

**UNIVERSIDADE DE CAXIAS DO SUL – UCS**  
**ÁREA DE CONHECIMENTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**CURSO DE DIREITO**

**CÁSSIO DE ABREU**

**A (I)LEGALIDADE DO “CARONA” NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS  
À LUZ DOS PRINCÍPIOS QUE NORTEIAM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**CANELA/RS**  
**2021**

**CÁSSIO DE ABREU**

**A (I)LEGALIDADE DO “CARONA” NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS  
À LUZ DOS PRINCÍPIOS QUE NORTEIAM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Banca Examinadora da  
Universidade de Caxias do Sul, para  
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Ms. Moisés João Rech

CANELA/RS

2021

**CÁSSIO DE ABREU**

**A (I)LEGALIDADE DO “CARONA” NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS  
À LUZ DOS PRINCÍPIOS QUE NORTEIAM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Banca Examinadora da  
Universidade de Caxias do Sul, para  
obtenção do título de Bacharel em Direito.

**Aprovado:** \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_ / \_\_\_\_\_

Banca Examinadora:

\_\_\_\_\_  
Professor Ms. Moisés João Rech – Orientador  
Universidade de Caxias do Sul – UCS

\_\_\_\_\_  
Professora Ms. Isabel Nader Rodrigues  
Universidade de Caxias do Sul – UCS

\_\_\_\_\_  
Professor Ms. Luiz Fernando Castilhos Silveira  
Universidade de Caxias do Sul – UCS

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, agradeço a Deus, por ser a base das minhas conquistas.

À minha família, pelo apoio, incentivo e paciência.

Em especial, ao professor orientador, Ms. Moisés João Rech, pela confiança e por sua dedicação nas orientações.

E aos demais professores que contribuíram para o meu aprendizado ao longo do curso.

## RESUMO

O presente estudo tem por finalidade fazer uma análise acerca da legalidade do “carona” na Ata de Registro de Preços à luz dos princípios que norteiam a Administração Pública. Em primeiro plano, aborda-se o procedimento licitatório, elencando os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, bem como alguns princípios inerentes ao processo licitatório. Tal apontamento se fez necessário para descrever as especificidades do Sistema de Registro de Preços, abordando os aspectos fundamentais de sua implantação, as vantagens e eventuais desvantagens. Em decorrência disso, será analisada a utilização da Ata de Registro de Preços por outro órgão não participante do certame. A partir dessa contextualização foram apresentados conceitos importantes, bem como os limites da adesão a ata e seu prazo de validade, a fim de melhor explanação do objeto desse trabalho. Para tanto, considerando que o instituto do “carona” é um tema polêmico, passou-se a analisá-lo frente aos princípios que norteiam a Administração Pública, a partir de considerações da doutrina, legislação e jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Conclui-se que a figura do “carona” agrava violando os princípios da economicidade, vinculação ao instrumento convocatório, isonomia e legalidade.

**Palavras-chave:** Princípios. Contratação Pública. Sistema de Registro de Preços. Ata de Registro de Preços. Carona.

## **LISTAS DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

|     |                              |
|-----|------------------------------|
| AGU | Advocacia Geral da União     |
| ARP | Ata de Registro de Preços    |
| CF  | Constituição Federal         |
| SRP | Sistema de Registro de Preço |
| TCU | Tribunal de Contas da União  |

## SUMÁRIO

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>INTRODUÇÃO</b> .....  | <b>8</b>  |
| <b>2</b> | <b>CONTRATAÇÕES PÚBLICAS</b> .....                                     | <b>10</b> |
| 2.1      | NOÇÕES GERAIS.....   | 10        |
| 2.2      | MODALIDADES DE LICITAÇÃO .....   | 15        |
| 2.2.1    | <b>Concorrência</b> .....  | 15        |
| 2.2.2    | <b>Tomada de preços</b> .....  | 16        |
| 2.2.3    | <b>Convite</b> .....   | 16        |
| 2.2.4    | <b>Concurso</b> .....  | 16        |
| 2.2.5    | <b>Leilão</b> .....  | 17        |
| 2.2.6    | <b>Pregão</b> .....  | 17        |
| 2.2.7    | <b>Divulgação da licitação</b> .....                                   | 18        |
| 2.2.8    | <b>Modalidade de licitação determinada em função dos limites</b> ..... | 19        |
| 2.3      | OBJETIVO E NATUREZA JURÍDICA .....                                     | 20        |
| 2.4      | PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....                              | 21        |
| 2.4.1    | <b>Princípio da legalidade</b> .....                                   | 22        |
| 2.4.2    | <b>Princípio da impessoalidade</b> .....                               | 23        |
| 2.4.3    | <b>Princípio da moralidade e da probidade administrativa</b> .....     | 23        |
| 2.4.4    | <b>Princípio da publicidade</b> .....                                  | 24        |
| 2.4.5    | <b>Princípio da eficiência</b> .....                                   | 25        |
| 2.4.6    | <b>Princípio da igualdade</b> .....                                    | 26        |
| 2.4.7    | <b>Princípio da vinculação ao instrumento convocatório</b> .....       | 27        |
| 2.4.8    | <b>Princípio do julgamento objetivo</b> .....                          | 27        |
| 2.5      | PRINCÍPIOS ELENCADOS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E<br>CONTRATOS .....    | 28        |
| <b>3</b> | <b>SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS</b> .....                             | <b>30</b> |
| 3.1      | CONCEITO.....  | 30        |
| 3.2      | EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO .....   | 32        |
| 3.3      | APLICABILIDADE DO REGISTRO DE PREÇOS.....                              | 34        |
| 3.4      | VANTAGENS DO REGISTRO DE PREÇOS.....                                   | 35        |

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| 3.5      | DESVANTAGENS DO REGISTRO DE PREÇOS .....  | 37        |
| 3.6      | NORMATIZAÇÃO DO REGISTRO DE PREÇOS .....  | 37        |
| 3.7      | MODALIDADES LICITATÓRIAS CABÍVEIS.....  | 38        |
| 3.8      | ATA DE REGISTRO DE PREÇOS .....   | 40        |
| 3.8.1    | <b>Conteúdo e formalização da Ata de Registro de Preços.....</b>                              | <b>42</b> |
| 3.8.2    | <b>Prazo de validade, prorrogação e alteração da Ata de Registro de Preços.....</b>           | <b>44</b> |
| 3.8.3    | <b>Revisão dos preços da Ata de Registro de Preços .....</b>                                  | <b>46</b> |
| 3.8.4    | <b>Cancelamento da Ata de Registro de Preços.....</b>   | <b>47</b> |
| 3.9      | O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS.....                    | 49        |
| <b>4</b> | <b>ADESÃO DA FIGURA DO “CARONA” NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS.....</b>                         | <b>52</b> |
| 4.1      | PROCEDIMENTO PARA ADESÃO NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS ..                                      | 52        |
| 4.2      | LIMITES PARA ADESÃO NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS.....   | 56        |
| 4.3      | ANÁLISE DA FIGURA DO “CARONA” FRENTE AOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....   | 58        |
| 4.3.1    | <b>Agravo ao princípio da legalidade .....</b>  | <b>60</b> |
| 4.3.2    | <b>Agravo ao princípio da isonomia .....</b>  | <b>62</b> |
| 4.3.3    | <b>Agravo ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório .....</b>                    | <b>63</b> |
| 4.3.4    | <b>Agravo ao princípio da economicidade .....</b>   | <b>64</b> |
| 4.4      | POSIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS ACERCA DA ADESÃO DO “CARONA” NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS ..... | 65        |
| 4.5      | A FIGURA DO CARONA NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS .....                                | 68        |
| <b>5</b> | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>   | <b>71</b> |
|          | <b>REFERÊNCIAS.....</b>   | <b>74</b> |



## 1 INTRODUÇÃO

A ausência de liberdade para contratar diretamente, como praticado na iniciativa privada, obrigatoriamente leva a Administração Pública a submeter sua necessidade a um processo licitatório, no qual a oferta mais vantajosa para o ente atingir seu objetivo será a vencedora e garantirá o direito de contratar com a Administração, levando esse vencedor a fornecer bens, serviços, obras e alienações, exceto as hipóteses de dispensa e inexigibilidade, em observância ao disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Não obstante, o processo licitatório se torna um procedimento bastante moroso para o poder público, devido a burocracia do procedimento, tendo como consequência a falta de planejamento na hora de contratar. Desse modo, o Sistema de Registro de Preços representa uma forma inteligente de contratação, na medida que a Administração Pública ganha maior agilidade operacional, reduzindo custos, evitando que a cada necessidade seja realizado um novo procedimento licitatório.

Assim, no contexto do Sistema de Registro de Preços, será analisado no presente estudo a utilização da Ata de Registro de Preços por órgãos e entidades não participantes da licitação, sendo conhecida na prática administrativa e na doutrina como “carona”.

Considerado um dos institutos mais polêmicos do Direito Administrativo, imprescindível analisar a legalidade das contratações decorrentes dessa adesão na Ata de Registro de Preços, frente aos princípios que regem a Administração Pública e o procedimento licitatório.

Assim, buscar-se-á responder, no presente estudo, se a figura do “carona” na Ata de Registro de Preços pode ser considerada uma prerrogativa legal, frente aos princípios da Administração Pública, partindo-se da hipótese básica em que essa adesão representa uma possível afronta aos princípios da legalidade, isonomia e vinculação ao procedimento licitatório.

Nesse íterim, aborda-se como hipóteses secundárias que a utilização da Ata de Registro de Preços, na figura do “carona”, nem sempre garante que Administração firme contratações vantajosas, sob o ponto de vista econômico-financeiro, assim como essa adesão pode não cumprir a obrigação legal de contratar mediante licitação.

Para tanto, o primeiro capítulo apresentará os principais aspectos inerentes ao processo licitatório, abordando as finalidades do procedimento, os atos necessários e

as modalidades licitatórias previstas. Serão pontuados os princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública, bem como aqueles que orientam o processo licitatório.

Em seguida, serão apresentadas, no segundo capítulo, as especificidades do Sistema de Registro de Preços, abordando as fases do processo, os aspectos fundamentais de sua implantação, as vantagens e eventuais desvantagens apontadas por doutrinadores e a sistemática do procedimento, destacando a sua finalidade que visa racionalizar e simplificar o processo de contratação, dando-lhe eficiência.

Por fim, a adesão na figura do “carona” na Ata de Registro de Preços será apresentada no terceiro capítulo. Apesar do uso recorrente pela Administração Pública, ainda há divergências acerca da legalidade e aplicabilidade de sua adesão, assim, o estudo apontará os procedimentos e limites dessas adesões, bem como o posicionamento do Tribunal de Contas, de modo a verificar se as aquisições decorrentes da adesão tardia na Ata de Registro de Preços estão em consonância com os princípios que regem a Administração Pública.

