa problemática: como delimitar com exatidão o objeto e os quantitativos que serão necessários para atender demandas muitas vezes esporádicas e imprevisíveis? Como garantir que a necessidade seja atendida de imediato, tendo em vista que os procedimentos prévios à contratação são, muitas vezes, demorados?

Para responder a estas e outras perguntas, cumpre analisar o Sistema de Registro de Preços, instrumento que, se adotado com o devido planejamento, pode resolver muitos dos problemas enfrentados pelos gestores públicos. Ademais, esta análise mostra-se premente em face da recente alteração legislativa promovida com o advento do Decreto Federal 7.892/13.

2. Definição e legislação aplicável.

A Lei de Licitações (nº. 8.666/93) dispõe em seu art. 15, inciso II, que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas pelo Sistema de Registro de Preços (SRP). O § 3º desse dispositivo prevê, ainda, que o sistema será regulamentado por Decreto, pelo que, para atender a tal previsão, editou-se, no âmbito federal, o Decreto 3.931/2001, recentemente revogado pelo Decreto 7.892, de 23 de Janeiro de 2013.

Nos termos do art. 2º, inciso I, do Decreto 7.892/13, o SRP consubstancia-se no conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras.

Conforme art. 7º do Decreto em análise há uma única licitação prévia ao Registro de Preços, nas modalidades mais competitivas, quais sejam, concorrência ou pregão, possibilitando, portanto, amplo acesso dos potenciais interessados no ramo do objeto.

Nesse sentido, é possível conceituá-lo como um procedimento antecedido por licitação, nas modalidades concorrência ou pregão, para o Registro de Preços de bens e serviços rotineiros. Ou seja, como a entidade presume que irá necessitar daqueles determinados bens ou

serviços, abre um único certame no qual o vencedor terá seus preços registrados e vinculados ao prazo de vigência da Ata. Quando a Administração necessitar dos bens ou serviços, basta recorrer ao Registro e providenciar a contratação, quantas vezes achar necessário, sem estar, entretanto, obrigada a contratar toda a quantidade informada no edital da licitação.

Para facilitar a compreensão, é importante comparar tal procedimento com a licitação comum. Com efeito, numa licitação comum, a Administração necessita de um objeto específico, bem delimitado, sendo possível identificar quando necessitará do serviço ou do fornecimento, em quais locais, com qual periodicidade e seus respectivos quantitativos. Nesse caso, encerrado o procedimento licitatório, a Administração Pública deve convocar o vencedor do certame para assinatura do contrato ou do instrumento equivalente, estando sujeita à contratação da integralidade do objeto.[1]

Diferente ocorre com o Registro de Preços que, conforme destacado, a Administração estima os quantitativos necessários, indica as especificações do objeto e, após a conclusão da licitação, convoca o vencedor para a formalização da Ata de Registro de Preços (e não do contrato). Formalizada a Ata, sempre que necessitar daquele objeto, basta formalizar um contrato ou instrumento equivalente, de forma célere e eficaz. Dessa feita, as contratações são materializadas conforme a demanda, não estando a Administração Pública obrigada a contratar a totalidade do objeto.

Cumpre colacionar doutrina de Marçal Justen Filho:

> "Para melhor compreender o sistema de registro de preços, é necessário compará-lo com a situação comum, em que a Administração realiza contratação específica, antecedida de licitação com objeto específico. Nesses casos, a licitação tem um objeto específico e determinado e o contrato dela derivado terá de respeitar esses limites (com as modificações admissíveis nos termos do art. 65). Isso significa, como regra, licitações e contratações de objeto unitário.
>
> Já numa licitação de registro de preços, os interessados não formulam propostas unitárias de contratação, elaboradas em função de quantidades exatas. As propostas definem a qualidade do produto e o preço unitário, mas as quantidades a serem adquiridas e a ocasião em que ocorrerá a aquisição dependerão das conveniências da Administração. Uma vez decidia a contratar, a Administração verificará se os preços registrados são compatíveis com os praticados no mercado. Em caso positivo, realizará as aquisições com eficiência, rapidez e segurança.
>
> (...)
>
> No sistema de registro de preços, a principal diferença reside no objeto da licitação. Usualmente, a licitação destina-se a selecionar um fornecedor e uma proposta para uma contratação específica, a ser efetivada posteriormente pela Administração. No registro de preços, a licitação destina-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específica, seriadas, que poderão ser realizadas durante um certo período, por repetidas vezes".[2]

Fácil perceber que referido sistema, se bem planejado, permite que as contratações ocorram de forma imediata, quando do surgimento da demanda, não exigindo que, a cada necessidade, a Administração Pública instaure um procedimento (o que torna a contratação pública onerosa e, muitas vezes, demorada). De qualquer sorte, o Registro de Preços deve ser

---

[1] Salvo as hipóteses de acréscimos ou supressões disciplinadas no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93.

[2] JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Dialética: São Paulo, 2012, p. 219.

precedido de um acurado estudo e planejamento, não podendo, ainda, ser utilizado para qualquer situação, consoante será estudado em seguida.

Para Jorge Ulisses Jacoby Fernandes o conceito de Sistema de Registro de Preços pode ser sintetizado do seguinte modo:

> "Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação, que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão sui generis, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração".[3]

Em face do exposto, conclui-se que o Sistema de Registro de Preços encontra seu fundamento normativo no art. 15 da Lei 8.666/93, bem como nos decretos que regulamentam o referido dispositivo (como, no caso federal, o Decreto 7.892/13).

3. Hipóteses de utilização do Sistema de Registro de Preços.

Primeiramente, observa-se que, com a edição do Decreto 3.931/01 e, mais recentemente, com o Decreto 7.892/13, que revogou o anterior, ficou superada a discussão sobre o cabimento do SRP para a contratação de serviços. Apesar de o art. 15 da Lei 8.666/93 apenas mencionar o cabimento do Sistema para compras, o Decreto Federal expressamente autorizou sua utilização para a contratação de serviços que, obviamente, devem ser compatíveis com a natureza desse Sistema.

Com efeito, prescreve o art. 1º do Decreto 7.892/13:

> "**As contratações de serviços** e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços – SRP, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União, obedecerão ao disposto neste Decreto". (grifou-se)

Grande parte da doutrina defende a utilização desse Sistema também para serviços, ainda que a entidade não esteja submetida aos termos do Decreto Federal, afastando-se, portanto, a interpretação literal do art. 15 da Lei 8.666/93.[4] O que se faz necessário é a constatação da compatibilidade entre esse Sistema e o contrato de prestação de serviços.

Segundo o art. 3º do Decreto 7.892/13, o SRP poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

> "I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;
>
> II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;
>
> III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e
>
> IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o

[3] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema de registro de Preços e pregão presencial e eletrônico*. 4 ed., Belo Horizonte: Fórum, 2011, p. 30.

[4] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários*..., p. 222.

quantitativo a ser demandado pela Administração".

As contratações frequentes regulamentadas pelo inciso I do art. 3º do Decreto são aquelas que ocorrem em razão das características do bem ou serviço a ser prestado, ou seja, bens que, por sua natureza, são consumidos rapidamente, como borracha e cartucho de tinta para impressora ou se exaurem em uma única utilização, como é o caso do papel, alimentos e medicamentos.

Quanto aos serviços que necessitam de contratações frequentes, entendem-se como aqueles que dificilmente a Administração sabe de antemão quando ou onde serão necessários, apesar de saber que eles serão imprescindíveis no decorrer do ano, como consequência natural das atividades desempenhadas por seus órgãos, como, por exemplo, serviços de pintura.

O inciso II prevê os casos de contratação parcelada, ou seja, quando por interesse da Administração, a entrega parcelada do bem ou do serviço for mais viável, tanto pela imprevisibilidade da quantidade que será utilizada quanto pelo prazo necessário para a realização da prestação.

Esse mesmo inciso permite o Sistema de Registro de Preços para contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa. Fácil perceber que, neste aspecto, houve considerável alteração em relação à legislação anterior, na medida em que o Decreto 3.931/01 estabelecia o cabimento do SRP para "serviços necessários à Administração para desempenho de suas atribuições".

Luiz Cláudio Azevedo Chaves explica a repercussão da alteração promovida na legislação:

> "A nova redação, entretanto, impõe uma condição no uso do SRP para serviços. Ao discorrer que o SRP pode ser utilizado quando conveniente na 'contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa', passa a admiti-lo apenas nos contratos de prestação de serviços cujo regime de execução seja o de empreitada por preço unitário. Faz bastante sentido.
>
> Se o Registro de Preços é destinado a contratações futuras, dimensionadas em quantitativos mínimos e máximos e se presta, primordialmente, para as contratações de demanda de difícil previsão e de entrega parcelada, não se imagina como o mesmo seria útil nos contratos em regime de empreitada por preço global, se estes são contratados por preço total da execução. Tal regime exige precisão de demanda. Se a demanda pode ser planejada de forma precisa, o SRP não teria utilidade alguma. Já nos serviços executados em regime de preço unitário, a execução depende da demanda que, em geral, é variável e não raro de difícil precisão.
>
> Tomemos como exemplo um contrato de manutenção predial, no qual há vários serviços (unidades de medida) cada qual com a sua precificação. Pode-se, em se de planejamento, projetar de forma aproximada o provável fluxo de serviços que serão executados, com base nos históricos anteriores, obras e reformas, instalação de equipamentos, etc; mas é bastante improvável que se saiba ao certo quantos sanitários vão entupir, quantas tomadas entrarão em curto, quantos canos irão vazar, quantas persianas necessitarão de substituição. Também dificilmente será possível estabelecer cronograma de execução, pois esta depende de ocorrência, provável, mas incerta e futura. Nestes casos o SRP se mostra medida de gestão de excelente alvitre, desde que, claro, seu planejamento seja o mais aproximado possível da realidade, a fim de minimizar a incerteza do contrato".[5]

[5] CHAVES, Luiz Cláudio. O que muda no Sistema de Registro de Preços para os órgãos federais e quais os impactos

Por sua vez, o inciso III consigna a possibilidade de mais de um órgão ou entidade aproveitar a Ata de Registro de Preços de outro órgão. Essa é, segundo a doutrina, uma das grandes vantagens do SRP, pois "a par de exigir competência de gerenciamento, traz a especialização de servidores, economia no preço e melhor controle de qualidade dos produtos".[6]

A previsão do inciso IV, como bem explica Marçal Justen Filho, apenas sintetiza o ponto comum a todas as demais hipóteses que o Regulamento indica como cabíveis à adoção do Sistema, qual seja: a "impossibilidade de identificar, de antemão, o quantitativo que satisfará a necessidade administrativa".[7]

Questão que tem acarretado divergências doutrinárias é pertinente a possibilidade, ou não, de se adotar Registro de Preços para obras e serviços de engenharia.

O Tribunal de Contas da União defende, em alguns julgados, que não há amparo legal para o uso do SRP para obras de engenharia:

> "Nessas circunstâncias, tenho que o SRP seria inaplicável à presente situação, vez que o objeto da licitação consiste, em realidade, na contratação de empresa para execução de obras de engenharia. Assim, considero de bom alvitre determinação à Eletroacre para que observe as condições previstas nos incisos do art. 2º do Decreto nº. 3.931/2001 para a utilização do SRP, bem como a falta de previsão legal para a contratação de obras, por meio dessa sistemática.
>
> ...
>
> 9.3. determinar à Companhia de Eletricidade do Acre - Eletroacre que, com respeito à utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP), observe o seguinte: 9.3.1. **não há amparo legal para adoção desse procedimento para contratação de obras de engenharia**; 9.3.2. atente as condições previstas nos incisos I a IV do art. 2º. do Decreto nº. 3.931/2001, caso opte pela utilização do SRP."[8] (grifou-se).

Em outro julgado, apontou irregularidade na adoção deste Sistema para serviços técnicos especializados de engenharia:

> "**5. A utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços técnicos especializados de consultoria, engenharia e arquitetura não encontra amparo na legislação vigente**
>
> Ainda na auditoria que examinou o edital da Concorrência SRP 1/2012, além da referida falta de parcelamento do objeto e de falhas na definição dos preços unitários orçados, a equipe de auditoria observou que o edital impunha a utilização do sistema de registro de preços para licitar serviços técnicos especializados de consultoria, engenharia e arquitetura na elaboração de estudos, projetos, orçamentos, cronogramas de obras e laudos técnicos. Anotou, no entanto, que a contratação de serviços dessa natureza, por meio da utilização de sistema de registro de preços, "*ofende a legislação vigente*". Isso porque a licitação preordenada a registro de preços deve balizar-se pelo regramento contido no art. 15, inciso II, da lei n. 8.666/93 e no Decreto nº. 3.931/2001, que regulamenta o sistema de registro de preços, no âmbito da administração pública federal. Transcreveu, então, os

---

provocados nos demais entes: breves comentários ao Decreto Federal n. 7.892/2013. Revista JML de Licitações e Contratos nº. 27, abril/junho de 2013, Seção Doutrina, p. 13-30.

[6] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema...*, p. 372.

[7] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários...*, p. 227.

[8] TCU - Acórdão nº 296/07 - Segunda Câmara.

> comandos contidos nos artigos 1º e 2º do citado Decreto, que relaciona as hipóteses de utilização preferencial desse sistema. Com base nesse regramento, anotou que "*o SRP é adequado àquelas compras e serviços mais simples e rotineiros, ou seja, que podem ser individualizados por meio de descrição simplificada e sucinta, sem complexidades, o que não se verifica na pretensa contratação, cujo escopo tratava de serviços técnicos especializados*". E mais: "*A elaboração de um projeto de engenharia e arquitetura envolve alta atividade intelectual e resulta em produto único, não passível de repetição*". Acrescentou que a jurisprudência aponta no sentido da impossibilidade de utilização do registro de preços para obras e serviços de engenharia, consoante se pode perceber a partir do exame do Acórdão n. 296/2007 - 2ª Câmara. Fez referência também a julgados, segundo os quais "*os serviços intelectuais não podem ser considerados comuns, muito menos repetitivos, a exemplo dos Acórdãos nº 1.615/2008-Plenário, nº 2545/2008-Plenário e nº 1815/2010-Plenário*". O Relator, por sua vez, ressaltou que os vícios apurados justificariam determinação para anulação do certame, não fosse o fato de o Instituto haver promovido sua revogação. O Tribunal, então, decidiu: "*9.1. encaminhar cópia desta deliberação, bem como da instrução da unidade técnica (...) ao Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); 9.2. encerrar o processo ...*". Precedentes mencionados: Acórdão nº. 296/2007-2ª Câmara, Acórdãos nº 1.615/2008, nº 2.545/2008 e nº 1815/2010, esses últimos do Plenário. ***Acórdão n.º 2006/2012-Plenário, TC-012.153/2012-5, rel. Min. Weder de Oliveira, 1º.8.2012".***

Mas, a maioria dos doutrinadores entende que o SRP é crível também para obras, conforme se depreende das lições de Marçal Justen Filho:

> "(...). Ainda que a Lei aluda apenas ao caso de registro de preços para compras, não se pode vislumbrar alguma característica inerente quer à sistemática de registro, quer aos contratos de obras ou serviços, que inviabilize a generalização do sistema. O silêncio legislativo não pode, por isso, ser interpretado como vedação."[9]
>
> José Anacleto Abduch Santos no mesmo sentido obtempera:
>
> "**Afirma-se, pois, que o sistema de registro de preços, em virtude de que criado para conferir efetividade aos princípios constitucionais da eficiência e da economicidade, não tem o uso restrito às compras, e pode ser utilizado como procedimento preliminar de contratações de outra natureza, como os serviços e eventualmente obras**.
>
> A norma que institui o sistema de registro de preços carece de regulamentação pelos entes federados, o que de fato já ocorreu quiçá na totalidade dos Estados e Municípios. **Pela lógica acima exposta, todos os regulamentos e leis editados com o propósito de regular o sistema de registro de preços podem contemplar a possibilidade de sua utilização para contratações de outras espécies, que não as compras.**"10 (grifou-se).

---

[9] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários...*, p. 223.

[10] SANTOS, José Anacleto Abduch. Parecer intitulado "*O sistema de registro de registro de preços para contratação de serviços e obras*", veiculado na RJML nº 07, de junho/ 2008, p. 13.

Mais adiante pondera:

> "É de se observar, que, segundo a lei, havendo possibilidade técnica, jurídica e material, deve ser utilizado o sistema de registro de preços para contratação de compras, serviços e obras. **Não é, pois, a natureza do contrato a ser futuramente celebrado, que define a possibilidade do uso do sistema de registro de preços. O aspecto determinante diz respeito ao objeto específico da contratação.** É o objeto específico pretendido pela Administração que define ser, ou não, possível a utilização do sistema de registro de preços." (grifou-se).

Joel de Menezes Niebuhr corrobora:

> "Dentro dessa perspectiva, de ampliar a incidência do registro de preços, **defende-se a tese de que ele seja utilizado para obras e serviços de engenharia, desde que compatíveis com a sua sistemática**.
>
> **Como dito, o registro de preços deve ser utilizado para objetos padronizados**, com as mesmas características, cuja variável reside na quantidade. A idéia é que o fornecedor registre o preço de uma unidade, dispondo-se a executar várias delas, de acordo com as demandas da Administração. Se houver obra e serviço de engenharia com esses perfis, é perfeitamente cabível o registro de preços.
>
> ...
>
> Deve-se permitir que a Administração analise as especificidades de cada caso concreto e avalie se o registro de preços é a melhor medida ou não, inclusive para obras e serviços de engenharia."[11]

E, o Superior Tribunal de Justiça posicionou-se:

> "ADMINISTRATIVO - LICITAÇÃO - SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO: ARTIGO 15, LEI 8.666/93 - LIMITAÇÕES.
>
> **1. O regime de licitações por registro de preços foi ampliado pelos Decretos Regulamentadores 3.931/2001 e 4.342/2002, sendo extensivo não só a compras mas a serviços e obras.**
>
> **2. Embora auto-aplicável, o art. 15 da Lei 8.666/93 pode sofrer limitações por regulamento estadual ou municipal, como previsto no § 3º.**
>
> 3. Sociedade de economia mista que, na ausência de norma própria, submete-se aos limites municipais, se não contrariarem eles a Lei de Licitações.
>
> 4. Legalidade do Decreto 17.914/93, do Município de São Paulo, que afastou a incidência do registro de preço para a execução de obras.
>
> 5. Recurso ordinário improvido."[12] (grifou-se).

Enfim, depreende-se que o conteúdo do art. 15 da Lei 8.666/93 não conduz à vedação do uso do SRP para outros objetos que não compras, nada obstando que normas que

---

[11] GUIMARÃES, Edgar. NIEBHUR, Joel de Menezes. *Registro de preços,* Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 41/43.

[12] STJ - RMS 15647/SP; RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 2002/0153711-9; Relatora Ministra ELIANA CALMON - SEGUNDA TURMA; Data do Julgamento 25/03/2003; data da Publicação 14.04.2003.

regulamentem o assunto incluam outros objetos que possam ser contratados por este sistema, a exemplo de obras e serviços de engenharia. Isso porque, como bem esclarece José Anacleto Abduch Santos no texto reproduzido, o que define a possibilidade do uso do sistema de registro de preços é o objeto específico da contratação.

Por outras palavras, infere-se das proposições supracitadas que a viabilidade da adoção do SRP é aplicável somente aos serviços de engenharia que podem se enquadrar como padronizados, àqueles mais simples, ou seja, que podem ser individualizados por meio de descrição simplificada e sucinta, sem complexidades.

Apresentadas as hipóteses, cumpre indagar: nestes casos a Administração está obrigada a realizar o registro de preços ou pode optar, segundo sua conveniência, por realizar licitação específica para aquele objeto?

Com efeito, o Decreto anterior (3.931/01) estabelecia a *preferência* do SRP para as hipóteses disciplinadas em seu art. 2º. O novo Decreto (7.892/13), por seu turno, excluiu o termo *preferencialmente,* consignando que tal Sistema *poderá* ser adotado nas hipóteses contempladas no art. 3º, as quais foram analisadas anteriormente.

Em face da alteração promovida, alguns doutrinadores têm defendido que a adoção do Registro de Preços, para as hipóteses delimitadas no art. 3º, é meramente facultativa. Nessa linha é a orientação de Luiz Cláudio de Azevedo Chaves:

> "O novo regulamento altera a expressão 'será adotado preferencialmente' contida no *caput* do art. 2º do revogado Decreto nº. 3.931/2001 e que trazia a impressão de que o uso do SRP seria, em princípio, obrigatório, e passa a empregar o termo 'poderá'. Com isso, fica nítido que a utilização do SRP é, de fato, uma decisão de mérito administrativo, ou seja, caberá ao Gestor a decisão, a cada caso, de utilizar ou não esse meio de contratação, analisando seus respectivos elementos circunstanciais".[13]

Não se pode olvidar, porém, que o Tribunal de Contas da União tem interpretado o termo "poderá" como um "poder-dever" e, considerando as vantagens propiciadas pelo Sistema de Registro de Preços, tem recomendado sua adoção para as hipóteses contempladas na norma. Ainda que o julgado seja pertinente ao Regulamento de Licitações e Contratos do Sistema S, o raciocínio aplica-se à Administração Pública, já que o Decreto 7.892/13 conta com redação similar:

> "**Contratação no âmbito dos serviços sociais autônomos: 2 - Obrigatoriedade de utilização do sistema de registro de preços quando presentes as condições para a sua adoção.**
>
> Tendo em conta o princípio da eficiência da administração pública, insculpido no caput do art. 37 da Constituição Federal, **é poder-dever do Serviço Social do Comércio a utilização do sistema de registro de preços quando estiverem presentes as condições para a sua implantação.** Foi esse o entendimento defendido pelo relator, ao apreciar recurso de reconsideração interposto pelo Serviço Social do Comércio/Administração Regional do Acre (SESC/AC) contra a seguinte determinação que lhe foi expedida mediante o Acórdão n.º 2.210/2009-1ª Câmara: "passe a adotar, quando da necessidade de aquisição de bens e serviços de forma frequente, como ocorre em relação à reposição de estoques de gêneros alimentícios não perecíveis e perecíveis, o Sistema de Registro de

[13] CHAVES, Luiz Cláudio. O que muda no Sistema de Registro de Preços para os órgãos federais e quais os impactos provocados nos demais entes: breves comentários ao Decreto Federal n. 7.892/2013. Revista JML de Licitações e Contratos nº. 27, abril/junho de 2013, Seção Doutrina, p. 13-30.

> Preços, conforme previsto no art. 33, inciso II, da Resolução 1102/2006, que aprovou o Regulamento de Licitações e Contratos do Serviço Social do Comércio, de forma a obter preços mais vantajosos para a administração."
>
> Em sua instrução, a unidade técnica propôs o provimento parcial do recurso, a fim de converter, em recomendação, a determinação formulada ao SESC/AC, no sentido de utilizar o sistema de registro de preços para aquisição de bens e serviços contratados de forma frequente. Em seu voto, o relator destacou que a tese perfilhada pelo recorrente, no sentido de o regulamento do SESC não impor a obrigatoriedade de utilização do registro de preços, mesmo quando presentes as condições para a adoção do referido sistema, assenta-se, basicamente, numa interpretação estrita e literal do art. 33 do Regulamento de Licitações e Contratos do SESC (Resolução n.º 1.102/2006) (...)
>
> Para o relator, tal exegese limitativa contraria, além da finalidade da própria norma interna do Serviço Social do Comércio, o princípio da eficiência contido no caput do art. 37 da Constituição Federal. "Fere o sentido teleológico da referida norma interna, além de contrariar o senso comum do administrador médio", dispensar a utilização de um sistema de aquisição de bens e serviços que se revela mais econômico e eficiente para o Sistema "S", quando presentes os requisitos estabelecidos nos incisos I a III do art. 33 da Resolução Sesc n.º 1.102/2006. Segundo o relator, a melhor interpretação que se pode emprestar ao sentido da palavra "poderá", inscrita no caput do art. 33 do referido regulamento, é a de '**poder-dever**', de sorte a harmonizar a finalidade da norma com os parâmetros diretores da administração pública, a reclamar uma atuação cada vez mais eficiente dos entes de colaboração. Ao final, o relator propôs e a Primeira Câmara decidiu negar provimento ao recurso. Precedente citado: Acórdão n.º 324/2009-Plenário. Acórdão n.º 3493/2010-1ª Câmara, TC-019.680/2009-2, rel. Min. Walton Alencar Rodrigues, 15.06.2010".

Em suma, portanto, a Corte de Contas defende o posicionamento de que, pelas vantagens propiciadas por este sistema, deve-se adotá-lo para as hipóteses descritas no art. 3º do Decreto 7.892/13, salvo se a Administração conseguir demonstrar, mediante justificativa plausível, que tal sistema não é vantajoso em face das peculiaridades do objeto.

4. Vantagens e desvantagens desse sistema.

A primeira vantagem desse sistema, apontada por parte da doutrina, é a desnecessidade de indicar a dotação orçamentária no momento da instauração da licitação e da formalização da Ata de Registro de Preços. Isto porque, nesse sistema, a Administração não possui a obrigação de efetivar a contratação, consubstanciando-se em uma mera seleção prévia da melhor proposta existente no mercado, que poderá ou não dar ensejo a uma contratação. Aqui, a Administração pode apenas selecionar a melhor proposta e ficar no aguardo da disponibilidade dos recursos financeiros correspondentes à efetivação do contrato. Nesse sentido é a previsão do art. 7º, § 2º, do Decreto 7.892/13: "na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou do instrumento contratual".

Outra vantagem é que a contratação pelo SRP é realizada por meio de uma única licitação, o que diminui consideravelmente os gastos da Administração com a instauração de certames, bem como torna as contratações mais rápidas e eficazes.

Nessa licitação prévia ao Registro de Preços, já deve haver uma estimativa das quantidades aproximadas do objeto que a Administração precisará contratar. Concluída a licitação, a Administração elaborará uma Ata de Registro de Preços, que vinculará o fornecedor,

pelo período de vigência da Ata, ao preço por ele oferecido na proposta. Com a Ata firmada, pode a Administração, a qualquer momento, fazer o pedido ao fornecedor, que estará obrigado a entregar o objeto exatamente pelo preço registrado, salvo se configurado direito ao reajuste ou revisão.

Dessa forma, importante observar que a Administração vai adquirindo os produtos na medida de suas necessidades. Isso reduz consideravelmente os estoques imobilizados da entidade, gerando visível economia de espaço, de pessoal, e financeira, uma vez que não precisa mais o ente público preocupar-se com o custo de armazenamento, conservação e vigilância dos produtos.

Esse sistema gera visíveis vantagens para a Administração que tem a segurança de que, em caso de necessidade, poderá comprar os produtos registrados no momento em que precisar e de forma rápida, assim como, caso contrário, se, por qualquer motivo, o objeto registrado deixar de ser útil, a Administração simplesmente deixa de adquiri-lo, sem que isso implique qualquer compromisso de indenização ao fornecedor. Conforme será analisado na sequência, o fornecedor não tem direito à contratação.