Demonstrada a importância do Sistema de Registro de Preços, a nova lei de licitações e contratações públicas será citada, pontualmente, em cada capítulo. Nesta senda, com o advento da Lei n.º 14.133/2021, a figura do “carona” foi expressamente aprovada, superando uma das críticas mais severas à disciplina da adesão tardia na Ata de Registro de Preços no âmbito da Lei n.º 8.666/93, no que tange ao princípio da legalidade.

Portanto, para atingir os objetivos desse estudo, será utilizada a metodologia de pesquisa bibliográfica para demonstrar o embasamento teórico, mediante o estudo de literatura especializada, artigos, jurisprudências e legislação sobre o tema proposto.

Nessa perspectiva, a partir do exposto, objetiva-se demonstrar que a adesão tardia na Ata de Registro de Preços, na figura do “carona”, por órgão não participante do processo licitatório, apesar de proporcionar agilidade na realização das contratações públicas, agrava os princípios da economicidade, vinculação ao instrumento convocatório, isonomia e legalidade.

## 2 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

Este capítulo tem como objetivo principal fazer uma abordagem geral sobre os principais aspectos inerentes ao processo de contratação pública, abordando as finalidades do procedimento, os atos necessários e os princípios que norteiam a Administração Pública.

### 2.1 NOÇÕES GERAIS

As contratações de bens, serviços, obras e alienações a serem celebradas pela Administração Pública, são efetivadas através de processo licitatório, exceto as hipóteses de dispensa e inexigibilidade, em observância ao disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

A previsão constitucional foi regulamentada pelo art. 3º da Lei n.º 8.666/93, dispondo que as licitações públicas deverão ser julgadas de acordo como os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que são correlatos.<sup>1</sup>

Nesse contexto, é imprescindível que a Administração Pública, para o exercício de suas atividades, contrate com particulares para assegurar o atendimento das demandas que viabilizem a execução de suas atividades essenciais básicas.

Assim, a fim de atender essas demandas, a legislação determina que a administração pública realize procedimento licitatório, procedimento este obrigatório que antecede a celebração de contratos pelo ente público.

---

<sup>1</sup> BRASIL. *Lei n.º 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 09 ago. 2021. “Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

Ao falar em licitação, Mazza, define como:

Procedimento administrativo pelo qual entidades governamentais convocam interessados em fornecer bens e serviços, assim como locar ou adquirir bens públicos, estabelecendo uma competição a fim de celebrar contrato com que oferecer a melhor proposta.<sup>2</sup>

Na mesma linha de pensamento, Meirelles, Aleixo e Burle Filho, conceituam licitação sendo:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, inclusive o da promoção do desenvolvimento econômico sustentável e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos.<sup>3</sup>

No entanto, essa exigência reside no fato de que a Administração Pública não pode escolher livremente seus fornecedores, como ocorre nas empresas privadas. Ela está obrigada a realização de um processo público que visa a seleção da melhor proposta, garantindo iguais condições a todos os participantes.

Meirelles, Aleixo e Burle Filho, explicam que o procedimento se desenvolve “através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos”.<sup>4</sup> Tem como pressuposto a competição.

Seguindo esse conceito, os atos de uma licitação começam a se desenvolver quando é detectada uma necessidade. Esses procedimentos se iniciam no planejamento e se estendem até a assinatura do contrato.

A finalidade do processo licitatório está em buscar entre os concorrentes a melhor proposta, estimulando a competitividade, assim como oferecer iguais condições a todos que queiram contratar com a Administração.

Para Marçal Justen Filho a finalidade da licitação se divide em duas questões inconfundíveis, que são as finalidades da licitação e as finalidades das contratações administrativas, que segundo o autor:

---

<sup>2</sup> MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. [Minha Biblioteca], p. 474.

<sup>3</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 296.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 297.

A licitação é o instrumento para produzir uma contratação administrativa vantajosa, com observância do princípio da isonomia. Já a contratação administrativa destina-se, em princípio, a obter bens e serviços necessários à satisfação das necessidades administrativas.<sup>5</sup>

O art. 38 da Lei n.º 8.666/93 determina que o procedimento licitatório se inicia com a abertura do processo administrativo, denominada fase interna. É neste momento que a Administração Pública procede internamente estudos para a definição do objeto da licitação e a existência de recursos para assegurar as despesas decorrentes da contratação. Denomina-se interna porque essa etapa se desenvolve no âmbito exclusivo da administração, não se exteriorizando perante terceiros.

Nessa etapa, a Administração Pública pratica atos destinados a verificar a necessidade e conveniência da contratação de terceiros, a disponibilidade de recursos orçamentários, determinando a quantificação das necessidades administrativas, assim como a elaboração de projetos básicos, definindo o objeto do contrato e as condições básicas da contratação e a modalidade licitatória, finalizando com a elaboração do ato convocatório.

Conforme Marçal Justen Filho, “antes de cogitar qualquer ‘autorização’ para a licitação, a Administração Pública deverá apurar a necessidade de sua realização e definir os termos em que será realizada”.<sup>6</sup> Observa-se neste contexto, que somente após praticados esses atos prévios pode ocorrer as fases subsequentes da licitação. Por outro lado, se os atos praticados na fase interna forem falhos, conterem vícios, podem inviabilizar a concretização do certame, haja vista que estes se comunicam com os atos posteriores.

Na fase externa, realizam-se os atos destinados diretamente a selecionar o licitante que oferecer a proposta mais vantajosa. Inicia-se com a divulgação do edital, destinada a dar ciência a terceiros a existência da licitação, através da sua publicação. Além disso, se desenvolve as seguintes etapas: recebimento da documentação e propostas; habilitação dos licitantes; julgamento das propostas; adjudicação e homologação.

O ato final do procedimento é a adjudicação, pelo qual a Administração atribui ao vencedor o objeto da licitação para a subsequente efetivação de contrato. Segundo Di Pietro:

---

<sup>5</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 73.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 681.

Trata-se de ato declaratório que não se confunde com a celebração do contrato, pois, por meio dele, a Administração proclama que o objeto da licitação é entregue ao vencedor. Depois de praticado esse ato é que a Administração vai convocá-lo para assinar o contrato.<sup>7</sup>

Embora seja ato meramente declaratório, a adjudicação já produz alguns efeitos, assim referidos por Meirelles, Aleixo e Burle Filho:

a) a aquisição do direito de contratar com Administração nos termos em que o adjudicatário venceu a licitação; b) a vinculação do adjudicatário a todos os encargos estabelecidos no edital e aos prometidos na sua proposta; c) a sujeição do adjudicatário às penalidades previstas no edital e a perda de eventuais garantias oferecidas, se não assinar o contrato no prazo e condições estabelecidas; d) o impedimento de a Administração contratar o objeto licitado com qualquer outro que não seja o adjudicatário; e) a liberação dos licitantes vencidos dos encargos da licitação.<sup>8</sup>

Consequentemente, com a celebração do contrato administrativo, haverá por parte do licitante vencedor o fornecimento do bem ou a prestação de serviços.

Em relação ao contrato administrativo, Mazza define como o ajuste “estabelecido entre a Administração Pública, agindo nessa qualidade, e terceiros, ou somente entre entidades administrativas, submetido ao regime jurídico-administrativo para a consecução de objetivos de interesse público”.<sup>9</sup>

Para Meirelles, Aleixo e Burle Filho o contrato administrativo é sempre consensual, e, em regra, formal, oneroso, comutativo e realizado *intuitu personae*:

É consensual porque consubstancia um acordo de vontades, e não um ato unilateral e impositivo da Administração; é formal porque se expressa por escrito e com requisitos especiais; é oneroso porque remunerado na forma convencional; é comutativo porque estabelece compensações recíprocas e equivalentes para as partes; é *intuitu personae* porque deve ser executado pelo próprio contratado, vedada em princípio, a sua substituição por outrem ou a transferência do ajuste.<sup>10</sup>

Além dessas características substanciais, o contrato administrativo possui outra que lhe é própria, embora externa, qual seja, a exigência de prévia licitação.

Conforme Mazza o ato que aperfeiçoa o contrato, a assinatura, não pertence ao procedimento licitatório propriamente dito, segundo o autor:

<sup>7</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Grupo GEN, 2020. [Minha Biblioteca], p. 465.

<sup>8</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 345.

<sup>9</sup> MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. [Minha Biblioteca], p. 549.

<sup>10</sup> MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, op. cit., p. 231.

Mesmo após a realização da licitação, “a Administração Pública não é obrigada a celebrar o contrato”, de modo que o vencedor do procedimento licitatório possui somente expectativa de direito à celebração do contrato, e não direito adquirido.<sup>11</sup>

Desta forma, o encerramento do procedimento licitatório, apenas garante ao vencedor do certame que, quando a Administração for celebrar o contrato, o fará com o primeiro colocado na classificação das propostas, no momento em que for conveniente e oportuno para o ente público.

No entanto, o art. 64 da Lei n.º 8.666/93<sup>12</sup>, recepciona como dever da Administração Pública convocar o interessado para assinatura do contrato, é o que se extrai da análise deste dispositivo.

Neste contexto, observa Marçal Justen Filho:

O que não se admite, no entanto que a Administração ignore os efeitos jurídicos dos próprios atos, produzindo uma licitação como uma manifestação destituída de seriedade. Por essas razões, reputa-se que existe o dever jurídico de a Administração convocar o adjudicatário para contratar.<sup>13</sup>

A convocação do adjudicatário deverá ser efetivada na forma e condições previstas no ato convocatório. Se o vencedor do certame não comparecer para assinar o termo de contrato, no prazo estipulado, a Administração poderá convocar outro licitante remanescente, atendendo a ordem de classificação.

Importante observar que o interessado que não comparecer no prazo da convocação, ficará sujeito às sanções administrativas previstas no art. 81 da Lei n.º

---

<sup>11</sup> MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. [Minha Biblioteca], p. 476

<sup>12</sup> BRASIL. *Lei n.º 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 09 ago. 2021. “Art. 64. A Administração convocará regularmente o interessado para assinar o termo de contrato, aceitar ou retirar o instrumento equivalente, dentro do prazo e condições estabelecidos, sob pena de decair o direito à contratação, sem prejuízo das sanções previstas no art. 81 desta Lei. § 1º O prazo de convocação poderá ser prorrogado uma vez, por igual período, quando solicitado pela parte durante o seu transcurso e desde que ocorra motivo justificado aceito pela Administração. § 2º É facultado à Administração, quando o convocado não assinar o termo de contrato ou não aceitar ou retirar o instrumento equivalente 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, inclusive quanto aos preços atualizados de conformidade com o ato convocatório, ou revogar a licitação independentemente da cominação prevista no art. 81 desta Lei. § 3º Decorridos 60 (sessenta) dias da data da entrega das propostas, sem convocação para a contratação, ficam os licitantes liberados dos compromissos assumidos”.

<sup>13</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 995.

8.666/93, dentre as quais multa administrativa, assim como à indenização por perdas e danos à Administração.