Entretanto, existem algumas desvantagens desse sistema, como a possibilidade de defasagem dos preços e/ou produtos registrados, a incompletude do Registro e até mesmo a dificuldade em encontrar fornecedor interessado.[14]

Com efeito, pode ocorrer de, no transcurso do prazo de vigência da Ata de Registro de Preços, por força da rápida inovação tecnológica, os produtos registrados não serem mais considerados vantajosos para a Administração, seja por se tornarem obsoletos ou com preços desproporcionais aos de mercado. A Administração deverá proceder a uma negociação com o fornecedor registrado, caso os preços de mercado estejam melhores que os do Registro, mas deverá estar sempre atenta às inovações e modificações do referido mercado, para evitar uma contratação inadequada ao interesse público.

Quanto à incompletude do registro, a Administração pode vir a registrar um produto com características muito genéricas, que não atendem a certas necessidades específicas do órgão contratante. Nesse caso, o bem registrado não será satisfatório para situações especiais, devendo a entidade promover licitação específica.

Por fim, tem sido comum o desinteresse, por parte dos fornecedores, em relação ao sistema de registro de preços, na medida em que o fornecedor registrado fica vinculado ao preço proposto pelo período de vigência da ata, sem que ele tenha qualquer garantia de que a contratação será efetivada, situação que, muitas vezes, faz com que a licitação instaurada para este procedimento acabe deserta. Essa problemática pode ser resolvida com um planejamento adequado do Registro, estimando-se quantidades próximas as que serão efetivamente adquiridas ao longo da vigência da Ata.

5. Entidades submetidas ao Decreto Federal 7.892/13.

Consoante prescreve o art. 1º desse Decreto, "as contratações de serviços e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços – SRP, no âmbito da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União, obedecerão ao disposto neste Decreto".

Da leitura deste artigo, resta claro que o Decreto 7.892/13 deve ser aplicado pela Administração Pública Federal, cabendo aos Estados, Distrito Federal e Municípios regulamentarem esse Sistema. Cogita-se, também, a possibilidade de aplicação direta do art. 15 da Lei 8.666/93.

[14] JUSTEN FILHO, *Comentários...*, p. 221.

Apesar de o art. 15 da Lei 8.666/93 prever que o SRP deverá ser regulamentado por Decreto[15], grande parte da doutrina entende que tal dispositivo é auto-aplicável[16], ou seja, é possível a utilização do referido Sistema mesmo que a entidade não possua decreto próprio, cabendo à Administração, a exemplo do que ocorre em qualquer licitação, especificar as condições necessárias para o Registro no próprio edital, fundamentando-se nas disposições contidas no referido art. 15.

Assim, os demais entes federativos (Estados, Distrito Federal e Municípios) deverão promover a regulamentação específica ou aplicar diretamente o art. 15. O que não se vislumbra é a utilização direta, pelos demais entes, do Decreto Federal (7.892/13).[17] Caso esses entes julguem pertinente e adequada a aplicação do Decreto Federal, deverão, mediante regulamentação específica, disciplinar a sua adoção.

As empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União devem obediência às disposições do Decreto Federal, porém, a Lei 8.666/93 assegura a esses entes, em seu art. 119, a possibilidade de edição de regulamentos próprios devidamente publicados, que ficarão sujeitos às disposições da Lei e à aprovação pela autoridade de nível superior a que estiverem vinculados os respectivos órgãos.

Logo, podem essas entidades adotar o Decreto 7.892/13 ou, mediante regulamentação específica, adaptar tal norma à sua realidade, com observância ao disposto no art.119 da Lei 8.666/93.

6. Levantamento das necessidades da entidade para constatar a conveniência da adoção do SRP e a intenção para registro de preços.

A fase interna do SRP se desenrola exclusivamente no âmbito interno da Administração e destina-se, em suma, a justificar a necessidade da contratação, a definir o objeto do certame e apresentar as condições de participação e de futura contratação dos interessados.

Dessa forma, o processo interno se inicia na repartição interessada, que, observando por suas atividades anteriores que terá necessidade de contratar com frequência determinados bens ou serviços (ou por algum dos outros motivos do artigo 3º do Decreto 7.892/13), solicita autorização para proceder ao registro de preços desses bens ou serviços.

Assim, o primeiro passo para implantar o SRP é o órgão interessado no registro realizar um levantamento de dados, com base em contratações anteriores, no qual fique comprovado que será mais econômico e eficaz para a Administração manter um Sistema de Registro de Preços do que realizar várias licitações no decorrer do ano.

Nessa coleta de dados, o órgão contratante deve observar claramente o objeto que será registrado, a estimativa de quantidades a serem adquiridas no prazo do registro, bem como a quantidade mínima de unidades a ser cotada, a fixação do preço unitário que está disposta a pagar, sendo este último item precedido de ampla pesquisa de mercado.

Segundo o artigo 5º, do Decreto 7.892/13, todos os atos de controle e administração do SRP, incluindo-se a instauração do procedimento licitatório, são de competência do órgão gerenciador.

Para a doutrina, uma das inovações trazidas pelo SRP é a possibilidade de um órgão gerenciador realizar todo o certame prévio ao registro e convidar outros órgãos ou entidades a integrar o Sistema na qualidade de órgão participante. Referido convite deverá ser feito

---

[15] Tal regulamentação refere-se à necessidade de adequação às peculiaridades regionais, não levando à conclusão de que o dispositivo não seria auto-aplicável.

[16] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários...*, p. 222.

[17] JUSTEN FILHO, *Comentários...*, p. 224, 225.

mediante publicação da intenção para registro de preços, nos termos do art. 4º do Decreto 7.892/13:

> "Art. 4º. 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 nos casos de sua inviabilidade, de forma justificada.
>
> § 2º. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão editará norma complementar para regulamentar o disposto neste artigo".

Com efeito, conforme previsto no art. 3º, inciso III, do Decreto 7.892/13, uma das hipóteses de cabimento do Registro de Preços consiste na aquisição de bens ou contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo. Essa hipótese tem por escopo permitir que entidades que possuam as mesmas necessidades possam contratar em conjunto, minimizando-se assim os custos do processo, além de propiciar vantajosidade em razão da economia de escala (por se adquirir em maior quantidade).

Nesse sentido, os órgãos interessados em licitar determinado objeto devem divulgar a Intenção de Registro de Preços, a fim de que outros interessados possam manifestar sua intenção de participar do registro para aquele objeto. Essa divulgação, para as entidades integrantes do SISG – Sistema de Serviços Gerais, somente será dispensada se houver justificativa que comprove sua inviabilidade, situação que pode ocorrer, por exemplo, diante de um objeto peculiar e específico que, a princípio, é de interesse apenas daquela entidade que está realizando a licitação.

Órgão gerenciador é aquele "órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente" (inciso III, do art. 2º do Decreto 7.892/13). Resumidamente, cabe ao órgão gerenciador implantar todo o SRP e administrá-lo, consoante previsão do art. 5º, do Decreto 7.892/13:

> "Art. 5º Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, e ainda o seguinte:
>
> I - registrar sua intenção de registro de preços no Portal de Compras do Governo federal;
>
> II - consolidar informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;
>
> III - promover atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório;
>
> IV - realizar pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação e consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidades participantes;
>
> V - confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e termo de referência ou projeto básico;
>
> VI - realizar o procedimento licitatório;

> VII - gerenciar a ata de registro de preços;
>
> VIII - conduzir eventuais renegociações dos preços registrados;
>
> IX - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes de infrações no procedimento licitatório; e
>
> X - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações.
>
> § 1º A ata de registro de preços, disponibilizada no Portal de Compras do Governo federal, poderá ser assinada por certificação digital.
>
> § 2º O órgão gerenciador poderá solicitar auxílio técnico aos órgãos participantes para execução das atividades previstas nos incisos III, IV e VI do caput".

O órgão participante será convidado a integrar o registro, cabendo a este a manifestação de seu interesse, e o encaminhamento, ao órgão gerenciador, de sua estimativa de consumo, cronograma de contratação e respectivas especificações ou projeto básico adequado ao registro de preço do qual pretende fazer parte, nos termos do art. 6º do Decreto 7.892/13:

> "Art. 6º O órgão participante será responsável pela manifestação de interesse em participar do registro de preços, providenciando o encaminhamento ao órgão gerenciador de sua estimativa de consumo, local de entrega e, quando couber, cronograma de contratação e respectivas especificações ou termo de referência ou projeto básico, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, adequado ao registro de preços do qual pretende fazer parte, devendo ainda:
>
> I - garantir que os atos relativos a sua inclusão no registro de preços estejam formalizados e aprovados pela autoridade competente;
>
> II - manifestar, junto ao órgão gerenciador, mediante a utilização da Intenção de Registro de Preços, sua concordância com o objeto a ser licitado, antes da realização do procedimento licitatório; e
>
> III - tomar conhecimento da ata de registros de preços, inclusive de eventuais alterações, para o correto cumprimento de suas disposições.
>
> Parágrafo único. Cabe ao órgão participante aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador".

6.1. Definição dos quantitativos.

Consoante já destacado, este sistema é adotado, normalmente, nas situações em que a Administração, apesar de presumir a utilização dos bens ou serviços, não tem como estipular, de forma precisa, quando e quanto deles necessitará.

Contudo, esse fato não afasta o dever de o objeto da licitação ser especificado e ter seu quantitativo estimado. Com efeito, para que a Administração possa atender de forma efetiva sua necessidade e os licitantes possam ofertar propostas sérias, impõe-se um levantamento acerca dos quantitativos que pautarão o respectivo registro, a fim de que tais quantidades sejam suficientes em face da necessidade a ser atendida ao longo da vigência da ata.

Ao tratar da definição de quantidades no Sistema de Registro de Preços Marçal Justen Filho assevera:

> "É imperioso determinar os quantitativos máximos cuja aquisição se prevê no período de um ano. Mas, além disso, deverão estabelecer-se os quantitativos para cada aquisição individual. Por outro lado, não se pode admitir formulação genérica para os lotes. Não será válida previsão de que os quantitativos em cada aquisição serão fixados discricionariamente, sem qualquer limite, pela Administração. Será defeituoso, por exemplo, o edital que estabelecer que a Administração poderá requisitar o fornecimento de lotes entre um quilograma e dez toneladas. Ora, isso inviabiliza a formação de preços, atemoriza os fornecedores diligentes e estimula os imprudentes, além de ter outros efeitos como se verá abaixo. Em suma, a adoção de registro de preços não significa afastar a previsão de que os editais devem descrever de modo preciso o objeto da licitação
>
> (...)
>
> Dito de outro modo, a Administração deve aproveitar o sistema de registro de preços para obter preços por atacado, evitando os preços de retalho. Para tanto, tem de estabelecer lotes mínimos que permitam aos potenciais interessados formular a proposta mais vantajosa.
>
> Por outro lado, a fixação de quantitativos máximos é imposição essencial, derivada das normas orçamentárias, do princípio da isonomia e da economicidade."[18]
>
> O Tribunal de Contas da União já decidiu no sentido de que:
>
> "(...)
>
> Vê-se assim que o disposto no inciso IV do art. 2º do Decreto 3.931/2001, que prevê a possibilidade de se adotar o sistema de registro de preços quando não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração, **não pode ser entendido como uma autorização para que a Administração não defina, ainda que de forma estimativa, as quantidades que poderão vir a ser adquiridas durante a validade da ata de registro de preços.**
>
> Não é razoável acreditar que o Decreto, com tal dispositivo, tenha objetivado autorizar a Administração a não selecionar a proposta mais vantajosa para aquisição dos bens e/ou serviços e a descumprir princípios constitucionais".[19] (grifou-se)

Claro está, assim, a necessidade de o edital estabelecer os quantitativos do objeto a serem fornecidos durante a vigência da Ata, pois só assim os licitantes poderão apresentar propostas sérias e que possam honrar, à medida que a Administração requisitá-los. Nesse sentido, o art. 9º, inciso II, do Decreto 7.892/13, estabelece que o edital de licitação para registro de preços deverá contemplar "a estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes".

Inclusive, o Tribunal de Contas da União tem exigido a definição, ainda que meramente estimada, de quantitativos mínimos e máximos, conforme se infere do seguinte Acórdão:

---

[18]JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários...*, p. 230.

[19] TCU. Acórdão 1100/2007 – Plenário.

> **"Pregão para registro de preços: 1 – Estimativa dos quantitativos a serem contratados**
>
> Em representação formulada ao TCU, empresa participante de pregão, para fins de registro de preços destinado à contratação de serviços gráficos, de confecção de **banners** e de diagramação em atendimento à necessidade do Ministério do Esporte, alegou, em síntese, que a vencedora do certame ofertara preço manifestamente inexequível, e que o recurso interposto por ela, representante, contra a oferta da empresa vencedora fora negado pelo pregoeiro, sem nenhuma motivação técnica ou jurídica. Na instrução inicial, a unidade técnica apontou farta jurisprudência do Tribunal, "*no sentido de que cabe à administração facultar às licitantes a oportunidade de comprovar a viabilidade dos preços cotados, para, só então, desclassificar as propostas inexequíveis*". Todavia, a unidade técnica apontou outra possível irregularidade, relativa aos quantitativos estimativos a serem objeto de futuras contratações, com base no registro de preços examinado. A esse respeito, a unidade técnica consignou que "*o sistema de registro de preços é utilizado justamente para os casos em que não for possível à Administração definir previamente com precisão o quantitativo a ser demandado*". Entretanto, ainda para a unidade técnica, "*o TCU possui jurisprudência no sentido de que a licitação deve estabelecer valores mínimos e máximos para os itens licitados*". Desse modo, "*caberia ao ministério, com base em suas expectativas de consumo para o período de vigência da ata, ter estimado no edital as quantidades mínimas e máximas de demanda de cada produto, até para que os licitantes interessados, com base em possíveis ganhos de escala, pudessem melhor formular seu preços*". Consequentemente, propôs a expedição de alerta ao Ministério do Esporte, para que, "***em certames futuros com adoção do sistema de registro de preços, estabeleça, ainda que de forma estimativa, quantidades mínimas e máximas para as aquisições durante a validade da respectiva ata*".** O relator acolheu, integralmente, a análise procedida, no que foi acompanhado pelos demais membros do Colegiado. Precedentes citados: Acórdãos nºs 697/2006; 363/2007; 2.646/2007; 141/2008; 1.100/2008; 1.616/2008 e 294/2008, todos do Plenário. ***Acórdão n.º 4.411/2010-Plenário, TC-013.365/2010-0, Min-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, 10.08.2010".*** *(grifou-se)*

Por evidente, a delimitação do quantitativo muito abaixo da real necessidade pública inviabilizará o atendimento satisfatório de demanda, ao passo que a definição em patamares superestimados certamente frustrará a expectativa do fornecedor registrado, podendo ensejar o questionamento, por parte dos órgãos de controle, acerca do planejamento realizado. Nessa linha, o Tribunal de Contas da União[20] tem entendido que um registro de preços bem planejado é aquele em que a entidade adquire, em média, de 90% a 95% do total registrado.

6.2. Estipulação do preço de mercado.

Conforme previsto no art. 9º, XI, do Decreto 7.892/13, o edital de licitação para registro de preços deverá exigir a realização de periódica pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade dos preços registrados, levando-se em conta as regiões e as estimativas de quantidades a serem adquiridas.

Para a Administração fixar o preço estimado da licitação, deve proceder a uma ampla pesquisa de mercado, sendo essa uma competência do órgão gerenciador, conforme dispõe o

[20] TCU. Acórdão 991/2009 – Plenário.

inciso IV, do art. 5º, do Decreto 7.892/13, podendo contar, porém, com o auxílio de eventuais órgãos participantes (art. 5º, § 2º).

A fixação de preço estimado, com prévia pesquisa de mercado, serve de parâmetro para verificar se as propostas estão em conformidade com as práticas de mercado, ensejando a desclassificação das ofertas que estiverem em desconformidade com o referido valor.

Com efeito, para analisar a exequibilidade das ofertas, dentre outros requisitos, a Administração deve, em vista do objeto devidamente especificado e quantificado, proceder a uma ampla e abrangente pesquisa de mercado junto ao maior número possível de fornecedores, verificando, também, os preços praticados ou registrados por outros órgãos e entidades, entre outras medidas.

Por óbvio, nessa pesquisa de mercado devem ser consideradas as características específicas do objeto, em face da qualidade e quantidade, visto que, em razão das regras de mercado, quanto maior a quantidade, menor é o preço, sendo preciso que se leve em conta, ainda, o local da entrega, pois todos esses requisitos influenciam na composição final do preço.

No que tange à pesquisa de mercado, o Tribunal de Contas da União tem determinado: a) que ela seja realizada junto a, no mínimo, três empresas do ramo do objeto, anexando-se ao processo justificativa quando não obtido esse número mínimo de orçamentos[21]; b) sejam desconsiderados orçamentos muitos discrepantes entre sim, já que estes podem acarretar uma média incompatível com a realidade mercadológica[22]; c) sejam consultados outros parâmetros, além dos orçamentos, a exemplo de contratos anteriores, atas de registros de preços, publicações em diários oficiais, a fim de constatar se os valores informados pelas empresas são condizentes com o mercado[23].

Ademais, a realização de pesquisa de mercado ganha especial relevância no sistema de registro de preços, tendo em vista que a Administração só formalizará a contratação se os preços se mantiverem vantajosos em relação ao mercado, devendo negociar com o fornecedor ou cancelar a ata quando verificada alteração mercadológica que repercuta nos valores registrados. Daí a determinação do art. 9º, inciso XI, do Decreto Federal 7.892/13, que exige que a pesquisa seja periódica, ao longo de toda a vigência da Ata de Registro de Preços. Quanto à periodicidade da pesquisa, deve-se defini-la conforme as especificidades mercadológicas aplicáveis ao objeto do registro.

7. Ata de Registro de Preços.

7.1. Conceito e cláusulas.

A 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" (inc. II, do art. 2º do Decreto 7.892/13).

A Ata de Registro de Preços deve ser assinada após a homologação do resultado do certame e caracteriza-se, principalmente, por sua natureza pré-contratual, vinculando as partes aos termos nela previstos. Mister salientar, porém, que o fornecedor, após assinatura e publicação da ata, estará obrigado a atender aos pedidos da Administração, ressalvadas as hipóteses que os liberam dos compromissos assumidos. São cláusulas indispensáveis da ata: preço, fornecedores, órgãos participantes, quantitativos dos órgãos participantes, gerenciador e possíveis caronas, assim como a possibilidade, ou não, de adesão à ata por órgão não participante (carona), situação que será analisada posteriormente, prazo de vigência da ata e

[21] TCU. Acórdão 2531/2011 – Plenário.

[22] TCU. Acórdão 403/2013 – Primeira Câmara.

[23] TCU. Acórdão 868/2013 – Plenário.

respectivos contratos, possibilidade de prorrogação, se for o caso, penalidades, bem como demais condições a serem praticadas nos termos do edital e das propostas.

Cumpre destacar, porém, que a formalização da Ata de Registro de Preços não afasta o dever de celebração do contrato ou de instrumentos equivalentes. Isso porque a ata de registro de preços cria apenas uma relação jurídica preliminar entre a Administração e o fornecedor, prescrevendo as condições em que a contratação futura será realizada. A Ata, portanto, apenas cria a obrigação para o particular de atender à solicitação da Administração, quando feita dentro do prazo de validade do registro, mas não cria a obrigação propriamente dita de fornecimento dos bens ou da prestação dos serviços, a qual somente surge com a celebração do contrato ou do instrumento equivalente, conforme o caso.

Tanto é assim, que o próprio Decreto Federal 7.892/13 conceitua a ata de registro de preços em seu artigo 2º, inciso II, como sendo:

> "II - Ata de Registro de Preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de **compromisso para futura contratação**, onde se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas" (grifou-se).

Portanto, a Ata de Registro de Preços não pode substituir o contrato propriamente dito, uma vez que constitui mero "compromisso para futuras contratações".

Nesse sentido explica Marçal Justen Filho[24]:

> "O registro de preços é um contrato normativo, expressão que indica uma relação jurídica de cunho preliminar e abrangente que estabelece vínculo jurídico **disciplinando o modo de aperfeiçoamento de futuras contratações entre as partes**" (grifou-se).

Com efeito, para que exista a obrigatoriedade de contraprestação de ambas as partes, a Administração deve formalizar cada contratação específica mediante um contrato ou instrumento equivalente, dependendo do caso.

Sobre o tema, importa colacionar doutrina de Eliana Goulart Leão:

> "A ata de registro de preços não é um contrato de fornecimento, mas, sim, um instrumento obrigacional regido pelo direito público e sem a conotação de contraprestacionalidade própria dos contratos resultantes das licitações comuns. Pode, grosso modo, ser comparada a um protocolo de intenções entre a Administração e os fornecedores do objeto, e a Administração, ao firmá-la, não assumirá qualquer ônus relativamente à outra parte (ou, outras partes) signatárias com isso apenas anuindo quanto ao registro de preços".[25]
>
> Em face disso é que o artigo 15 do Decreto 7.892 destacou que:
>
> "Art. 15. A contratação com os fornecedores registrados será formalizada pelo órgão interessado por intermédio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento hábil, conforme o art. 62 da Lei n°. 8.666, de 1993".

Acerca da distinção entre Ata e contrato, cumpre colacionar acórdão do Tribunal de Contas da União:

---

[24] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários*..., p. 218.

[25] LEÃO, Eliana Goulart. O sistema de registro de preços. Campinas: Bookseller, 1996, p. 70.

> "Ata de registro de preços: 1 - Distinção entre ata e contrato
>
> Representação formulada ao TCU apontou indícios de irregularidade no Pregão n.º 187/2007, sob o sistema de registro de preços, realizado pelo Governo do Estado de Roraima para eventual aquisição de gêneros alimentícios, destinados a atender aos alunos da rede pública estadual de ensino. Em consequência, foi realizada inspeção pela unidade técnica, tendo sido constatado que a formalização da ata de registro de preços e a celebração do contrato para fornecimento das mercadorias *"ocorreram em um mesmo instrumento"*, isto é, ao mesmo tempo em que foram estabelecidas características de uma ata de registro de preços, tais como a vigência do registro e os prazos e condições para contratação, foram fixadas condições, direitos, obrigações e regras próprias de um termo contratual, tais como o valor pactuado, as penalidades a que se sujeita a contratada e as obrigações das partes. Com base no Decreto Federal n.º 3.931/2001 – que regulamenta o registro de preços previsto na Lei n.º 8.666/93 –, o relator salientou que a ata de registro de preços tem natureza diversa da do contrato. Na verdade, *"a ata firma compromissos para futura contratação, ou seja, caso venha a ser concretizado o contrato, há que se obedecer às condições previstas na ata"*. Ademais, *"a ata de registro de preços impõe compromissos, basicamente, ao fornecedor (e não à Administração Pública), sobretudo em relação aos preços e às condições de entrega. Já o contrato estabelece deveres e direitos tanto ao contratado quanto ao contratante, numa relação de bilateralidade e comutatividade típicas do instituto"*. No caso em tela, o contrato foi celebrado pelo valor total da proposta apresentada pela vencedora da licitação, o que significa *"desvirtuamento do instituto do registro de preços"*, além do que, para o relator, nenhuma das situações delineadas no art. 2º do Decreto 3.931/2001 – que elenca as hipóteses em que o sistema de registro de preços deve ser preferencialmente utilizado – foi atendida. Após concluir que teria sido *"mais apropriada a realização de pregão eletrônico para fornecimento de bens de forma parcelada, na sua forma ordinária, sem a formalização de ata de registro de preços"*, o relator propôs e a Segunda Câmara decidiu expedir determinação corretiva à Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Desporto de Roraima, para a gestão de recursos federais. Acórdão n.º 3273/2010-2ª Câmara, TC-018.717/2007-3, rel. Min-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, 29.06.2010".

Ainda, vale lembrar que a falta de contrato ou de instrumento equivalente para cada objeto específico caracterizará a celebração de ajuste verbal, o que é vedado pelo art. 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

7.2. Convocação para assinatura da Ata.

Homologado o resultado da licitação, os fornecedores classificados, observado o disposto no art. 11 do Decreto Federal 7.892/13, serão convocados para assinar a Ata de Registro de Preços, dentro do prazo e condições estabelecidos no instrumento convocatório, podendo o prazo ser prorrogado uma vez, por igual período, quando solicitado pelo fornecedor e desde que ocorra motivo justificado aceito pela Administração.

É facultado à Administração, quando o convocado não assinar a Ata de Registro de Preços no prazo e condições estabelecidos, convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para fazê-lo em igual prazo e nas mesmas condições propostas pelo primeiro classificado. A recusa injustificada do fornecedor classificado em assinar a Ata, dentro do prazo estabelecido, ensejará a aplicação das penalidades previstas no edital.

Após a homologação da licitação, o registro de preços observará, entre outras, as seguintes condições:

a) será incluído, na respectiva Ata, o registro dos licitantes que aceitarem cotar os bens ou serviços com preços iguais ao do licitante vencedor na sequência da classificação do certame;

b) 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

c) a ordem de classificação dos licitantes registrados na Ata deverá ser respeitada nas contratações.

Em face do exposto, infere-se que serão registrados em Ata o primeiro colocado na licitação, assim como todos os licitantes que aceitarem as obrigações impostas pelo preço oferecido pelo vencedor do certame.

Serão registrados na Ata de Registro de Preços, nesta ordem:

a) os preços e quantitativos do licitante melhor classificado durante a etapa competitiva; e

c) os preços e quantitativos dos licitantes que tiverem aceito cotar seus bens ou serviços em valor igual ao do licitante mais bem classificado.

O registro dos remanescentes tem por objetivo a formação de cadastro de reserva, no caso de exclusão do primeiro colocado da Ata, nas hipóteses previstas nos arts. 20 e 21. Esta sistemática visa impedir que a Administração Pública seja prejudicada em virtude do inadimplemento do primeiro colocado. Nesse caso, após o cancelamento do registro do primeiro, havendo outros fornecedores registrados em Ata, pode a Administração convocar os remanescentes para a efetiva contratação. Cumpre registrar, porém, que o § 1º, do art. 11, do Decreto Federal 7.892/13, foi enfático ao estabelecer que o registro de outros fornecedores tem por escopo formar um cadastro de reserva, de sorte que tais fornecedores somente serão contratados se houver o cancelamento do registro do primeiro, nas hipóteses previstas nos arts. 20 e 21 do aludido Decreto.

7.3. É necessário publicar a Ata de Registro de Preços?

A publicação da Ata de Registro de Preços é condição de sua eficácia. Conforme prescreve o art. 14 do Decreto 7.892/13, "a ata de registro de preços implicará compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas, **após cumpridos os requisitos de publicidade**". (grifou-se)

Além de ser publicada na Imprensa Oficial, nos termos do art. 5º, § 1º, do Decreto 7.892/13, a Ata deverá ser disponibilizada no Portal de Compras do Governo Federal (Comprasnet).

Como não poderia deixar de ser, o Decreto exige, como condição de eficácia da Ata de Registro de Preços, sua publicação. Ainda, a Lei 8.666/93, no § 2º do artigo 15 define que "os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial".