Em que pese as contratações públicas, o planejamento consiste em uma etapa de grande importância, a fim de prevenir a ocorrência de falhas e assegurar efetividade dos resultados nos processos de contratação. Desta forma, torna-se imprescindível a adoção de melhores práticas que viabilizem a boa gestão dos recursos públicos. Neste contexto, o Sistema de Registro de Preços, se insere na Administração Pública, a fim de simplificar, agilizar e padronizar o procedimento das contratações.

## 2.2 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

O art. 22 da Lei n.º 8.666/93 menciona cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Existe, ainda, uma sexta modalidade, o pregão, que é disciplinada pela Lei n.º 10.520/2002.

Nas palavras de Amorim, as modalidades de licitação são “formas de realização do procedimento licitatório que visam ajustar-se às peculiaridades de cada tipo de negócio administrativo”.<sup>14</sup>

### 2.2.1 Concorrência

A concorrência é a modalidade de licitação em que se permite a participação de quaisquer interessados, cadastrados ou não, que satisfaçam as exigências do edital, convocados com antecedência mínima prevista em lei. Essa modalidade é utilizada para objetos de grande valor. Segundo Mazza, “a circunstância de envolver valores elevados explica o fato de a concorrência ser a modalidade formalmente mais rigorosa”.<sup>15</sup>

Independentemente do valor da contratação, a concorrência é obrigatória nos seguintes casos: compras e alienações de imóveis; concessões de direito real de uso;

---

<sup>14</sup> AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência*. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018, p. 73.

<sup>15</sup> MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. [Minha Biblioteca], p. 493.



licitações internacionais; contratos de empreitada integral; concessões de serviços públicos; registro de preços.

### **2.2.2 Tomada de preços**

É a modalidade entre interessados devidamente cadastrados, ou que atendam às condições do edital até o terceiro dia anterior à data de recebimento das propostas. Essa modalidade é admissível nas contratações de obras, serviços e compras dentro dos limites de valores estabelecidos na lei de licitações.

O prévio cadastramento corresponde à fase de habilitação. No cadastramento, a habilitação é antecipada para um momento anterior ao início da licitação através do registro cadastral.

### **2.2.3 Convite**

O convite é a modalidade de licitação mais simples, destinada às contratações de pequeno valor, em que a unidade administrativa escolhe e convida, no mínimo, três interessados, no ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, para que apresentem suas propostas no prazo de cinco dias úteis.

Essa modalidade não exige publicação, porque é feita diretamente aos escolhidos pela Administração Pública, através da carta-convite. Porém, é necessário que a cópia do instrumento convocatório seja afixada em local apropriado, estendendo-se aos demais cadastrados na mesma categoria, que manifestarem seu interesse com antecedência mínima de até vinte e quatro horas da apresentação das propostas.

### **2.2.4 Concurso**

De acordo com Meirelles, Aleixo e Burle Filho o concurso é modalidade de licitação “destinada à escolha de trabalho técnico ou artístico, predominantemente de criação intelectual. Normalmente, há atribuição de prêmio aos classificados, mas a lei admite também a oferta de remuneração”.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 370.

É modalidade especial de licitação que, embora sujeita aos princípios da publicidade e igualdade entre os participantes, objetiva a escolha do melhor trabalho.

### 2.2.5 Leilão

Nos termos do art. 22, § 5º, da Lei n.º 8.666/93, o leilão é espécie de licitação utilizável na venda de bens móveis ou imóveis:

Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.<sup>17</sup>

Conforme Marçal Justen Filho, o leilão “peculiariza-se pela concentração em uma única oportunidade, de numerosos atos destinados a seleção da proposta mais vantajosa”. Além disso, segundo o autor, “o leilão se diferencia pela possibilidade de multiplicação de propostas por parte de um mesmo interessado”.<sup>18</sup>

Nessa esteira, a regra do leilão é a inexistência de sigilo quanto ao conteúdo das propostas. Muito pelo contrário, é da essência do leilão que tais propostas sejam públicas e de amplo conhecimento, sendo considerada vencedora a proposta mais elevada.

### 2.2.6 Pregão

O pregão é a modalidade licitatória, instituída pela Lei n.º 10.520/2002, que visa a aquisição de bens e serviços comuns. Nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei n.º 10.520/2002, consideram-se bens e serviços comuns, independentemente de valor “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> BRASIL. *Lei n.º 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 09 ago. 2021.

<sup>18</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 359.

<sup>19</sup> BRASIL. *Lei n.º 10.520*, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília,

Destaca Mazza que a característica fundamental do procedimento do pregão é a “inversão nas fases naturais da licitação”. Isso porque, o julgamento das propostas antecede a habilitação dos licitantes.<sup>20</sup>

Importante observar que esta modalidade pode ser realizada de maneira presencial ou de maneira eletrônica, por meio de sistema na internet. Além disso, ao contrário do que ocorre com as demais modalidades, no pregão a homologação é realizada após a adjudicação.

### 2.2.7 Divulgação da licitação

A validade da licitação depende de ampla divulgação de sua existência, efetivada com antecedência que assegure a participação de eventuais interessados. Nesta circunstância, o art. 21 da Lei n.º 8.666/93, estabelece regras e prazos mínimos a serem respeitados pela Administração Pública, quando da publicação dos avisos contendo os resumos dos editais de licitação.<sup>21</sup>

Ordena o parágrafo 2º, incisos I, II e III do referido artigo, os prazos mínimos para recebimento das propostas de cada modalidade licitatória:

§ 2º O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será:

I - quarenta e cinco dias para:

a) concurso;

b) concorrência, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”.

II - trinta dias para:

a) concorrência, nos casos não especificados na alínea “b” do inciso anterior;

b) tomada de preços, quando a licitação for do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”;

III - quinze dias para a tomada de preços, nos casos não especificados na alínea “b” do inciso anterior, ou leilão;

IV - cinco dias úteis para convite.

2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm). Acesso em: 13 ago. 2021.

<sup>20</sup> MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. [Minha Biblioteca], p. 497.

<sup>21</sup> BRASIL. *Lei n.º 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 09 ago. 2021.

Além do prazo mínimo, o aviso contendo as informações fundamentais referentes a licitação, indicando o órgão que promove, seu objeto, datas e prazos previstos, devem ser publicados ao menos uma vez no Diário Oficial da respectiva unidade federativa, em jornal diário de grande circulação e em jornal de circulação no município ou na região onde será prestado o serviço, fornecido ou alienado o bem. Haverá também a obrigatoriedade de divulgação dos certames no sítio oficial do órgão administrativo.

Para contagem dos prazos atinentes a licitações e contratos administrativos, aplica-se a regra de que se exclui o dia de início e se inclui o dia do vencimento. O início do curso e o encerramento do prazo deverão recair em dias úteis, esses considerados em que haja expediente no órgão em que ocorra o prazo.

No pregão, o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis, conforme dispõe o art. 4º, inciso v, da Lei n.º 10.520/2002.

### **2.2.8 Modalidade de licitação determinada em função dos limites**

O art. 23 da Lei n.º 8.666/93, estabeleceu como critério, que as modalidades de licitação a que se referem os incisos I a II do referido artigo, serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

a) convite - até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais);

b) tomada de preços - até R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais);

c) concorrência - acima de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais).

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

a) convite - até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais);

b) tomada de preços - até R\$ 1.430.000,00 (um milhão e quatrocentos e trinta mil reais);

c) concorrência - acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão e quatrocentos e trinta mil reais).<sup>22</sup>

Cumprido observar que os limites para as modalidades de licitação foram atualizados por força do Decreto n.º 9.412, de 18 de junho de 2018.

---

<sup>22</sup> BRASIL. *Lei n.º 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 09 ago. 2021.

Conforme o parágrafo 4º, do art. 23 da Lei n.º 8.666/93, nas situações em que couber convite, a Administração poderá utilizar a tomada de preços e, em qualquer caso, a concorrência.

No caso específico do pregão, tratando-se de aquisição de bens e serviços considerados “comuns”, não haverá limite de valor para a adoção da modalidade.

### 2.3 OBJETIVO E NATUREZA JURÍDICA

Ao ordenar à Administração Pública que suas contratações sejam precedidas de processo licitatório, a Constituição Federal enfatiza que seja assegurada a todos os concorrentes igualdade de condições. No entanto, o legislador infraconstitucional atribui como obrigação o atendimento aos princípios da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa.

Nesta senda, a licitação é um procedimento administrativo orientado ao atingimento de certos fins. O art. 3º da Lei n.º 8.666/93, enumera os objetivos buscados pela licitação, que indica os princípios jurídicos mais relevantes que a licitação se subordina.

Conforme Marçal Justen Filho, esse procedimento se orienta à realização de dois objetivos essenciais, “que são a concretização do princípio da isonomia e a obtenção da proposta mais vantajosa”.<sup>23</sup>

Acerca dos objetivos do processo licitatório, contribui Amorim, explicando:

- a) a observância do princípio constitucional da isonomia: assegura aos interessados a oportunidade de contratar com o ente público por bases e regras previamente estipuladas e aplicáveis, de forma indistinta, a todos os eventuais interessados;
- b) a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública: a competição que se estabelece entre os interessados que preenchem os atributos e requisitos necessários para contratar resulta na obtenção da melhor proposta para a administração.<sup>24</sup>

Quanto a natureza jurídica da licitação, Mazza define sendo um procedimento executado através “de uma sequência ordenada de atos administrativos”.<sup>25</sup> Esses atos

---

<sup>23</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 68.

<sup>24</sup> AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência*. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018, p. 24.

<sup>25</sup> MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. [Minha Biblioteca], p. 475.

antecedem e constituem o fundamento de uma decisão administrativa. Sobre o tema merece destaque a redação do art. 4º da Lei n.º 8.666/93:

Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.  
Parágrafo único. O procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública.<sup>26</sup>

Consoante a isso, o dispositivo acentua a natureza procedimental da licitação. Ratifica que os atos da licitação não são independentes entre si nem podem ser enfocados isoladamente. A licitação é uma série ordenada de atos. A lei e o edital estabelecem a ordenação a ser explicada. O descumprimento das fases ou sequências estabelecidas acarreta o vício do procedimento como um todo.

## 2.4 PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em primeira análise, importante observar que a própria licitação constitui um princípio a que se vincula a Administração Pública, em decorrência da restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante, ou seja, a administração deverá escolher aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público.

A licitação, como atividade administrativa, é norteada de princípios, alguns previstos expressamente no art. 37, da Constituição Federal, que prevê: “A administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.<sup>27</sup>

Além desses princípios da licitação, existem outros que se referem ao procedimento, embora não exista uma uniformidade entre os doutrinadores a respeito dos princípios. Di Pietro cita que a licitação será processada e julgada em estrita

---

<sup>26</sup> BRASIL. *Lei n.º 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 09 ago. 2021.

<sup>27</sup> BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 ago. 2021.

conformidade com “os princípios básicos da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que são correlatos”.<sup>28</sup> Acrescenta-se aos demais os princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

#### 2.4.1 Princípio da legalidade

O princípio da legalidade aponta que a Administração Pública só pode agir em conformidade com a lei, isto significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e as exigências do bem comum, e deles não pode se afastar e desviar, sob pena de responsabilização.

Corroborando com o tema, Alexandre Mazza, define esse princípio como:

Inerente ao estado de direito, o princípio da legalidade representa a subordinação da administração pública à vontade popular. O exercício da função administrativa não pode ser pautado pela vontade da administração ou dos agentes públicos, mas deve obrigatoriamente respeitar a vontade da lei.<sup>29</sup>

De acordo com Meirelles, Aleixo e Burle Filho:

As leis administrativas são, normalmente, de ordem pública e seus preceitos não podem ser descumpridos, nem mesmo por acordo ou vontade conjunta de seus aplicadores e destinatários, uma vez que contêm verdadeiros poderes-deveres, irreligáveis pelos agentes públicos.<sup>30</sup>

Neste contexto, explica Amorim que a legalidade deve ser entendida como:

Princípio que vincula a Administração a todo o sistema normativo, abrangendo não apenas as lei e normas em sentido estrito (decretos, instruções normativas, portarias, etc.), mas também os princípios constitucionais explícitos (moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência, isonomia) e implícitos (razoabilidade, proporcionalidade, boa-fé objetiva, proteção à confiança legítima, segurança jurídica, entre outros).<sup>31</sup>

<sup>28</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Grupo GEN, 2020. [Minha Biblioteca], p. 411.

<sup>29</sup> MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. [Minha Biblioteca], p. 126.

<sup>30</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 91.

<sup>31</sup> AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência*. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018, p. 34.

Dessa forma, a eficácia de toda a atividade administrativa está condicionada ao atendimento da lei e do direito. Com isso, fica evidente que, além da atuação conforme a lei, a legalidade significa, igualmente, a observância dos princípios administrativos.

#### **2.4.2 Princípio da impessoalidade**

Segundo Mazza, o princípio da impessoalidade estabelece um dever de imparcialidade na defesa de interesses públicos, impedindo discriminações e privilégios indevidamente dispensados a particulares no exercício da função administrativa.<sup>32</sup>

Para Meirelles, Aleixo e Burle Filho, esse princípio

nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal.<sup>33</sup>

Ao agir visando a finalidade pública prevista na lei, a Administração Pública, necessariamente, imprime impessoalidade e objetividade na atuação, evitando tomar decisões baseadas em preferências pessoais.

Deste modo, o princípio da impessoalidade é essencial à Administração Pública, tendo em vista que acarreta a edição de normas jurídicas destinadas a disciplinar as condutas dos governantes e seus administradores. O respeito às normas jurídicas é essencial ao regime democrático.

#### **2.4.3 Princípio da moralidade e da probidade administrativa**

O princípio da moralidade exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante a moral, aos bons costumes, as regras de boa administração, aos princípios de justiça e equidade e a ideia comum de honestidade. Ademais, é obrigatório o respeito a probidade administrativa.

---

<sup>32</sup> MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. [Minha Biblioteca], p. 133.

<sup>33</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 91.



A moralidade do ato administrativo, juntamente com a legalidade, constitui pressuposto de validade sem o qual toda atividade pública será ilegítima. Assim, uma conduta compatível com a lei, mas imoral, será inválida.

Nesse sentido, Meirelles, Aleixo e Burle Filho destacam que:

O agente administrativo, como ser humano dotado de capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético da sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo do injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto.<sup>34</sup>

Portanto, em nenhuma hipótese, a conduta adotada pela Administração ou pelo particular poderá ofender valores fundamentais consagrados pelo sistema jurídico, sob esse enfoque é que se interpretam os princípios da moralidade e probidade.

#### **2.4.4 Princípio da publicidade**

Pelo princípio da publicidade, a Administração Pública tem o dever de divulgar todos os seus atos, como forma de garantir a fiscalização e o controle social de suas ações.

A publicidade dos atos é princípio geral do Direito Administrativo, tratando-se de condição de eficácia da própria licitação, art. 21 da Lei n.º 8.666/93 e do contrato art. 61, parágrafo único, da referida lei.

Para Di Pietro, o princípio da publicidade diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a possibilidade de fiscalizar a sua legalidade.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 92.

<sup>35</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Grupo GEN, 2020. [Minha Biblioteca], p. 419.

De acordo com Meirelles, Aleixo e Burle Filho:

A publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes.<sup>36</sup>

Dessa forma, com a publicação ou divulgação do ato, este passa a produzir efeitos na medida em que, assim, garante sua eficácia.

#### 2.4.5 Princípio da eficiência

O princípio da eficiência foi incluído no ordenamento jurídico brasileiro de forma expressa na Constituição Federal, com a Emenda Constitucional n.º 19/2018, procurando implementar o modelo de Administração Pública Gerencial voltada para um controle de resultados na atuação estatal.

A despeito disso, Meirelles, Aleixo e Burle Filho, falam na eficiência como um dos deveres da Administração Pública, definindo-a como:

O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com a legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros.<sup>37</sup>

Conforme Mazza, o conteúdo jurídico do princípio da eficiência consiste em obrigar a administração a buscar os melhores resultados por meio da aplicação da lei.<sup>38</sup>

Importante, neste contexto, não confundir os conceitos de eficiência, eficácia e efetividade, ao passo que a eficiência seria o modo pelo qual se exerce a função administrativa, a eficácia diz respeito aos meios de instrumentos empregados pelo agente e a efetividade é voltada para os resultados de sua atuação.

---

<sup>36</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 99.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 102.

<sup>38</sup> MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. [Minha Biblioteca], p. 150.

### 2.4.6 Princípio da igualdade

O princípio da igualdade visa assegurar a igualdade de direitos a todos que tenham interesse em contratar com a Administração Pública. Expresso no art. 37, XXI, da Constituição Federal, proíbe preferências ou distinções entre os licitantes, sendo permitido somente a exigência de qualificação técnica e econômica, indispensáveis a garantia do cumprimento das obrigações.

Na Lei n.º 8.666/93, a igualdade entre os licitantes é mencionada no art. 3º, parágrafo 1º, inciso I, em decorrência ao princípio da isonomia, o qual veda aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei n.º 8.248, de 23 de outubro de 1991.<sup>39</sup>

No mesmo parágrafo 1º, inciso II, do art. 3º, da Lei n.º 8.666/93, existe outra aplicação do princípio da isonomia, quando veda aos agentes públicos:

II - Estabelecer tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras, inclusive no que se refere a moeda, modalidade e local de pagamentos, mesmo quando envolvidos financiamentos de agências internacionais, ressalvado o disposto no parágrafo seguinte e no art. 3º da lei n.º 8.248, de 23 de outubro de 1991.<sup>40</sup>

Sob este contexto, a isonomia deve ser o pilar de todo o processo licitatório, devendo o julgamento ser realizado de acordo com os critérios objetivos, delimitados no ato convocatório, concedendo a todos os participantes as mesmas condições de igualdade.

---

<sup>39</sup> BRASIL. *Lei n.º 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 09 ago. 2021.

<sup>40</sup> Ibid.

### 2.4.7 Princípio da vinculação ao instrumento convocatório

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório determina que a Administração deverá, além de obedecer aos termos da lei, seguir os termos do edital ou do convite.

Nesta senda, o art. 41, da Lei n.º 8.666/93, prevê que “a administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.<sup>41</sup>

No mesmo sentido, a Lei de Licitações em seu art. 43, inciso V, exige que o julgamento e classificação das propostas se façam de acordo com os critérios de avaliação constantes do edital.

Conforme Marçal Justen Filho, “a licitação é um procedimento orientado a reduzir o risco de escolhas fundadas em critérios subjetivos, vinculando o administrador à disciplina legal e ao conteúdo do ato convocatório”.<sup>42</sup>

Consequentemente, esse princípio determina que as regras e normas previstas no edital devem ser seguidas, a fim de garantir a segurança do procedimento licitatório, ou seja, o edital é a Lei das Licitações.

### 2.4.8 Princípio do julgamento objetivo

O princípio do julgamento objetivo é uma decorrência do princípio constitucional da legalidade, uma vez que o julgamento das propostas deverá ser feito de acordo com os critérios fixados no edital.

Consagrado de modo expresso no art. 45 da Lei n.º 8.666/93, esse princípio determina que o julgamento das propostas será objetivo e deverá acontecer em conformidade com os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório, com o objetivo de aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

Nas explicações de Meirelles, Aleixo e Burle Filho, esse princípio visa a afastar discricionarismo na escolha das propostas, obrigando os julgadores a aterem-se ao

---

<sup>41</sup> BRASIL. *Lei n.º 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 09 ago. 2021.

<sup>42</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 83.

critério prefixado pela Administração, com o que se reduz e se delimita a margem de valoração subjetiva, sempre presente em qualquer julgamento.<sup>43</sup>

Pelo princípio do julgamento objetivo, obriga-se a Administração a se pautar em critérios fixados no ato da convocação, evitando o subjetivismo no julgamento.

## 2.5 PRINCÍPIOS ELENCADOS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Com o advento da Lei n.º 14.133, de 01 de abril de 2021, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, a Lei n.º 8.666/93 assim como a Lei n.º 10.520/2002 (Lei do Pregão) foram revogadas, conforme estatui o art. 193 da nova lei, após decorridos dois anos da publicação oficial da referida lei.

Art. 193. Revogam-se:

I - os arts. 89 a 108 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei;

II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47 - A da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei.<sup>44</sup>

Desta forma, as leis anteriores sobre licitação e contratação administrativa referidas no inciso II, do art. 193, permanecerão em vigor por dois anos. Considerando a data de publicação oficial, o termo final de sua vigência recairá em 04 de abril de 2023.

Com a edição da nova lei, importante observar que o legislador conferiu papel de destaque aos princípios que guiam o sistema de contratações públicas, que assim dispõe o art. 5º da Lei 14.133/2021:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as

<sup>43</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 306.