Tendo em vista que a inflação encontra-se praticamente estável, o que se reflete também nos preços registrados, e que as publicações em Diários Oficiais têm um alto custo para a Administração, uma opção levantada por Jorge Ulisses Jacoby Fernandes seria a publicação trimestral apenas dos preços que sofreram alguma alteração, remetendo os interessados ao

Diário Oficial anterior em que se encontra a publicação dos preços iniciais e que não foram alterados.[26]

7.4. Vigência da Ata de Registro de Preços e possibilidade de prorrogação.

A Ata terá vigência máxima de um ano, computadas nesse período as eventuais prorrogações, conforme previsão do art. 15, § 3º, inc. III, da Lei 8.666/93 e art. 12, *caput* do Decreto 7.892/13:

> "Art. 15 (...)
>
> (...)
>
> § 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".
>
> (...)
>
> "Art. 12 - O prazo de validade da Ata de Registro de Preço não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº. 8.666, de 1993".

Assim, nos termos da legislação acima colacionada, a vigência da Ata de Registro de Preços não poderá ser superior a 12 meses, computando-se as prorrogações. Dessa feita, é possível que a entidade prorrogue determinada ata cujo prazo inicial seja inferior a 12 meses, a fim de que, computando-se o prazo total de vigência, chegue-se ao período máximo permitido pela lei (doze meses).

Porém, transcorrido o prazo de 12 meses, não se vislumbra a possibilidade de prorrogação, sob pena de afronta ao art. 15, § 3º, inc. III, da Lei 8.666/93.

Ademais, importa salientar que a possibilidade de prorrogação deve estar prevista no edital, e só assim poderá ocorrer, em face do princípio da vinculação das partes ao instrumento convocatório. A Administração deve comprovar que a proposta continua a mais vantajosa do mercado "pela pesquisa de preços, pela satisfação dos usuários e eficiência das contratações",[27] não bastando uma mera alegação de que a oferta é a melhor do mercado.

Cumpre informar que também a Advocacia Geral da União manifestou-se acerca do tema:

> ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 19, DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, DE 1º DE ABRIL DE 2009.
>
> O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 00400.015975/2008-95, resolve expedir a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:
>
> **O prazo de validade da ata de registro de preços é de no máximo um ano, nos termos do art. 15, § 3º, inc. III, da Lei nº 8.666, de 1993, razão porque eventual prorrogação da sua vigência, com**

[26] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema...*, p. 380.

[27] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema...*, p. 374.

> **fundamento no § 2º do art. 4º do Decreto nº 3.931, de 2001, somente será admitida até o referido limite, e desde que devidamente justificada, mediante autorização da autoridade superior e que a proposta continue se mostrando mais vantajosa.**
>
> INDEXAÇÃO: Ata de registro de preços. Prorrogação. Vigência. Prazo. Validade.
>
> REFERÊNCIA: art. 15, § 3º, inc. III, da Lei nº 8.666, de 1993; art. 4º, *caput*, § 2º, do Decreto nº 3.931, de 2001.

Questão que gera polêmica diz respeito à renovação do quantitativo da Ata na hipótese de prorrogação do prazo de vigência. Um exemplo pode esclarecer a problemática: imagine-se que a entidade tenha celebrado uma Ata por seis meses com um quantitativo de 1.000 unidades. Ao verificar o interesse em prorrogar a Ata por mais seis meses, constata-se um residual de 400 unidades. Pergunta-se, quando da prorrogação, qual será o quantitativo da ata, apenas 400 ou, ao contrário, é possível renovar a ata para mais 1.000 unidades?

Sobre o tema já se manifestou o TCU, no sentido de que a prorrogação da vigência não acarreta a renovação de todo o quantitativo inicial da ata, posicionamento que se acolhe:

> "Ata de registro de preços: 3 - Prorrogação da vigência da ata e restabelecimento de quantitativos
>
> Ainda quanto ao Pregão n.º 187/2007, sob o sistema de registro de preços, realizado pelo Governo do Estado de Roraima, constatou-se que a decisão de *"aditivar a ata em 25% do quantitativo inicial solicitado"* (segundo aditivo) foi tomada em razão do *fracasso do Processo 12457/08-95 (Pregão 414/08), cujo objeto também era o Registro de Preços para aquisição de gêneros alimentícios, com vistas a substituir o Registro de Preços vigente, oriundo do Pregão 187/2007 ora combatido"*. Segundo o Secretário de Estado da Educação, Cultura e Desportos à época, o referido procedimento *"fazia-se necessário para que não viesse a ocorrer o fracasso no cardápio oferecido nem a descontinuidade no atendimento dos alunos da rede pública estadual de ensino no interior do Estado."*. O relator salientou que esse segundo aditivo, que acabou também por prorrogar a validade da ata de registro de preços por mais um ano, carecia de respaldo legal, *"ainda que tenha como motivação o fato de que o Pregão realizado no ano de 2008 não teve continuidade e que a atividade concernente à alimentação escolar não deve sofrer interrupção"*. Isso porque o Plenário do Tribunal, mediante o Acórdão n.º 991/2009, em resposta a consulta que lhe foi formulada, decidiu ***"responder ao interessado que, no caso de eventual prorrogação da ata de registro de preços, dentro do prazo de vigência não superior a um ano, não se restabelecem os quantitativos inicialmente fixados na licitação, sob pena de se infringirem os princípios que regem o procedimento licitatório, indicados no art. 3º da Lei 8.666/93".*** Não obstante, tendo em vista que a prefalada consulta somente foi julgada em meados de 2009, o relator considerou razoável admitir que a deliberação não tenha chegado ao conhecimento do órgão estadual antes da celebração do segundo aditivo, além do que a formalização deste obteve parecer jurídico favorável da *"Assessoria Especializada vinculada à Comissão Permanente de Licitação"*. Ao final, o relator propôs e a Segunda Câmara decidiu expedir apenas determinação corretiva à Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Desporto de Roraima, para a gestão de recursos federais. Acórdão n.º 3273/2010-2ª Câmara, TC-018.717/2007-3, rel. Min-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, 29.06.2010". (grifamos)

Ademais, importa frisar que a Ata de Registro de Preços se exaure pelo término do prazo de vigência ou, ainda, pela aquisição de toda a quantidade registrada. Dessa feita, uma vez adquirido todo o quantitativo previsto em ata, esta se exaure, não se cogitando mais a possibilidade de prorrogação. Também sobre o tema já se manifestou o TCU:

> "Ata de registro de preços: 2 - Encerramento da ata com a execução do seu objeto ou com o fim do prazo de vigência
>
> Ainda com relação ao Pregão n.º 187/2007, sob o sistema de registro de preços, realizado pelo Governo do Estado de Roraima para eventual aquisição de gêneros alimentícios, o relator frisou que a formalização da ata e a celebração do contrato num mesmo instrumento acabaram por revelar outra impropriedade, isso porque, ao firmar contrato pela totalidade do valor da ata, *"presume-se que todos os contratos vinculados à ata já foram celebrados"*. Por conseguinte, *"embora o prazo inicial de vigência da ata fosse de 12 (doze) meses, a ata se aperfeiçoou (foi executada) já na data de sua celebração, visto que seu objeto foi totalmente contratado de uma só vez. Partindo-se da hipótese de que a ata expira ou com a execução do seu objeto ou com o fim de seu prazo de vigência, pode-se afirmar que a ata de registro de preços em questão expirou um ano antes da formalização de seu primeiro aditivo"*. Para o relator, se o contrato firmado não havia sido executado *in totum* após os primeiros doze meses de vigência, o mais adequado teria sido a celebração de aditivo ao contrato, *"com fundamento na necessidade de se restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro"*, e não à ata de registro de preços, porquanto esta já havia expirado. Ao final, o relator propôs e a Segunda Câmara decidiu expedir determinação corretiva à Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Desporto de Roraima, para a gestão de recursos federais. Acórdão n.º 3273/2010-2ª Câmara, TC-018.717/2007-3, rel. Min-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, 29.06.2010".

Por fim, cumpre informar que tem sido corriqueira a utilização de registro de preços com posterior contratação imediata e integral de toda a quantidade registrada em ata, fato este que, por evidente, desnatura a própria figura do registro de preços e tem acarretado apontamentos pelos Tribunais de Contas.

Ora, verificando-se a necessidade de aquisição total e imediata do quantitativo estimado, deve-se realizar licitação comum para atender tal demanda, não sendo crível a utilização do sistema de registro de preços, que pressupõe contratações frequentes, entregas parceladas, dentre outras hipóteses. Dessa feita, uma vez adquirida toda a quantidade registrada a Ata estará exaurida, não havendo, portanto, sentido em se realizar tal sistema.

7.5. Vigência dos contratos decorrentes da Ata de Registro de Preços

Consoante já destacado, a Ata de Registro de Preços possui natureza pré-contratual, não se afastando o dever de celebração do contrato ou de instrumentos equivalentes. A Ata cria apenas uma relação jurídica preliminar entre a Administração e o fornecedor, prescrevendo as condições em que o fornecimento futuro será realizado.

Referidos instrumentos contratuais, mesmo que decorrentes de um sistema de registro de preços, têm seu prazo de vigência regulamentado pelas disposições da Lei nº 8.666/93. Neste sentido, prevê o § 2º do art. 12, do Decreto Federal que "a vigência dos contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços será definida nos instrumentos convocatórios, observado o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993".

Referido art. 57 determina que, em regra, a duração dos contratos regidos pela Lei 8.666 ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto nos casos referentes:

> "Art. 57...
>
> I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;
>
> II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)
>
> III - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
>
> IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.
>
> V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração".

Portanto, enquanto vigente a Ata de Registro de Preços, podem ser assinados tantos contratos ou instrumentos equivalentes quantos forem necessários, mesmo que sua vigência ultrapasse a da Ata, desde que respeitados os quantitativos máximos estipulados. Deve-se respeitar o art. 57 da Lei, bem como a prescrição do edital acerca do prazo de vigência dos contratos decorrentes da Ata.

Os contratos decorrentes do sistema de registro de preços possuem seu prazo de vigência regulamentado pela Lei 8.666/93 e, portanto, estão limitados à vigência dos respectivos créditos orçamentários (01 de janeiro a 31 de dezembro de cada ano), salvo as exceções previstas nos incisos do art. 57.

O que não se vislumbra é a formalização de contrato quando já expirado o prazo de vigência da Ata. Assim, o importante é que, quando da formalização do contrato, a Ata ainda esteja vigente, a fim de que possa servir de respaldo para dita formalização, nos termos do disposto no art. 12, § 4º, do Decreto 7.892/13: "o contrato decorrente do Sistema de Registro de preços deverá ser assinado no prazo de validade da ata de registro de preços".

O Tribunal de Contas da União possui o mesmo entendimento, *in verbis*:

> "Quanto aos contratos celebrados com fulcro na ata de registro de preços, sua vigência rege-se pelo art. 57 da Lei nº 8.666/93, segundo dispõe o art. 4º, § 1º, do Decreto nº 3.931/01. **A vigência do contrato pode ir além da vigência da ata respectiva**, conforme ensina Bittencourt:
>
> **"As contratações realizadas com fundamento numa Ata de Registro de Preços só têm validade se realizadas dentro do prazo de validade desse instrumento; no entanto, a execução do contrato pode ocorrer após o término desse prazo, sendo importante, nesse caso, que o documento contratual, ou seu substitutivo, tenha sido celebrado ou emitido ainda dentro desse lapso temporal**." [BITTENCOURT, Sidney. Licitação de registro de preços. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2003, pp. 88-89].

No mesmo sentido, pronuncia-se Eliana Goulart Leão:

> "As compras por intermédio de ata de registro de preços só são legítimas se realizadas no prazo de validade do registro, embora possa haver casos em que a aquisição se efetue durante esse prazo e a entrega do objeto venha a ser feita após o respectivo término." [GOULART, Eliana Leão. O sistema de registro de preços: uma revolução nas licitações. 2ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2001. p. 67].
>
> **Assim, os contratos firmados com embasamento em ata de registro de preços terão sua vigência regulada pelo art. 57 da Lei nº 8.666/93, podendo ser prorrogados de maneira independente da vigência das respectivas atas."[28](**grifou-se).

Enfim, tem-se que os contratos decorrentes do SRP devem ser firmados enquanto vigente a Ata (um ano), mas que a duração desses se submete à mesma normatização imposta aos demais contratos no art. 57 da Lei nº 8.666/93, o qual admite, inclusive, prorrogação nas exceções ali previstas, desde que atendidos os requisitos exigidos, o que resulta na possibilidade do prazo do contrato ultrapassar o prazo de vigência da Ata.