<sup>44</sup> BRASIL. *Lei n.º 14.133*, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 25 ago. 2021.

disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).<sup>45</sup>

Conforme Di Pietro:

Esse extenso dispositivo tem um papel central para o sistema de contratação estatal, pois enumera com detalhes os valores centrais que deverão guiá-lo e, ao assim fazer, orienta e dirige as ações de normas específicas estaduais e municipais, quando todos os entes federativos, órgãos e agentes públicos que desempenham tarefas de contratação, assim como os órgãos de controle e de solução de controvérsias, além dos particulares que se envolvem em licitações e contratos administrativos.<sup>46</sup>

Marçal Justen Filho, por sua vez, enfatiza que “é um equívoco reputar que o art. 5º da Lei n.º 14.133/2021 apresente equivalência com o art. 3º da revogada Lei n.º 8.666/93”. Segundo o autor:

O art. 3º da Lei n.º 8.666/93 dispunha sobre finalidades e os princípios norteadores da licitação. O art. 5º da Lei n.º 14.133/2021, disciplina a atividade de aplicação da lei, considerada em termos amplos. Não dispõe especificamente sobre finalidades da licitação.<sup>47</sup>

Explica Marçal Justen Filho, que a multiplicação de princípios reduz a segurança jurídica. “A potencial contradição de soluções propiciadas por múltiplos e diversos princípios amplia o risco de interpretação distintas e conflitantes entre os órgãos administrativos e as instituições de controle”.<sup>48</sup>

Registradas essas breves considerações acerca da nova lei de licitações e contratos, importante observar que sua análise será retomada quando do estudo do próximo capítulo que trata do Sistema de Registro de Preços.

---

<sup>45</sup> BRASIL. *Lei n.º 14.133*, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 25 ago. 2021.

<sup>46</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Estrutura geral da nova lei: abrangência, objetivos e princípios. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). *Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133*, de 1º de abril de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 16.

<sup>47</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 94.

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 94.

### 3 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Esse capítulo tem como escopo analisar as especificidades do Sistema de Registro de Preços, abordando as fases do processo, os aspectos fundamentais de sua implantação e a sistemática do procedimento que apresenta diversas particularidades.

Neste contexto, conforme já visto, a Constituição Federal de 1988, determina em seu art. 37, XXI, que toda a contratação de bens, serviços, obras e alienações, exceto as hipóteses de dispensa e inexigibilidade, devem ser efetivadas através de licitação, procedimento este obrigatório.

Dada a imprescindibilidade da licitação no desempenho da atividade administrativa, foi editada a Lei n.º 8.666/93, a qual institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

A razão de existir a obrigatoriedade de licitar, reside no fato de que o poder público não pode escolher livremente um fornecedor qualquer, como fazem as empresas privadas.

Inserido nesse procedimento licitatório está o Sistema de Registro de Preços, um procedimento auxiliar de contratação da Administração Pública, previsto no art. 15, da Lei n.º 8.666/93, que visa racionalizar e simplificar o processo de contratação, dando-lhe eficiência.

Em termos práticos, o Sistema de Registro de Preços é uma das soluções mais adequadas para assegurar a flexibilidade em contratações administrativas. Neste capítulo far-se-á a análise do procedimento referente ao Sistema de Registro de Preços, o que traz parâmetros para conclusões acerca do objetivo principal do presente estudo.

#### 3.1 CONCEITO

O Decreto n.º 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços (conhecido pela sigla SRP), no âmbito da Administração Pública, trouxe em seu art. 2º, I, a seguinte definição: “I - Sistema de Registro de Preços –

conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”.<sup>49</sup>

Marçal Justen Filho, conceitua o Registro de Preços como:

O registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital.<sup>50</sup>

Na mesma linha de pensamento, Jacoby Fernandes define o Sistema de Registro de Preços, sendo:

um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância ao princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração.<sup>51</sup>

Para Paulo Sérgio de Monteiro Reis, o Sistema de Registro de Preços:

representa uma forma inteligente de obtenção de bens e serviços que administração pública estima que vai deles necessitar periodicamente, mas, em relação aos quais, não exista uma precisão, quer quanto ao momento da necessidade, quer em relação ao quantitativo, que será necessário em cada momento.<sup>52</sup>

Enfatizando a eficiência alcançada com o Registro de Preços, Guimarães e Niebuhr, conceituam como:

Instrumento destinado à eficiência no gerenciamento dos processos de contratação pública, por meio do qual o vencedor da licitação assina ata de registro de preços, comprometendo-se a oferecer por preço unitário o objeto licitado, de acordo com as necessidades da Administração, dentro de

<sup>49</sup> BRASIL. *Decreto n.º 7.892*, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm). Acesso em: 09 set. 2021.

<sup>50</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 255.

<sup>51</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico*. 5. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 29.

<sup>52</sup> REIS, Paulo Sergio de Monteiro. *Sistema de registro de preços: uma forma inteligente de contratar*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 17.



quantidade prefixada no edital e dentro de prazo também fixado nele, que não pode ultrapassar um ano.<sup>53</sup>

O Sistema de Registro de Preços objetiva atender as demandas que são mediatas e apenas previstas, ou seja, uma necessidade que, presumidamente, deve ocorrer periodicamente, mas não pode se concretizar, por não ser uma certeza.

Trata-se, efetivamente, de um procedimento que visa suprir tanto as deficiências no planejamento das contratações como as situações de efetiva imprevisibilidade.

A principal característica do Registro de Preços reside na não obrigatoriedade da Administração Pública a promover as aquisições, haja vista que as compras/serviços serão realizadas de acordo com as necessidades do ente público, sendo o contrato firmado posteriormente, apenas no momento da contratação.

É importante repisar que a adoção do SRP está intimamente atrelada a aquisições frequentes, isto é, contratações constantes do mesmo objeto, bens ou serviços, em curtos espaços de tempo.

Inquestionavelmente, pode-se concluir, em síntese que o Sistema de Registro de Preços agiliza e simplifica as aquisições públicas, afastando entraves burocráticos, como ocorre nas licitações comuns.

### 3.2 EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO

No âmbito da Administração Pública, o Sistema de Registro de Preços está disciplinado, como já explicitado, no art. 15 da Lei n.º 8.666/93. Conforme previsto no inciso II do referido artigo, as compras sempre que possíveis deverão ser processadas através de Sistema de Registro de Preços.<sup>54</sup>

Observa-se que o Sistema de Registro de Preços não é novidade no ordenamento jurídico, ao passo que, o primeiro registro que se conhece está no Decreto Federal n.º 4.536/1922, que organizou o Código de Contabilidade da União, denominado de Regime de Concorrências Permanentes.

---

<sup>53</sup> GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 24.

<sup>54</sup> BRASIL. *Lei n.º 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 09 ago. 2021.

Em 1986 foi editado o Decreto Lei n.º 2.300/86, que institui o estatuto jurídico das licitações e contratos da Administração Federal, prevendo em seu art. 14, inciso II, que as compras, sempre que possível e conveniente, deverão ser processadas através de Registro de Preços.

Com o advento na Lei n.º 8.666/93, que dispõe sobre as licitações e contratos, a qual passou a produzir efeitos em âmbito nacional, e não mais exclusivamente federal, o estatuto jurídico estabeleceu a necessidade do Sistema de Registro de Preços ser regulamentado por decreto, atendendo as peculiaridades regionais, desde que seguissem, aí obrigatoriamente, às três condicionantes estabelecidas no §3º, do art. 15, da Lei n.º 8.666/93, quais sejam: seleção feita mediante concorrência; controle e atualização dos preços registrados; validade do registro não superior a um ano.<sup>55</sup>

Nesta senda, o Decreto n.º 2.743/98 regulamentou o Sistema de Registro de Preços, como um sistema de compras. Destaca-se que o sistema se destinava exclusivamente às aquisições de bens, não podendo ser utilizado para contratação de serviços.

Ainda dentro dessa evolução histórica, o Decreto n.º 2.743/98 foi revogado e substituído pelo Decreto n.º 3.931/01, alterado pelo Decreto n.º 4.342/02, prevendo a utilização do Sistema de Registro de Preços para contratações de serviços. Importante observar, neste momento, que no referido Decreto, foi instituída a figura da adesão tardia, conhecida como “carona”, a qual será devidamente analisada posteriormente.

Contudo, em 2013, com a revogação do Decreto n.º 3.931/01, foi editado o Decreto n.º 7.892/13, que é, hoje, o regulamento federal para utilização do Sistema de Registro de Preços.

---

<sup>55</sup> BRASIL. *Lei n.º 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 09 ago. 2021. “Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: [...] § 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições: I - seleção feita mediante concorrência; II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados; III - validade do registro não superior a um ano”.

### 3.3 APLICABILIDADE DO REGISTRO DE PREÇOS

De acordo com art. 2º, inciso I, do Decreto n.º 7.892/13, o Sistema de Registro de Preços é um “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e a aquisição de bens, para contratações futuras”.<sup>56</sup>

Desse dispositivo, pode-se extrair que o Sistema de Registro de Preços destina-se contratações futuras. Apesar disso Rafael Oliveira<sup>57</sup>, explica que o “SRP é um instituto destinado, dentre outras situações, àquelas hipóteses nas quais a demanda da Administração não é imediata e/ou não pode ser previamente determinada”.

Em síntese, as aquisições e/ou contratações decorrentes do Sistema de Registro de Preços não dizem respeito a demandas as quais a Administração Pública necessite de imediato. O registro vem para atender as futuras necessidades.

Observam Guimarães e Niebuhr, que o Sistema de Registro de Preços deve ser ampliado, segundo os autores:

É permitido utilizar o registro de preços sempre que o objeto que se pretende licitar e contratar seja viável, não importa se compra, serviço ou que seja. Cabe registro de preços para tudo o que for padronizado, que apresentar as mesmas especificações, variando apenas a quantidade.<sup>58</sup>

Em que pese a utilização do Sistema de Registro de Preços, o art. 3º do Decreto n.º 7.892/13, enuncia que o Registro de Preços poderá ser adotado, nas hipóteses em que: houver necessidades de contratações frequentes; aquisições com entregas parceladas; objetos que serão destinados a mais de um órgão ou entidade; e quando a Administração não consegue prever exatamente o quantitativo necessário.<sup>59</sup>

<sup>56</sup> BRASIL. *Decreto n.º 7.892*, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm). Acesso em: 09 set. 2021.

<sup>57</sup> OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de Oliveira. A contratação para execução conforme a demanda e o uso do sistema de registro de preço. *In*: FORTINI, Cristiana (coord.). *Registro de preços: análise crítica do Decreto Federal n.º 7.892/13, com as alterações posteriores*. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 116.

<sup>58</sup> GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 38.

<sup>59</sup> BRASIL. *Decreto n.º 7.892*, op. cit. “Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses: I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a

Nesse contexto, o Sistema de Registro de Preços, deve ser utilizado para objetos padronizados, com as mesmas características, cuja variável residirá na quantidade.

### 3.4 VANTAGENS DO REGISTRO DE PREÇOS

A adoção do Sistema de Registro de Preços apresenta várias vantagens à Administração Pública, uma vez que possui características que se moldam a realidade de cada órgão ou entidade pública.

Para Marçal Justen Filho, a primeira grande vantagem reside na “supressão de licitações sequenciais de objetos similares”, o que, segundo o autor, a “administração não precisa dedicar-se a estafante rotina de promover uma multiplicidade de licitações com objetos idênticos”. Implementando o Sistema de Registro de Preços realizar-se-á uma única licitação, que será fundamento para uma pluralidade de contratações.<sup>60</sup>

Na mesma linha de pensamento, Meirelles, Aleixo e Burle Filho, destacam que a utilização do Sistema de Registro de Preços “propicia redução de gastos e de burocracia, além de diminuir o número de licitações, por causa da validade de um ano do registro de preços”.<sup>61</sup>

Observa Bittencourt, acerca da vantagem do sistema, “que a adoção do SRP determina flagrante economia, além de ganho em agilidade e segurança, com pleno atendimento ao princípio da eficiência”.<sup>62</sup>

Outra vantagem atribuída ao Sistema de Registro de Preços está na não exigência de indicação de uma dotação orçamentária no momento da licitação, diferente do procedimento comum de licitação, que obriga, expressamente, a indicação de recursos orçamentários que sejam capazes de assegurar o respectivo pagamento. Essa desnecessidade, vem indicada de forma objetiva, no art. 7º, parágrafo 2º, do Decreto n.º 7.892/13<sup>63</sup>.

---

mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração”.

<sup>60</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 256.

<sup>61</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 379.

<sup>62</sup> BITTENCOURT, Sidney. *Licitação de registro de preços: comentários ao Decreto n.º 7.892, de 23 de janeiro de 2013, alterado pelos Decretos n.º 8.250, de 23 de maio de 2014, e 9.488, de 30 de agosto de 2018*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 19.

<sup>63</sup> BRASIL. *Decreto n.º 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993*. Brasília, 2013. Disponível em:

Em processo que não envolva o Registro de Preços, a Administração contrata e o fornecedor entrega o objeto licitado em sua totalidade, sendo que, muitas vezes, não se utiliza ou consome este quantitativo, obrigando o órgão público a dispor de estrutura adequada para o armazenamento e para a estocagem dos objetos que lhes são entregues. Com o Sistema de Registro de Preços, pode-se perceber a grande vantagem, ao passo que a Administração vai adquirindo o material na medida exata de sua necessidade, permitindo reduzir o capital empregado e, com isso, economiza espaço para e estocagem, evitando o desperdício.

Dentre as vantagens do Sistema de Registro de Preços, cita-se o controle de qualidade. A Administração enfrenta muitas dificuldades em relação ao controle de qualidade daquilo que é contratado por ela, devido ao fato de que, adotando o procedimento licitatório convencional, o órgão público adquire os produtos licitados de uma só vez e, assim, pode descobrir que esses produtos não possuem uma qualidade satisfatória.

Por outro lado, utilizando-se o Registro de Preços, os produtos são adquiridos de forma parcelada, sendo assim, ao verificar que a qualidade não atende aos interesses da Administração, não sofrerá prejuízo em relação a todo o volume licitado, mas somente em relação a parcela já adquirida. Nesse sentido, o Registro de Preços é instrumento que, de certa forma, auxilia a Administração no controle da qualidade daquilo que é contratado por ela.

O prazo de validade da licitação do Registro de Preços também é visto como uma vantagem para a Administração Pública. O art. 64, parágrafo 3º, da Lei n.º 8.666/93, estabelece que o prazo de validade das propostas será de sessenta dias, contados da data de sua entrega. Vencido esse prazo, sem a convocação para contratação, os licitantes ficariam liberados. Com o Sistema de Registro de Preços, a administração terá o prazo de até um ano, para efetuar as suas contratações.

Finalmente o controle de preços é uma vantagem para a Administração. E, como a contratação decorreu de um processo licitatório, no qual, presume-se, ser selecionada a proposta mais vantajosa, nas palavras de Paulo Sergio Monteiro Reis, “manter essa vantagem por um período de tempo maior acaba trazendo para a

---

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm). Acesso em: 09 set. 2021. “Art. 7º [...] § 2º Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil”.

Administração Pública tranquilidade de que está sendo atendida por um preço justo, sem o risco do sobrepreço”.<sup>64</sup>

### 3.5 DESVANTAGENS DO REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços apresenta vantagens relevantes, mas isso não significa a ausência de desvantagens.

A despeito disso, Marçal Justen Filho, relaciona como desvantagem a perda de economia em escala, o que pode ser paradoxal e contraditório com as vantagens do sistema. Para o autor, o Sistema de Registro de Preços permite:

Ganhos de escala econômica e a redução do preço unitário porque a licitação envolve proposta de fornecimento para um conjunto de contratações. Ou, seja, o licitante vencedor terá perspectiva de contratos e o preço ofertado terá vista o somatório dos contratos a serem potencialmente realizados.<sup>65</sup>

Ocorre que a Administração Pública não está obrigada a contratar. Mais ainda, o preço praticado será o mesmo, sem influência da quantidade fornecida. Como decorrência, o particular acaba produzindo uma estimativa de preço médio unitário, porque o Sistema de Registro de Preços admite que os quantitativos totais previstos deixem se ser efetivamente contratados.

### 3.6 NORMATIZAÇÃO DO REGISTRO DE PREÇOS

O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal de 1988, preceitua que cabe privativamente à União legislar sobre as normas gerais de licitações e contratos administrativos.<sup>66</sup>

Neste contexto, o art. 15 da Lei n.º 8.666/93 dispõe que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através de Registro de Preços, prevendo

<sup>64</sup> REIS, Paulo Sergio de Monteiro. *Sistema de registro de preços: uma forma inteligente de contratar*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 47.

<sup>65</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 258.

<sup>66</sup> BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 ago. 2021.

ainda em seu parágrafo 3º, que o Sistema de Registro de Preços deverá ser regulamentado por Decreto, para atender as peculiaridades regionais.<sup>67</sup>

Conforme Marçal Justen Filho, a Lei n.º 8.666/93, não condicionou a implementação do sistema a essa regulamentação:

Em primeiro lugar, não é verdade que a lei tenha condicionado a aplicação do sistema à prévia regulamentação por decreto. Alude-se à regulamentação, no § 3º, para fins de adequação às peculiaridades regionais. Depois, ainda que a lei tivesse explicitamente previsto a regulamentação como condição de sua aplicação, incumbiria ao intérprete verificar a possibilidade de aplicação direta dos dispositivos legais. Havendo essa possibilidade, supera-se o texto legislativo e aplica-se a lei.<sup>68</sup>

Para o autor, “a lei é perfeitamente suficiente para instruir-se o Sistema de Registro de Preços. Não há necessidade de veiculação de outras regras complementares”.<sup>69</sup>

Deste modo, buscando regulamentar o Sistema de Registro de Preços em âmbito federal, foi editado o Decreto Federal n.º 7.892/13, que autoriza o uso do Registro de Preços pelos entes federados e suas entidades descentralizadas. Todavia, a forma de operacionalizar o Registro de Preços, está condicionada a regulamentação de cada ente político, de seu próprio Sistema de Registro de Preços.

### 3.7 MODALIDADES LICITATÓRIAS CABÍVEIS

Pelo atual regime jurídico das licitações, conforme já mencionado anteriormente, verifica-se a existência de seis modalidades licitatórias: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão.

Neste íterim, o inciso I, parágrafo 3º, do art. 15, da Lei n.º 8.666/93, estabelece que, para o Sistema de Registro de Preços, deverá ser adotada a licitação na modalidade de concorrência. No entanto, a Lei n.º 10.520/02, que institui o pregão, modalidade esta voltada para a aquisição de bens e serviços comuns, previu

<sup>67</sup> BRASIL. *Lei n.º 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 09 ago. 2021.

<sup>68</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 259.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 259.



expressamente em seu art. 11 a possibilidade dessa modalidade para o Registro de Preços.

Em virtude disso, o Decreto Federal n.º 7.892/2013<sup>70</sup>, prescreve que a licitação para Registro de Preços será realizada na modalidade de concorrência ou pregão.

Importante neste contexto, as palavras de Guimarães e Niebuhr, acerca da interpretação da disposição regulamentar referente a escolha da modalidade licitatória para o processamento do Sistema de Registro de Preços, segundo os autores “a opção por uma ou outra modalidade de licitação estaria inserida no campo da discricionariedade do administrador público. Em outras palavras seria possível optar por qualquer uma delas. Ledo engano!”<sup>71</sup>

Para a escolha entre uma das modalidades previstas para o Sistema de Registro de Preços, a Administração Pública, deverá estar pautada em elementos concretos para cada caso, ou seja, para a adoção da modalidade de pregão, é necessário que o bem ou serviço a ser licitado seja de natureza comum. De outra banda, a modalidade licitatória concorrência, exige entre quaisquer interessados que, na fase de habilitação, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital.

Desta forma, explicam Guimarães e Niebuhr que:

a Administração Pública só poderá se valer do Pregão para registrar preços de bens ou serviços que apresentem, de forma inequívoca, a natureza comum. Ao contrário, se a licitação contemplar o registro de preços de objeto classificado como incomum, a opção deverá recair na modalidade concorrência.<sup>72</sup>

Com isso, pode-se concluir que a adoção de determinada modalidade, visando o Sistema de Registro de Preços, deverá ser feita levando-se em consideração a natureza do objeto a ser licitado.

---

<sup>70</sup> BRASIL. *Decreto n.º 7.892*, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm). Acesso em: 09 set. 2021. “Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei n.º 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei n.º 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado”.

<sup>71</sup> GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 61.

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 62.



### 3.8 ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

O art. 2º do Decreto Federal n.º 7.892 de 2013, estabelece em seu inciso II que a Ata de Registro de Preços trata-se de:

Um documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso de 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.<sup>73</sup>

Paulo Sergio de Monteiro Reis, explica que a Ata de Registro de Preços:

É vinculativo na medida que vincula, de um lado, a administração pública, representada pelo gerenciador, e, de outro, o licitante vencedor. A partir daí ambos estão vinculados às condições estabelecidas na ata. É obrigacional, a uma obriga a administração a, em havendo interesse na contratação, fazê-lo como detentor da ata ou utilizar-se de outros meios, em situações excepcionais, mas sempre dando o direito de preferência em igualdade de condições. A duas, obriga o detentor a, quando convocado pela administração, firmar o termo de contrato ou receber o instrumento equivalente, assumindo a obrigação de dar ou de fazer, consoante suas disposições. É um compromisso para uma futura contratação; não é, portanto, um contrato, na perfeita acepção dos termos.<sup>74</sup>

Para uma melhor compreensão do tema, importante registrar o que estabelece os incisos III, IV e V, do art. 2º, do Decreto n.º 7.892/2013, especificando o responsável para conduzir os procedimentos administrativos necessários para a realização do Sistema de Registro de Preços, quem poderá participar e quem poderá aderir a Ata de Registro de Preços, que são, respectivamente o órgão gerenciador, o órgão participante e o órgão não participante.

Marçal Justen Filho, define o Sistema de Registro de Preços nestes termos:

Órgão gerenciador é aquele que assume o desempenho da organização do sistema, da realização da licitação, do controle das questões de interesse comum de todos os entes administrativos envolvidos.  
Órgão participante é entidade que integra, desde o momento inicial, a solução do registro de preços, indicando os quantitativos e as especificações dos produtos que pretende adquirir e, se for o caso, firmando contratos posteriores.