Questão que surge é pertinente à possibilidade de adoção do Sistema de Registro de Preços para serviços contínuos. Com efeito, tem-se que os serviços contínuos são aqueles que não podem ser interrompidos sob pena de prejuízos às atividades precípuas das entidades, a exemplo de limpeza, vigilância e conservação. Sobre a adoção do Registro de Preços para serviços contínuos, já se pronunciou o TCU sobre tal possibilidade, conforme se infere do seguinte julgado:

> "**2. É lícita a utilização do sistema de registro de preços para contratação de serviços contínuos, desde que configurada uma das hipóteses delineadas nos incisos I a IV do art. 2º do Decreto 3.931/2001**
>
> Pedido de reexame interposto pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio impugnou dispositivo contido no Acórdão 2.312/2009-P, parcialmente alterado pelo Acórdão 2.775/2010-P, ambos do Plenário, proferidos nos autos de denúncia que versou sobre possíveis irregularidades na condução de licitação para formação de registro de preços visando a contratação de empresa prestadora de serviços de apoio às atividades operacionais, de forma contínua. Por meio desse recurso, o citado Instituto pediu a reforma de determinação que o impedia de utilizar o sistema de registro de preços – SRP "*para contratação de serviços contínuos essenciais ao funcionamento do órgão*". O recorrente, em suas razões, acentuou a ampliação da competitividade e da publicidade conferidas pelo sistema de registro de preços, especialmente quando realizado por meio do pregão eletrônico, além da celeridade e economicidade dos procedimentos licitatórios. A unidade técnica pugnou pela negativa de provimento ao recurso, por considerar que a terceirização de mão de obra, objeto da ata de registro de preços, não se ajusta às disposições legais que normatizam o SRP. A relatora ao dissentir desse entendimento, ponderou que "*o sistema de registro de preços, antes restrito a compras, pode ser utilizado na contratação de prestação de serviços*". Reconheceu que os quantitativos dos serviços de natureza continuada devem ser mensurados com antecedência, o que impediria o enquadramento de casos dessa natureza à hipótese prevista no inciso IV do art. 2º do Decreto 3.931/2001. A utilização desse sistema, contudo, pode ser justificada pelas outras hipóteses que ensejam a adoção do sistema de registro de preços, explicitadas nos incisos I, II e III desse mesmo artigo. E acrescentou: "*Vislumbro a*

[28] TCU. Acórdão n.º 991/2009 – Plenário.

> *importância da utilização do SRP nos casos enquadrados no inciso III, por exemplo, onde a partir de uma cooperação mútua entre órgãos/entidades diferentes, incluindo aí um planejamento consistente de suas necessidades, a formação de uma ata de registro de preços poderia resultar em benefícios importantes. Também nos casos de contratação de serviços frequentemente demandados, mas que não sejam necessários ininterruptamente, a ata poderia ser uma solução eficaz e que coaduna com a eficiência e a economicidade almejadas na aplicação de recursos públicos*". Ressaltou, porém, a necessidade de impedir ilimitadas adesões a uma mesma ata de registro de preços, por ofensa aos princípios da competição, da igualdade de condições entre os licitantes e da busca da maior vantagem para a Administração Pública. O Tribunal, então, ao endossar a proposta de encaminhamento da relatora, decidiu conhecer do pedido de reexame e conceder provimento parcial a esse recurso, a fim de reformar o subitem da decisão atacada, o qual passou a assumir a seguinte redação: "*1.5.1.1 quando da utilização do SRP, inclusive para contratação de serviços contínuos, fixe, no instrumento convocatório, os quantitativos máximos a serem contratados e controle, enquanto órgão gerenciador da ata a ser formada, as adesões posteriores, para que esses limites não sejam superados*". ***Acórdão nº. 1737/2012-Plenário, TC-016.762/2009-6, rel. Min. Ana Arraes, 4.7.2011".***

7.6. Acréscimos na Ata de Registro de Preços.

O art. 12 do Decreto 3.931/01, revogado pelo recente Decreto 7.892/13, estabelecia que a Ata de Registro de Preços poderia sofrer alterações, obedecidas as disposições contidas no art. 65 da Lei 8.666/93. Este estipula que o contrato pode ser alterado, em relação ao seu objeto, de forma qualitativa, quando houver necessidade de adequação do projeto, ou de forma quantitativa, quando se fizer necessário o acréscimo da quantidade do objeto contratado, impondo o limite máximo de 25% do valor inicial atualizado do contrato, no caso de obras, serviços e compras (art. 65, inc. I e §1º, da Lei 8.666/93).

À luz do texto legal acima, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes defendia a possibilidade de alteração quantitativa da Ata de Registro de Preços e dos contratos dela advindos, respeitado o limite de 25% (obras, serviços e compras).[29]

A JML Consultoria, em diversas oportunidades, sempre se manifestou contrária ao referido acréscimo, consoante argumentos esposados na Revista JML nº. 01, de dezembro de 2006, Seção Síntese Jurídica, p. 46:

> "Contudo, no nosso sentir, essa não é a melhor solução. Não se vislumbra a possibilidade de alteração, nesses termos, pois, como as quantidades registradas vão sendo contratadas na medida das necessidades da Administração, uma vez adquirida toda a quantidade registrada, a Ata estará exaurida. É cediço na doutrina e jurisprudência que o acréscimo só pode ocorrer quando ainda vigente a relação contratual.
>
> Nessa esteira, para que fosse possível ocorrer o acréscimo, ainda deveriam existir quantidades não utilizadas na Ata, mas qual seria o sentido de acrescer uma Ata de Registro de Preços cujos quantitativos ainda não foram esgotados, já que para efetivar a aquisição desse quantitativo, seria necessário apenas contratar, sem restrição alguma?
>
> Conclui-se que não será possível que as quantidades estimadas para consumo sejam acrescidas durante a vigência da Ata. Aventa-se, porém, o

[29] FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema...*, p. 291.

> acréscimo no último contrato (desde que ainda vigente), caso ocorra um fato superveniente que justifique a aquisição de maior quantidade.
>
> Desse modo, desde que devidamente justificada essa situação, pode-se entender como possível que apenas o último contrato seja acrescido em até 25% sobre o seu valor, nos termos do art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93".

Em face do exposto, nossa posição sempre foi no sentido de que a Ata de Registro de Preços não poderia ser acrescida, aventando-se o acréscimo no último contrato decorrente da referida Ata, com fundamento no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93.

Nessa linha foi a alteração promovida pelo Decreto 7.892/2013, que eu seu art. 12 estabeleceu as seguintes regras:

> "Art. 12. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993.
>
> **§ 1º É vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ata de registro de preços, inclusive o acréscimo de que trata o § 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.**
>
> § 2º A vigência dos contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços será definida nos instrumentos convocatórios, observado o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.
>
> **§ 3º Os contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços poderão ser alterados, observado o disposto no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.**
>
> § 4º O contrato decorrente do Sistema de Registro de Preços deverá ser assinado no prazo de validade da ata de registro de preços". (grifou-se)

Infere-se, do dispositivo citado, que o Decreto 7.892/2013 proibiu o acréscimo nos quantitativos da Ata de Registro de Preços, permitindo apenas a alteração nos contratos decorrentes da referida Ata, posição que, em parte, assemelha-se à nossa posição. Com efeito, resta cristalizada a impossibilidade de acréscimo no quantitativo da Ata de Registro de Preços. A redação do Decreto, porém, pode induzir à conclusão de que todos os contratos decorrentes da Ata de Registro de Preços poderão ser objeto de acréscimo contratual, interpretação que não parecer se a mais adequada em face dos princípios aplicáveis à licitação e, sob pena, inclusive, de tornar sem efeito a vedação constante no § 1º do referido dispositivo. Em suma, entende-se não ser possível o acréscimo em todos os contratos decorrentes da Ata de Registro de Preços. Enquanto houver quantitativo na Ata, basta recorrer a ela, formalizando novo instrumento contratual, não se justificando eventual acréscimo. Apenas quando do último contrato, por não mais existir quantitativo registrado, desde que o contrato ainda esteja vigente, vislumbra-se a realização de acréscimo neste último contrato (e apenas neste), comprovando-se a ocorrência de fato superveniente.

O Tribunal de Contas da União, em julgado abaixo citado recomendou que, quando do surgimento de necessidade superior ao registro, deve a Administração realizar nova licitação, não cogitando, assim, a possibilidade de acréscimo na ata:

> "Assim, antes de iniciar um procedimento licitatório, a Administração deve realizar um planejamento adequado acerca dos quantitativos dos produtos/serviços a serem adquiridos pelo SRP.
>
> Os potenciais fornecedores formularão seus preços de acordo com o quantitativo previsto no edital, o qual vinculará os contratos a serem firmados.

> **Durante a vigência da ata de registro de preços, os contratos poderão ser celebrados até que se esgotem os quantitativos registrados**.
>
> Se, ao se aproximar o fim da vigência da ata, a Administração perceber que os quantitativos foram superestimados, poderá prorrogá-la (desde que dentro do período de um ano), a fim de possibilitar novas contratações pelo quantitativo remanescente.
>
> Caso não haja quantitativo remanescente, ou este seja pouco para justificar uma prorrogação da ata, a Administração deverá, então, **realizar nova licitação, para registrar os preços dos produtos/serviços a serem contratados no próximo período.**
>
> **A realização de nova licitação, nessa última hipótese, em vez de uma prorrogação da ata com o restabelecimento de quantitativos, é o que melhor atende aos princípios da isonomia, da economicidade e da vinculação ao instrumento convocatório." Acórdão 991/2009.**

8. Adesão à Ata de Registro de preços: carona.[30]

Entende-se por órgão "carona" aquele órgão que não participou da elaboração do Sistema de Registro de Preços, mas requer, posteriormente, autorização para adquirir bens ou contratar serviços registrados na Ata, consoante previsão do art. 2º, inciso V, do Decreto 7.892/13: "órgão não participante – 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".

O Decreto 7.892/13, aplicável à esfera federal, prevê que a ocorrência do "carona" deve obedecer a certos requisitos, dispondo em seu artigo 22:

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

[30] Sobre o tema, vide artigo de Paulo Sérgio de Monteiro Reis, veiculado na Revista JML de Licitações e Contratos, seção doutrina, setembro de 2007, p. 42.

> § 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".

Saliente-se que este Decreto é aplicável tão-somente à esfera federal, de forma que as entidades integrantes de outra esfera deverão legislar a respeito do tema, prescrevendo a possibilidade de utilização desse instrumento, caso julguem conveniente, não se cogitando a aplicação direta do aludido Decreto Federal.

A nova legislação reproduziu regras que já constavam no Decreto 3.931/01, bem como resolveu algumas questões que causavam divergências doutrinárias. Em suma, tem-se que o órgão que não participou do certame que quiser utilizar a Ata de Registro de Preços de outro órgão, deve manifestar expressamente seu interesse em utilizar o registro, comprovando que a utilização dos preços registrados é mais vantajosa do que a realização de uma licitação; o órgão gerenciador da Ata deve ser consultado sobre o interesse do órgão "carona" e deve anuir sobre a participação deste, indicando o fornecedor que poderá atender a esse novo participante e o preço praticado, sempre considerando a ordem de classificação das propostas registradas; também o fornecedor registrado deverá ser consultado, podendo ou não aceitar a adesão; a adesão só poderá ocorrer se houver previsão no edital; ainda, somente 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; após a autorização do gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da Ata.

Questão que sempre despertou controvérsia e preocupação por parte dos órgãos de controle é a pertinente à possibilidade de cada órgão carona aderir até 100% do quantitativo do registro, situação inicialmente prevista no art. 8º, § 3º, do Decreto 3.931/01 e reproduzida no § 3º do art. 22 do Decreto 7.892/13.

Referida preocupação foi externada pelo TCU no seguinte julgado:

> "6. Diferente é a situação da adesão ilimitada a atas por parte de outros órgãos. Quanto a essa possibilidade não regulamentada pelo Decreto nº 3.931/2001, comungo o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público que essa fragilidade do sistema afronta os princípios da competição e da igualdade de condições entre os licitantes.
>
> 7. Refiro-me à regra inserta no art. 8º, § 3º, do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que permite a cada órgão que aderir à Ata, individualmente, contratar até 100% dos quantitativos ali registrados. No

> caso em concreto sob exame, a 4ª Secex faz um exercício de raciocínio em que demonstra a possibilidade real de a empresa vencedora do citado Pregão 16/2005 ter firmado contratos com os 62 órgãos que aderiram à ata, na ordem de aproximadamente 2 bilhões de reais, sendo que, inicialmente, sagrou-se vencedora de um único certame licitatório para prestação de serviços no valor de R$ 32,0 milhões. Está claro que essa situação é incompatível com a orientação constitucional que preconiza a competitividade e a observância da isonomia na realização das licitações públicas.
>
> 8. Para além da temática principiológica que, por si só já reclamaria a adoção de providências corretivas, também não pode deixar de ser considerada que, num cenário desses, a Administração perde na economia de escala, na medida em que, se a licitação fosse destinada inicialmente à contratação de serviços em montante bem superior ao demandado pelo órgão inicial, certamente os licitantes teriam condições de oferecer maiores vantagens de preço em suas propostas.
>
> (...)
>
> 10. Vê-se, portanto, que a questão reclama providência corretiva por parte do órgão central do sistema de serviços gerais do Governo Federal, no caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, razão pela qual, acompanhando os pareceres emitidos nos autos, firmo a conclusão de que o Tribunal deva emitir as determinações preconizadas pela 4ª Secex, no intuito de aperfeiçoar a sistemática de registro de preços, que vem se mostrando eficaz método de aquisição de produtos e serviços, de modo a prevenir aberrações tais como a narrada neste processo.[31]

Não obstante, em que pese as críticas levantadas pela doutrina e pelo próprio Tribunal de Contas – as quais giram em torno da ideia de que a figura do "carona" transgride o dever de licitar imposto pelo art. 37, inc. XXI da Constituição Federal, pois não é precedido de licitação ou não se configura uma das hipóteses de contratação direta previstas nos arts. 24 ou 25 da Lei 8.666/93 – tal prática, que se consubstancia na adesão a ata sem limitação específica de quantitativo, vinha sendo largamente utilizada.

Em face desse panorama o Tribunal de Contas da União no Acórdão 1.233/12-Plenário buscou dar uma nova interpretação ao tema, fixando que o total de todas as contratações com base em determinada Ata de Registro de Preços não pode ultrapassar a totalidade do quantitativo indicado no instrumento convocatório da licitação que precede a Ata, incluídas aquelas realizadas pelo órgão gerenciador, pelos órgãos participantes e eventuais caronas.