---

<sup>73</sup> BRASIL. *Decreto n.º 7.892*, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm). Acesso em: 09 set. 2021.

<sup>74</sup> REIS, Paulo Sergio de Monteiro. *Sistema de registro de preços: uma forma inteligente de contratar*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 119.

Órgão não participante é uma entidade administrativa que delibera aderir a uma ata de registro de preços já existente, mesmo não tendo participado originalmente da concepção do SRP.<sup>75</sup>

Ainda, não se pode esquecer que, além desses, são autores no SRP os fornecedores dos bens ou prestadores de serviços participantes do procedimento.

Voltando ao tema central, para Guimarães e Niebuhr, a Ata de Registro de Preços é um documento que produz obrigações de modo unilateral, ao passo que:

o signatário da ata de registro de preços assume para com a Administração um compromisso de contratar com ela o objeto consignado na ata de registro de preços, nas condições e preços oferecidos durante a licitação, dentro do prazo de validade dela.<sup>76</sup>

Adverta-se que Ata de Registro de Preços não se confunde com o contrato. A despeito disso, Fortini e Romanelli observam que:

a natureza jurídica da ata é objeto de diversas discussões jurisprudenciais e doutrinárias. A AGU, no parecer 0003/2019/CPLC/PGF/AGU, retoma a distinção entre a ata e o contrato, enfatizando suas distintas funções, destacando, por fim, que o negócio jurídico bilateral surge com a assinatura do termo de contrato ou equivalente.<sup>77</sup>

Citam, ainda as autoras, a decisão do Tribunal de Contas da União (TCU), em que o Tribunal de Contas da União afirma que a ata gerada pela licitação para Registro de Preços e o contrato são figuras distintas:

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 do contrato. Na verdade, “*a ata de registro de preços impõe compromissos, basicamente, ao fornecedor*

<sup>75</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 263.

<sup>76</sup> GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 86.

<sup>77</sup> FORTININI, Cristiana; ROMANELLI, Fernanda Piaginni. Aspectos gerais, a intenção para registro de preços (IRP) e considerações sobre os órgãos envolvidos. In: FORTINI, Cristiana (coord.). *Registro de preços: análise crítica do Decreto Federal n.º 7.892/13, com as alterações posteriores*. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 71.

*(e não à Administração Pública), sobretudo em relação aos preços e as 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”.*<sup>78</sup>

Nesse prisma, Ata de Registro de Preços é, por conseguinte, o documento que registrará os preços das propostas classificadas no certame, assim como os seus fornecedores, de acordo com os critérios estabelecidos no edital, bem como as condições para as contratações que poderão ser efetivadas futuramente entre os que registraram os preços e a Administração Pública.

Mais especificamente, a Ata de Registro de Preços é o documento que estabelece as condições para futuros contratos entre a Administração Pública e um particular, estabelecendo o objeto, a qualidade, os quantitativos, os prazos e os locais de entrega, o preço e todas as outras previsões relevantes indicadas no instrumento convocatório.

### **3.8.1 Conteúdo e formalização da Ata de Registro de Preços**

A legislação sobre o Registro de Preços e mesmo o Decreto Federal n.º 7.892/13 não esclarecem o conteúdo da Ata de Registro de Preços. No entanto, o art. 2º, inciso II, do referido Decreto, define que deverá constar impreterivelmente na ata, os preços, fornecedores, órgãos participantes e as condições a serem praticadas, nos termos definidos no edital e propostas apresentadas.

Para Guimarães e Niebuhr, na qualidade de pré-contrato unilateral, a Ata de Registro de Preços deve conter todos os elementos essenciais a futura contratação, devendo veicular as seguintes informações:

- a) qualificação da pessoa que assina a ata, que assume a obrigação perante a Administração;
- b) objeto da ata de registro de preços, que é o objeto licitado;
- c) as condições para a execução do objeto;
- d) o preço por unidade, que é o oferecido na licitação;
- e) o prazo de validade da ata, que é de, no máximo, um ano, também já fixado no edital;

---

<sup>78</sup> FORTININI, Cristiana; ROMANELLI, Fernanda Piaginni. Aspectos gerais, a intenção para registro de preços (IRP) e considerações sobre os órgãos envolvidos. In: FORTINI, Cristiana (coord.). *Registro de preços: análise crítica do Decreto Federal n.º 7.892/13, com as alterações posteriores*. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 71. (Grifo do autor).

f) o procedimento para formalização dos futuros contratos decorrentes da ata de registro de preços.<sup>79</sup>

Observa-se acerca do conteúdo indicado pelos autores, que uma expressiva parcela dos itens da Ata de Registro de Preços é preestabelecida na licitação. Isso ocorre por força do princípio a vinculação ao instrumento convocatório.

Jacoby Fernandes, tratando do conteúdo da Ata de Registro de Preços, indica que deve constar:

nome da repartição interessada e seu setor, local, dia, hora de abertura e julgamento, membros da comissão especial de registro de preços, órgão gerenciador, órgãos participantes, fornecedores, com o nome e inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica – CNPJ, seguidos da lista de itens, vencedores, preços e marcas ofertados, com a primeira cotação e cotações seguintes, se for o caso.<sup>80</sup>

Além disso, devem constar, segundo o autor, as condições a serem praticadas, tais como “à marca, tipo, local de entrega, elementos fundamentais para garantir a qualidade do procedimento, e que justificam o preço, e a vantagem da proposta vencedora e das demais propostas registradas”.<sup>81</sup>

Nesse curso, quanto a formalização da Ata de Registro de Preços, o parágrafo único do art. 38 da Lei n.º 8.666/93, prescreve que “as minutas de editais de licitação, bem como os contratos, acordos, convênios ou ajustes, devem ser previamente examinados e aprovados por assessoria jurídica da Administração”.<sup>82</sup>

Considerando que a Ata de Registro de Preços tem natureza de pré-contrato, ainda que com ele não se confunda, devendo prever todas as condições da futura contratação e/ou prestação de serviços, por consequência, a minuta da Ata de Registro de Preços deve ser, antes de assinada, aprovada pela assessoria jurídica vinculada a Administração Pública.

Registram Guimarães e Niebuhr, quanto assinatura da ata que a “Administração não assume obrigações na ata de registros de preços. Uma vez

<sup>79</sup> GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 87.

<sup>80</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico*. 5. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 272

<sup>81</sup> Ibid., p. 273.

<sup>82</sup> BRASIL. *Lei n.º 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 09 ago. 2021.

assinada a Ata de Registro de Preços, a Administração contrata se quiser, na quantidade que quiser e quando quiser”<sup>83</sup>, desde que respeitado o quantitativo previsto no edital e o prazo de vigência da ata.

Importa registrar que o Decreto Federal n.º 7.892/13, prescreve, no inciso II do seu artigo 11, que “o preço registrado com indicação dos fornecedores será divulgado no Portal de Compras do Governo Federal e ficará disponível durante a vigência da Ata de Registro de Preços”.<sup>84</sup>

Ressalte-se que o atual Decreto versa sobre o meio de publicidade da Ata de Registro de Preços, sem exigir que se publique na imprensa oficial. No entanto, o parágrafo 2º, do art. 15, da Lei n.º 8.666/93, demanda a publicação, do extrato da ata, trimestral dos preços registrados na imprensa oficial, como condição para que se mantenha a vigência da ata.

### **3.8.2 Prazo de validade, prorrogação e alteração da Ata de Registro de Preços**

O artigo 15 da Lei n.º 8.666/93, em seu parágrafo 3º, inciso III, estabelece que o prazo de validade do Registro de Preços não poderá ultrapassar um ano.<sup>85</sup>

Guimarães e Niebuhr, observam que o dispositivo supracitado se refere a “validade do registro de preços. Isso significa, a rigor, prazo de vigência da Ata de Registro de Preços, ou seja, a ata não pode produzir efeitos depois de um ano de sua publicação”.<sup>86</sup>

Importante esclarecer que Ata de Registro de Preços pode apresentar prazo de vigência inferior ao período de um ano, de acordo com a conveniência da Administração, porém nunca superior a ele.

---

<sup>83</sup> GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 89.

<sup>84</sup> BRASIL. *Decreto n.º 7.892*, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm). Acesso em: 09 set. 2021.

<sup>85</sup> BRASIL. *Lei n.º 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 09 ago. 2021.

<sup>86</sup> GUIMARÃES; NIEBUHR, op. cit., p. 95.

Assim, é permitido, inclusive, prorrogar a Ata de Registro de Preços, a teor do que dispõe o artigo 12 do Decreto Federal n.º 7.892/13, desde que o período total de vigência dela, contando com a prorrogação, não ultrapasse doze meses.<sup>87</sup>

Convém anotar, nas palavras de Marçal Justen Filho, que o “prazo de validade da Ata de Registro de Preços não se confunde com o prazo de vigência do contrato dela decorrente”.<sup>88</sup> Isso significa que o prazo de vigência dos contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços, será disciplinado pelo ato convocatório, observando as regras da Lei n.º 8.666/93, em especial o art. 57, o qual estabelece para um contrato de prestação de serviços, que poderá ter sua prorrogação por iguais e sucessivos períodos, limitada a sessenta meses, ainda que tomando por base uma Ata de Registro de Preços com prazo de validade de doze meses.

Quanto às alterações que podem ser feitas na Ata de Registro de Preços, o artigo 12, parágrafo 1º, do Decreto Federal n.º 7.892/13, veda os “acréscimos nos quantitativos fixados pela Ata de Registro de Preços, inclusive o acréscimo de que trata o § 1º do art. 65 da lei 8.666/93”, fixado em até vinte e cinco por cento.<sup>89</sup>

Neste contexto, Guimarães e Niebuhr apontam que as alterações da Ata de Registro de Preços de natureza quantitativa são vedadas, por outro lado as alterações de ordem qualitativas são permitidas.

Conclui-se, diante da proibição específica para as alterações quantitativas previstas no §1º do artigo 12 do Decreto Federal n.º 7.892/13, que os demais tipos de alterações, notadamente de ordem quantitativa, são permitidos. Ou seja, é permitido alterar a ata para realizar as outras espécies de alterações enumeradas nos incisos I e II do artigo 65 da Lei n.º 8.666/93, exceto as de

---

<sup>87</sup> BRASIL. *Decreto n.º 7.892*, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm). Acesso em: 09 set. 2021. “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 n.º 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 n.º 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 n.º 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 n.º 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”.

<sup>88</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 277.