Os argumentos usados para tanto foram:

1) Ao permitir a adesão a Ata de modo ilimitado acaba-se desvirtuando a finalidade legal do Sistema de Registro de Preços;

2) Ao permitir a adesão a Ata de modo ilimitado os órgãos e entidades deixam de realizar o planejamento de suas contratações;

3) A adesão sem limitações também fere o art. 37, XXI da Constituição e aos princípios fixados no art. 3º da Lei 8.666/93, transgredindo, especialmente, o princípio da isonomia entre os licitantes, prejudicando a obtenção da proposta mais vantajosa;

4) A adesão sem limitações faz com que a entidade perca em economia de escala, uma vez que licita quantidade inferior ao que efetivamente é contratado, perdendo

[31] TCU. Acórdão 1.487/2007 – Plenário.

descontos que poderiam ser ofertados pelos licitantes em razão de quantitativo superior; e

5) A adesão sem limitações está gerando a exploração comercial das atas de registro de registro de preços por empresas privadas o que, no entender do Tribunal, amplia a possibilidade de fraudes e da prática de corrupção nas licitações.

Com base nos argumentos acima declinados entendeu o TCU que embora o SRP tenha sido criado visando propiciar economia aos cofres públicos, com a prática do carona sem qualquer limitação quantitativa à Ata o que estava ocorrendo era o descumprimento da legislação específica de licitações e aos princípios que norteiam o tema. Assim, no Acórdão 1.233/12 o TCU deixou assente que: **o total das futuras contratações decorrentes de Ata de Registro de Preços, realizadas pelo órgão gerenciador, pelos órgãos participantes e eventuais caronas não poderá ultrapassar 100% do quantitativo registrado:**

> "ao realizarem licitação com finalidade de criar ata de registro de preços atentem que: (...) em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º, caput), **devem gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital.**" (grifou-se).

Fazendo uma leitura do inteiro teor do Acórdão em comento pode-se dizer que, formalmente, a Corte de Contas não proibiu o "carona", porém, impôs um limite que, em última análise, tende a restringir e/ou inviabilizar tal prática. Isso porque se o órgão que instituiu a Ata acabar usando todo o seu quantitativo, a impossibilidade de ultrapassar o quantitativo máximo previsto no instrumento convocatório prejudica, ou melhor, impossibilita o carona, na prática.

Também o Decreto 7.892/13 buscou limitar a figura do carona, tendo em vista que mesmo permitindo que cada órgão carona adquira até 100% do total consignado em Ata, limitou o quantitativo das caronas ao quíntuplo de cada item registrado, nos termos do art. 22, § 4º: "o instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à Ata de Registro de Preços não poderá exceder, na totalidade, ao quíntuplo 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".

Infere-se que o Decreto não foi tão radical quanto o Tribunal de Contas da União, permitindo que as aquisições realizadas pelos órgãos caronas cheguem ao quíntuplo do total registrado em Ata. Por derradeiro, importante destacar que, nos termos do art. 9º, inciso III, do Decreto 7.892/13, o edital já deve contemplar a estimativa de quantidades que serão adquiridas por órgãos caronas, o que leva à interpretação de que a adesão só será possível se prevista já no instrumento convocatório.

Considerando que o Acórdão 1.233/12, do Plenário do TCU, é anterior ao Decreto Federal 7.892/13, tudo indica que a Corte de Contas flexibilizará seu entendimento, permitindo o carona desde que limitado ao quíntuplo do quantitativo estimado em Ata. Isso porque, conforme aduzido, a intenção do TCU era limitar o carona, o que acabou sendo feito pelo mencionado Decreto.

Importa frisar, ademais, que nos termos do art. 24 do aludido Decreto, as Atas formalizadas com fundamento no Decreto 3.931/01 podem ser utilizadas apenas pelos órgãos gerenciador e participantes, sendo vedada a adesão por órgãos não participantes (caronas). Assim, na esfera federal, somente poderão ser objeto de adesão as Atas formalizadas com fundamento no Decreto 7.892/13 e, ainda, desde que prevista em edital a possibilidade da adesão, com a delimitação dos respectivos quantitativos de eventuais caronas (os quais ficam

limitados ao quíntuplo do quantitativo estimado em Ata). Nessa linha a recente determinação do TCU:

> **3. A falta de estimativa prévia, no edital, das quantidades a serem adquiridas por não participante impede a adesão desses entes a atas de registro de preços conformadas após o início da vigência do novo Decreto 7.892/2013. As atas constituídas antes da vigência do mencionado normativo (sob a égide do antigo Decreto 3.931/2001) somente podem ser utilizadas pelo órgão gerenciador e pelos órgãos participantes, não sendo cabível a adesão por parte de órgãos não participantes.**
>
> Ainda no âmbito do Pregão Eletrônico 103/2012, promovido pela Fundação Universidade Federal do Maranhão (FUFMA) para a aquisição, mediante registro de preços, de material de informática, o relator invocou fundamento adicional para embasar a vedação de adesões, por não participantes, à ata de registro de preços que resultará dessa licitação. Recorreu então a ponderações já efetuadas no voto condutor do Acórdão 213/2013 – Plenário, também de sua relatoria, no sentido de que é vedada a adesão de caronas a atas de registro de preços conformadas após o início da vigência do novo Decreto 7.892/2013 (como no caso concreto sob exame), quando não houver estimativa prévia, no edital, das quantidades a serem adquiridas por esses não participantes. Transcreveu então trecho do referido voto: "*a sobredita vedação de adesão à ata por parte dos chamados 'caronas' (órgãos não participantes) estaria implícita por força do art. 9º, III, c/c o art. 22, § 4º, ambos do novel Decreto nº 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93, senão vejamos: '**Art. 9º** 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: (...) 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. **Art. 22**. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador. § 4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quíntuplo 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.*" Anotou ainda que, mesmo que a ata já tivesse sido constituída quando da entrada em vigor do Decreto nº 7.892/2013, "*a sua utilização por parte dos 'órgãos não participantes' - haja vista a não fixação, no edital, do quantitativo decorrente das adesões - estaria implicitamente vedada pelo art. 24 da referida norma regulamentadora, o qual somente resguarda o direito do gerenciador e dos eventuais participantes de utilizarem as atas constituídas na vigência do antigo Decreto nº 3.931/2001...*" – grifou-se. O Tribunal, ao acolher proposta do relator, decidiu, como já havia sido explicitado no tópico anterior deste informativo, determinar à FUFMA que não autorize adesões à referida ata de registro de preços. ***Acórdão 855/2013-Plenário, TC 044.700/2012-1, relator Ministro José Jorge, 10.4.2013.***

Outra questão que sempre despertou controvérsia e que foi regulamentada pelo Decreto 7.892/2013 é a pertinente à possibilidade de adesão entre entidades de esferas distintas. Nos termos do art. 22, §§ 8º e 9º, a Administração Pública federal não poderá aderir à

Ata de entidades estaduais ou municipais, sendo o inverso possível, ou seja, entidades estaduais e municipais poderão pedir carona na Ata da Administração Pública federal.

Na esteira manifestou-se a Advocacia Geral da União:

> "ORIENTAÇÃO NORMATIVA Nº 21, DA ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO, DE 1º DE ABRIL DE 2009.
>
> O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO, no uso das atribuições que lhe conferem os incisos I, X, XI e XIII, do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993, considerando o que consta do Processo nº 00400.015975/2008-95, resolve expedir a presente orientação normativa, de caráter obrigatório a todos os órgãos jurídicos enumerados nos arts. 2º e 17 da Lei Complementar nº 73, de 1993:
>
> **É vedada aos órgãos públicos federais a adesão à ata de registro de preços, quando a licitação tiver sido realizada pela administração pública estadual, municipal ou do distrito federal.**
>
> INDEXAÇÃO: Ata de registro de preços. Adesão. Vedação. Administração pública federal. Estado. Município. Distrito Federal.
>
> REFERÊNCIA: arts. 1º, 15, inc. II e § 3º, Lei nº 8.666, de 1993; art. 1º, Decreto nº 3.931, de 2001. Acórdão TCU 1.487/2007-Plenário".

Em face do exposto, não se pode olvidar que há muita discussão doutrinária acerca da compatibilidade desse instrumento com o regime jurídico administrativo.

Joel de Menezes Niebuhr[32] aponta que "o carona, na mais tênue hipótese, impõe agravos veementes aos princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao edital, moralidade administrativa e impessoalidade".

Segundo este autor, existe ofensa ao princípio da legalidade a partir da ideia de que o "carona" não possui previsão em Lei, tendo sido criado por um Decreto regulamentar do Presidente da República, modo inválido e incompatível com o inciso IV do artigo 84 da Constituição[33]. Discorre que:

> "O agravo que o carona impinge à legalidade não é de ordem substancial, mas formal. O carona não vulnera a legalidade em razão do que ele implica ou dispõe, mas porque foi criado de modo inválido, incompatível com o inc. IV do art. 84 da Constituição Federal. Melhor explicando: a forma como o carona foi criado, valendo-se de mero regulamento administrativo, sem previsão legal, é que fere o princípio da legalidade, não o seu conteúdo ou aquilo que o carona em si implica e dispõe. O que o carona em si implica e dispõe viola outros princípios, não o da legalidade. Para que o carona não mais ferisse a legalidade, bastaria que ele encontrasse guarida em lei; que a lei tratasse dele, ainda que de modo geral, remetendo detalhes ao regulamento administrativo. Agora, não é constitucionalmente admissível que regulamento administrativo, um decreto da lavra do presidente da República, crie o carona sem qualquer lastro legal, inovando a ordem jurídica por meio da outorga autônoma de competência aos agentes

---

[32] NIEBUHR, Joel de Menezes. *"Carona" em ata de registro de preços: atentado veemente aos princípios de direito administrativo. ILC* nº 143, Janeiro/2006, p. 13.

[33] "Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

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

administrativos, com repercussões de monta na esfera jurídica de terceiros.[34]

Na prática, a carona nada mais é do que uma hipótese de dispensa de licitação, na medida em que uma entidade que estaria obrigada a licitar deixa de fazê-lo para adquirir de uma ata formalizada por outra entidade.

Assim, por tratar de hipótese de dispensa, não poderia ter sido criada por meio de Decreto (como o foi, inicialmente por meio do Decreto 3.931/01, recentemente revogado pelo Decreto 7.892/13).

Isso porque, a Constituição Federal foi clara, em seu art. 37, inciso XXI, ao estabelecer a licitação como regra, que somente poderá ser afastada nas hipóteses expressamente definidas na legislação. Na mesma linha é a previsão do art. 2º, da Lei 8.666/93: "as obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, **ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei".** (grifou-se).

Ademais, por ser norma geral, matéria afeta à competência da União, somente lei pode criar hipótese de dispensa[35], não se vislumbrando a possibilidade de regulamentação por norma inferior, a exemplo de Decreto. Dessa feita, da forma como foi regulamentada no ordenamento jurídico, a carona é ilegal e, portanto, não pode ser realizada. Nessa linha tem sido a orientação do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, conforme se infere do Acórdão 984/2011 – Pleno.

Não obstante, não se pode olvidar que, em face das vantagens proporcionadas, tal instituto tem sido adotado com grande frequência.

Sob outro viés, é possível vislumbrar afronta ao princípio da isonomia, uma vez que o instituto do "carona" pressupõe que existirá uma contratação sem licitação prévia. O princípio da isonomia obriga a Administração que realize licitação prévia a todas suas contratações, exceto para os casos previstos em Lei, para assegurar que todos os interessados em contratar com o ente público terão a mesma oportunidade de disputa, de forma igualitária.

A partir do momento em que a Administração Pública utiliza-se do "carona", está realizando uma contratação sem licitação prévia, dificultando que possíveis interessados não registrados na Ata, mas em condições de fornecer para o ente público, contratem com este, vulnerando o princípio da isonomia, base da exigência constitucional de licitação prévia às contratações públicas.

Por derradeiro, a carona pode vulnerar os princípios da moralidade e da impessoalidade, uma vez que acarreta certo favorecimento à realização de tráfico de influencias, *lobby* das empresas fornecedoras etc.

Assim, para parte da doutrina, a possibilidade de "carona" no registro de preços pode gerar afronta a diversos princípios, posicionamento este corroborado pelo TCU, pelo que, sua utilização deve ser feita com a maior cautela possível.

---

[34] *Ibidem.*

[35] Nesse sentido cabe colacionar doutrina de Marçal Justen Filho: "Assim, pode-se afirmar que norma geral sobre licitação e contratação administrativa é um conceito jurídico indeterminado cujo núcleo de certeza positiva compreende a disciplina imposta pela União e de observância obrigatória por todos os entes federados (inclusive da Administração indireta), atinente à disciplina de: (...) b) hipóteses de obrigatoriedade e de não obrigatoriedade de licitação". JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários*..., p. 16.

9. Recomposição do equilíbrio econômico-financeiro.

Equilíbrio econômico-financeiro é "a relação de igualdade formada, de um lado, pelas obrigações assumidas pelo contratante no momento do ajuste e, de outro lado, pela compensação econômica que lhe corresponderá".[36]

Apesar de a equação econômico-financeira ser delineada na elaboração do ato convocatório, ela se firma apenas no momento da apresentação da proposta. "Aceita a proposta pela Administração, está consagrada a equação econômico-financeira dela constante. A partir de então, essa equação está protegida e assegurada pelo Direito".[37]

O equilíbrio econômico-financeiro é, portanto, uma correlação justa entre os encargos que o particular terá com a prestação assumida e a sua remuneração por esse serviço.

Todos os encargos impostos ao particular são abrangidos pelo equilíbrio econômico-financeiro, e não apenas a prestação propriamente dita. Na busca pela justa remuneração, devem ser considerados também os prazos para a realização da prestação, para sua entrega, as matérias-primas que serão utilizadas, a forma de entrega, ou seja, tudo que influencie nos encargos que o particular terá com a prestação assumida.

Quaisquer alterações nesses aspectos devem ser analisadas e, caso influenciem de alguma maneira no equilíbrio econômico-financeiro, importam numa recomposição da equação econômica da relação.

Tendo em vista a importância da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro da relação, a própria Constituição Federal assegurou sua proteção, prescrevendo no artigo 37, inciso XXI:

> "Art. 37 A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
>
> (...)
>
> XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, **mantidas as condições efetivas da proposta,** nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações" (grifou-se).

Ao prever que devem ser "mantidas as condições efetivas da proposta" a Constituição engloba a noção de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro, "no sentido de que as condições de pagamento ao particular deverão ser respeitadas segundo as condições reais e concretas contidas na proposta. Portanto, qualquer variação deve ser repelida e repudiada".[38]

Observe-se que a Constituição Federal definiu como termo inicial a ser considerado pela Administração para conceder o reequilíbrio econômico-financeiro a data da apresentação da proposta, pois é nesse momento que o particular tem total controle sobre o custo da prestação em seu processo produtivo.

Assim, no SRP, se durante o prazo de validade da Ata, ocorrer algum fato que altere as condições da proposta apresentada inicialmente, desde que devidamente comprovada essa

---

[36] MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo, 20ª ed., São Paulo: Malheiros, 2006, p. 603.

[37] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários*..., p. 888.

[38] JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários*..., p. 888.

situação, a Administração terá o dever de revisá-la e adequá-la à nova realidade, aplicando-se, basicamente, o disposto no art. 65, inc. II, alínea "d", § 5º e § 6º da Lei nº 8.666/93, que prevêem:

> Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:
>
> (...)
>
> II - por acordo das partes:
>
> d) para restabelecer a relação que as parte pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, **objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato**, na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de conseqüências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou ainda, em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual. (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)
>
> (...)
>
> § 5º Quaisquer tributos ou encargos legais criados, alterados ou extintos, bem como a superveniência de disposições legais, quando ocorridas após a data da apresentação da proposta, de comprovada repercussão nos preços contratados, implicarão a revisão destes para mais ou para menos, conforme o caso.
>
> § 6º Em havendo alteração unilateral do contrato que aumente os encargos do contratado, a Administração deverá restabelecer, por aditamento, o equilíbrio econômico-financeiro inicial".

O Decreto 7.892/13 prevê em seus artigos 17 a 19 a alteração da Ata para revisão dos preços inicialmente pactuados, nos termos do artigo 65 da Lei 8.666/93 acima transcrito, estabelecendo as seguintes hipóteses:

> "Art. 17. Os preços registrados poderão ser revistos em decorrência de eventual redução dos preços praticados no mercado ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, cabendo ao órgão gerenciador promover as negociações junto aos fornecedores, observadas as disposições contidas na alínea "d" do inciso II do **caput** do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.
>
> Art. 18. Quando o preço registrado tornar-se superior ao preço praticado no mercado por motivo superveniente, o órgão gerenciador convocará os fornecedores para negociarem a redução dos preços aos valores praticados pelo mercado.
>
> § 1º Os fornecedores que não aceitarem reduzir seus preços aos valores praticados pelo mercado serão liberados do compromisso assumido, sem aplicação de penalidade.
>
> § 2º A ordem de classificação dos fornecedores que aceitarem reduzir seus preços aos valores de mercado observará a classificação original.
>
> Art. 19. Quando o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e o fornecedor não puder cumprir o compromisso, o órgão gerenciador poderá:

> I - liberar o fornecedor do compromisso assumido, caso a comunicação ocorra antes do pedido de fornecimento, e sem aplicação da penalidade se confirmada a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados; e
>
> II - convocar os demais fornecedores para assegurar igual oportunidade de negociação.
>
> Parágrafo único. Não havendo êxito nas negociações, o órgão gerenciador deverá proceder à revogação da ata de registro de preços, adotando as medidas cabíveis para obtenção da contratação mais vantajosa".

Infere-se que o art. 17 do Decreto prescreve a possibilidade de revisão da ata, para mais ou para menos, conforme alteração mercadológica, em consonância à previsão constitucional já analisada. Nesse caso, deve a Administração convocar o particular para revisar os valores fixados inicialmente, comprovando que a condição existente quando da apresentação da proposta modificou-se, sendo porque os preços praticados no mercado são menores do que os registrados ou porque houve aumento no custo desses bens ou serviços.

O art. 19, inciso I, ao estipular que quando o preço de mercado se tornar superior aos registrados e o fornecedor não puder cumprir o compromisso assumido, poderá o órgão gerenciador liberar o fornecedor, sem a aplicação de penalidade, bem como convocar os remanescentes, para a tentativa de negociação, pode gerar à interpretação equivocada de que, em caso de majoração dos preços de mercado, não seria cabível o reequilíbrio econômico-financeiro, mas tão-somente a revogação do registro e a realização das medidas cabíveis para a obtenção de contratação mais vantajosa (licitação ou contratação direta, conforme o caso).

Essa interpretação não pode prosperar, já que o reequilíbrio econômico-financeiro é um direito assegurado constitucionalmente, daí porque não pode ser afastado por um simples decreto. Por conta disso, havendo defasagem nos preços registrados, em relação aos de mercado, será cabível a revisão desses valores, a fim de adequá-los ao mercado. Ademais, essa possibilidade é vantajosa para a própria Administração, que, se compelida a realizar nova licitação, provavelmente, receberá ofertas compatíveis com o preço de mercado, de forma que a revogação da Ata, nesse caso, não trará maiores vantagens ao Poder Público, ao contrário da revisão, que propiciará uma contratação com base em preço de mercado, dispensando-se a realização de novo procedimento licitatório.

É óbvio que a Administração sempre deverá negociar esses valores, no intuito de alcançar o preço mais vantajoso ao interesse público. Apenas na hipótese de não obter, com a negociação, uma proposta compatível com o mercado é que deverá a entidade proceder à revogação do registro.

Convém salientar que, na hipótese de redução dos preços de mercado, não está o licitante obrigado a diminuir seu valor, podendo recusar-se a fazê-lo. Caso não aceite tal redução, o fornecedor será liberado do compromisso assumido com a Administração, tendo seu registro cancelado nos termos do art. 20, inc. III, do Decreto 7.892/13. Nessa hipótese, o órgão gerenciador deverá convocar os remanescentes, para nova tentativa de negociação e, caso não obtenha êxito, deverá revogar a ata de registro de preços (art. 19, parágrafo único).

Conforme já destacado, o parágrafo único do art. 19 do Decreto 7.892/13 prevê que "não havendo êxito nas negociações, o órgão gerenciador deverá proceder à revogação da Ata de Registro de Preços, adotando as medidas cabíveis para obtenção da contratação mais vantajosa".

Assim, no caso de restarem frustradas as negociações (redução e majoração dos preços), deve a Administração proceder à revogação da Ata de Registro de Preços. Por óbvio, caso a Ata possua vários itens, e apenas em relação a um deles não consiga alcançar uma negociação vantajosa, poderá a Ata ser mantida para os demais, revogando-se apenas o item frustrado.

Complementa o dispositivo que deve a Administração adotar as medidas cabíveis para obter a contratação mais vantajosa, ou seja, realizar uma nova licitação ou proceder à contratação direta por dispensa ou inexigibilidade, se for o caso.

10. Cancelamento do registro.

As hipóteses de cancelamento do registro estão previstas nos arts. 20 e 21 do Decreto 7.892/13:

> "Art. 20. O registro do fornecedor será cancelado quando:
>
> I - descumprir as condições da ata de registro de preços;
>
> II - não retirar a nota de empenho ou instrumento equivalente no prazo estabelecido pela Administração, sem justificativa aceitável;
>
> III - não aceitar reduzir o seu preço registrado, na hipótese deste se tornar superior àqueles praticados no mercado; ou
>
> IV - sofrer sanção prevista nos incisos III ou IV do caput do art. 87 da Lei nº 8.666, de 1993, ou no art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002.
>
> Parágrafo único. O cancelamento de registros nas hipóteses previstas nos incisos I, II e IV do **caput** será formalizado por despacho do órgão gerenciador, assegurado o contraditório e a ampla defesa.
>
> Art. 21. O cancelamento do registro de preços poderá ocorrer por fato superveniente, decorrente de caso fortuito ou força maior, que prejudique o cumprimento da ata, devidamente comprovados e justificados:
>
> I - por razão de interesse público; ou
>
> II - a pedido do fornecedor."

A primeira hipótese prevista pelo dispositivo é a de descumprimento das condições da Ata, nos termos definidos no edital e no referido instrumento. Nesse caso, deve-se proceder ao cancelamento do registro do fornecedor, bem como à aplicação das penalidades cabíveis.

A segunda situação é a não retirada, por parte do licitante vencedor, da respectiva nota de empenho ou instrumento equivalente, no prazo estabelecido pela Administração, sem justificativa aceitável.

No presente caso, deve a Administração questionar o fornecedor sobre sua falta e apreciar os fundamentos de sua justificativa. Se aceitar as razões esposadas, reabre-se o prazo para o fornecedor retirar a nota de empenho ou o instrumento equivalente. Se as justificativas não forem aceitáveis, a Administração deve cancelar o registro e aplicar as penalidades previstas.

O inciso III prevê a possibilidade de cancelamento quando o fornecedor recusar-se a aceitar reduzir o preço registrado, na hipótese deste se tornar superior àqueles praticados no mercado. Nesse passo, se o fornecedor for convocado pela Administração para negociar seu preço, mas se recusar a reduzi-lo, o órgão contratante simplesmente o libera de seu compromisso, cancela seu registro e convoca os licitantes remanescentes para negociação.

O Inciso IV, por seu turno, estabelece o cancelamento do registro em virtude da aplicação das penalidades previstas no art. 87, III (suspensão do direito de licitar), IV (declaração de inidoneidade), da Lei 8.666/93 e no art. 7º da Lei 10.520/02 (impedimento de licitar e contratar), tendo em vista que tais sanções têm como efeito impedir a empresa de formalizar contratos. Deve-se ter a cautela, no entanto, de verificar os efeitos de cada penalidade, na medida em que a suspensão do direito de licitar impede a empresa apenas de celebrar contratos com a Administração que aplicou referida penalidade, não se estendendo a

toda a Administração Pública, conforme recente Acórdão 3439/2012 – Plenário do TCU. A penalidade tipificada no art. 7º, da Lei 10.520/02, por seu turno, incide na esfera da entidade que a aplicou (Federal, Estadual ou Municipal) e, por fim, a declaração de inidoneidade se estende a toda Administração Pública, nas três esferas.

Por derradeiro, o art. 21 prevê o cancelamento em virtude de fato superveniente, decorrente de caso fortuito ou força maior, que prejudique o cumprimento da ata, impondo-se a comprovação das razões de interesse público ou o interesse do fornecedor.

A alegação de motivo de interesse público não pode ser utilizada sem fundamento plausível. Para que possa cancelar com base nessa hipótese, deve a Administração motivar, por escrito, sua decisão, comprovando a existência do interesse coletivo e que o motivo é suficiente para justificar o cancelamento.

Posto isso, na ocorrência de caso fortuito ou força maior que comprometam a perfeita execução do objeto pode o fornecedor requerer seu cancelamento, desde que comprove a ocorrência de uma das duas hipóteses.

O cancelamento do registro, nas hipóteses previstas, será formalizado por despacho da autoridade competente do órgão gerenciador, assegurados o contraditório e a ampla defesa[39], conforme previsão esculpida no art. 20, parágrafo único, do Decreto 7.892/13.

O direito à ampla defesa e ao contraditório decorre de previsão constitucional, prevendo o inciso LV do art. 5º da Constituição que "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral, são assegurados o contraditório e ampla defesa, com meios e recursos a ela inerentes".

11. Conclusão.

Em face do exposto, é possível concluir que o Sistema de Registro de Preços é um procedimento que, se bem planejado, pode contribuir para que a Administração Pública contrate bens e serviços necessários às suas demandas de forma célere e eficiente, de acordo com preços compatíveis ao mercado.

Para tanto, a licitação deve ser precedida de um acurado estudo que leve em conta as reais necessidades da Administração contratante, a fim de se definir o objeto e as respectivas quantidades que serão adquiridas ao longo da vigência da Ata. É preciso ter em mente que, quanto mais próximo da realidade estiver a definição dos quantitativos, melhor o interesse público será atendido (evitando-se assim tanto o excesso quanto a falta), respeitando-se as expectativas dos fornecedores registrados, o que, por evidente, contribui para a credibilidade do registro e comprova, para as Cortes de Contas, a existência de planejamento no âmbito da Administração Pública.

Além disso, é de suma relevância a prévia pesquisa de mercado, com o escopo de estimar o preço do registro, além da realização da referida pesquisa de forma periódica, visando permitir que as contratações sejam formalizadas por valores condizentes ao mercado.

Eventuais alterações mercadológicas que repercutam nos valores registrados exigirão negociação entre o órgão gerenciador e os respectivos fornecedores, sendo defesa a contratação por preços superiores aos de mercado.

Por derradeiro, é de importância salutar a gestão eficiente da Ata de Registro de Preços, garantindo-se que as contratações sejam formalizadas dentro da vigência da referida Ata, e de acordo com os quantitativos máximos definidos.

---

[39] Exceção se faz aos casos em que o cancelamento ocorre por solicitação do próprio particular, hipóteses em que o contraditório e a ampla defesa são dispensáveis.