<sup>89</sup> BRASIL. *Decreto n.º 7.892*, op. cit.

natureza quantitativas, prevista na alínea “b” do inciso II do art. 65 da Lei n.º 8.666/93.<sup>90</sup>

Em relação as alterações qualitativas, para Jacoby Fernandes, elas parecem ser possíveis, desde que, adotando-se, assim, as mesmas cautelas de “preservar o interesse público e demonstrá-lo nos autos, além de observar o fato de que a alteração não pode ser de tal ordem que viole o princípio da isonomia e da competição”.<sup>91</sup>

### 3.8.3 Revisão dos preços da Ata de Registro de Preços

Trata-se de hipótese usualmente denominada de revisão, que alguns autores preferem chamar de reequilíbrio ou recomposição. É um dos instrumentos que poderão ser utilizados para reequilibrar a equação econômico-financeira de um contrato, ou seja, deve ser aplicada diante da ocorrência de fatos imprevisíveis.

Interessante notar a diferença trazida por Bittencourt referente a reequilíbrio e reajuste, conforme o autor, não se pode confundir os dois termos:

No reajuste busca-se, devido a inflação, a revitalização do poder aquisitivo do dinheiro, alterando-se o preço da contraprestação devida pela Administração. No reequilíbrio, persegue-se o resgate do equilíbrio contratual, rompido em decorrência de encargos supervenientes, independentemente da natureza, que prejudicam uma das partes, criando-lhe uma onerosidade excessiva.<sup>92</sup>

Uma das formas de se garantir equilíbrio econômico-financeiro, é a revisão dos preços registrados, que segundo Lúlian Miranda:

Entende-se que a revisão de preços consiste na verificação das vantagens e dos custos diretos e indiretos contemplados na proposta apresentada pelo licitante, de modo a verificar alteração substancial e superveniente – que afete vantagens e os custos previstos na proposta – para restabelecer,

<sup>90</sup> GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 97.

<sup>91</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico*. 5. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 242.

<sup>92</sup> BITTENCOURT, Sidney. *Licitação de registro de preços: comentários ao Decreto n.º 7.892, de 23 de janeiro de 2013, alterado pelos Decretos n.º 8.250, de 23 de maio de 2014, e 9.488, de 30 de agosto de 2018*. 5. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2019, p. 140.



quando necessário e possível, a relação econômico-financeira originalmente prevista.<sup>93</sup>

Essas alterações podem ocorrer quando os preços registrados sofrerem redução ou elevação em relação aos praticados no mercado, conforme dispõe o art. 17 do Decreto Federal n.º 7.892/2013, devendo o órgão gerenciador promover as negociações junto aos fornecedores, observadas as disposições contidas no artigo 65, II, “d”, da Lei n.º 8.666/93.

Observa Paulo Sergio de Monteiros Reis que, enquanto o art. 17 do Decreto Federal n.º 7.892/2013 “prevê a possibilidade de revisão para mais ou para menos, o art. 18 do referido decreto, passa a admitir tão somente que o reajuste seja formalizado se objetivar reduzir o valor, nunca o aumentá-lo”.<sup>94</sup>

Desta forma, dispõe o art. 18, do Decreto Federal n.º 7.892/2013, que a Administração Pública, representada pelo gerenciador, deverá convocar o detentor do registro, propondo que o preço registrado seja reduzido aos novos valores praticados no mercado. Por outro lado, se o detentor da ata, demonstrar a impossibilidade de redução dos preços, estará liberado do compromisso assumido.

Para Marçal Justen Filho, somente se admite a revisão de preços:

a favor da administração, tal como previsto no art. 19, do Decreto Federal n.º 7.892/13, não se prevê a revisão para produzir benefícios a favor do particular, mesmo que os preços do mercado sejam superiores aos previstos na proposta do licitante.<sup>95</sup>

Em resumo, os preços registrados na Ata de Registro de Preços são passíveis de revisão quando de fato resultarem num desequilíbrio econômico-financeiro devidamente comprovado.

### **3.8.4 Cancelamento da Ata de Registro de Preços**

Lúlian Miranda observa que o cancelamento dos preços registrados em ata é:

---

<sup>93</sup> MIRANDA, Lúlian. Da revisão e do cancelamento dos preços registrados. *In*: FORTINI, Cristiana (coord.). *Registro de preços: análise crítica do Decreto Federal n.º 7.892/13, com as alterações posteriores*. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 201.

<sup>94</sup> REIS, Paulo Sergio de Monteiro. *Sistema de registro de preços: uma forma inteligente de contratar*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 145.

<sup>95</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 285.



análogo à rescisão do contrato administrativo. O cancelamento deve ser procedido pela administração pública, garantindo-se os princípios do contraditório e ampla defesa, nos termos do artigo 5º, LV da Constituição Federal e do parágrafo único do art. 20 do Decreto Federal n.º 7.892/13.<sup>96</sup>

Assim sendo, o registro do fornecedor será cancelado em decorrência de ato imputado ao fornecedor, ou uma consequência da negativa do fornecedor em reduzir o seu preço registrado, sendo que nessa hipótese, o Decreto não considerou assegurar o contraditório e a ampla defesa.

O artigo 21 do Decreto Federal n.º 7.892/13, admite o cancelamento do Registro de Preços, na ocorrência de fato superveniente, decorrente de caso fortuito ou força maior, que prejudique o cumprimento da ata, comprovado e justificado por razão de interesse público ou a pedido do fornecedor, desde que prejudicial ao cumprimento da Ata de Registro de Preços e devidamente comprovado e justificado.

Neste curso, Paulo Sérgio de Monteiro Reis indica que Ata de Registro de Preços poderá ser cancelada das seguintes formas:

- 1 – pelo esgotamento do quantitativo nela registrado, mesmo que não tenha sido extinto seu prazo de duração. Como não é possível fazer acréscimo no quantitativo registrado, em não havendo mais possibilidade de demanda, a ata é considerada extinta, continuando, é claro, a execução dos contratos dele decorrentes que ainda estiverem vigentes;
- 2 – pelo esgotamento de seu prazo de duração, desde já atingido o limite máximo de 12 meses, ainda que exista determinado quantitativo não demandado. Como o prazo máximo já foi complementado, essa ata não produzirá efeitos;
- 3 – por razões de interesse público, decorrentes de fato superveniente que torne absolutamente desnecessária sua manutenção;
- 4 – quando os preços registrados se tornarem superiores aos praticados no mercado e o detentor, bem como os integrantes do cadastro reserva, não conseguirem atender à solicitação de redução, comprovadamente;
- 5 – a pedido do fornecedor, quando ficar impossibilitado, comprovadamente, de atender as demandas.<sup>97</sup>

Portanto, tanto a Administração quanto o signatário da Ata de Registro de Preços, podem pedir seu cancelamento.

<sup>96</sup> MIRANDA, Iúlian. Da revisão e do cancelamento dos preços registrados. In: FORTINI, Cristiana (coord.). *Registro de preços: análise crítica do Decreto Federal n.º 7.892/13, com as alterações posteriores*. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 211.

<sup>97</sup> REIS, Paulo Sergio de Monteiro. *Sistema de registro de preços: uma forma inteligente de contratar*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p.154.

### 3.9 O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Considerando ser o Registro de Preços um importante instrumento jurídico posto à disposição da Administração Pública, a nova lei de licitações e contratações, Lei n.º 14.133/2021, sem destituir a definição já conhecida, descreve o Sistema de Registro de Preços, em seu art. 6º, inciso XLV, sendo:

XLV – sistema de registro de preços: conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição de locação de bens para contratações futuras.<sup>98</sup>

Interessante notar que, com o advento da nova lei, permitiu-se de forma expressa a adoção do Sistema de Registro de Preços para contratação de obras e serviços de engenharia, condicionando a contratação ao atendimento dos seguintes requisitos, conforme dispõe o art. 85, incisos I e II, da Lei n.º 14.133/2021: “I – existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional; II – necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado”.<sup>99</sup>

Marçal Justen Filho, acerca dessa permissão, observa que podem existir “obras e serviços de engenharia a serem prestados de modo permanente ou frequente, que não comportam contratação por meio de SRP em virtude da inviabilidade de submissão a um projeto padronizado”.<sup>100</sup>

Outra alteração que merece destaque é a necessidade de a Administração Pública indicar a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida, bem como a quantidade mínima a ser cotada, tanto para a aquisição de bens quanto para serviços. Previsões essas contidas no art. 82, inciso I e II da Lei n.º 14.133/2021.

No entanto, em casos excepcionais, a nova lei possibilita, em seu art. 82, parágrafo 3º, a instauração da licitação para Registro de Preços apenas com indicação limitada de unidades de contratação, sem a indicação do total a ser adquirido. Todavia, esta permissão legal apenas pode ser aplicada quando for a primeira

---

<sup>98</sup> BRASIL. *Lei n.º 14.133*, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 25 ago. 2021.

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1176.

licitação para o objeto, e o órgão ou entidade não tiver Registro de Preços de demandas anteriores, no caso de alimentos perecíveis e, no caso em que o serviço estiver integrado ao fornecimento de bens. Em qualquer destas hipóteses, é obrigatório a indicação do valor máximo da despesa.

A despeito disso, Edgar Guimarães refletindo sobre o tema, destaca que:

Especificar as quantidades do objeto, ainda que de forma estimada, é providência necessária que se opera tanto em favor da Administração Pública, quanto dos licitantes que irão participar da licitação. É benéfica para a entidade licitadora, pois em razão das quantidades fixadas no instrumento convocatório há uma grande probabilidade de se obter um preço melhor em razão da economia de escala. Para os licitantes, a definição do objeto de forma clara e precisa, além de absolutamente indispensável à elaboração de uma proposta boa e firme, se constitui um postulado de igualdade entre aqueles que participam do certame.<sup>101</sup>

Depreende-se neste contexto, que especificar as quantidades do objeto a ser adquirido é relevante para assegurar que o fornecedor/licitante esteja devidamente preparado para adimplir as contratações decorrentes da Ata de Registro de Preços.

Ainda, merece destaque a definição trazida pela Lei n.º 14.133/2021, no art. 6º, inciso XLVI, acerca da Ata de Registro de Preços:

XLVI – ata de registro de preços: documento vinculativo obrigacional com características de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso do instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas.<sup>102</sup>

Nota-se que a definição reconheceu que o documento que formaliza o resultado da licitação de Sistema de Registro de Preços apresenta natureza vinculativa e obrigacional.

Em relação ao conceito trazido pela nova lei de licitações e contratações, Marçal Justen Filho explica que “a ata de registro de preços não produz diretamente

---

<sup>101</sup> GUIMARÃES, Edgar. Instrumentos auxiliares das licitações e contratações. *In*: DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella (coord.). *Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021*. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 171.

<sup>102</sup> BRASIL. *Lei n.º 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Brasília, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 25 ago. 2021.

um contrato de fornecimento ou serviços. Ela formaliza um contrato preliminar que envolve a disciplina de futuras contratações entre as partes.”<sup>103</sup>

Importa registrar ainda a mudança trazida pela nova lei de licitações quanto ao prazo de vigência da Ata de Registro de Preços. Conforme estabelece o art. 84, da Lei n.º 14.133/2021, o prazo de vigência será de um ano e poderá ser prorrogado, por igual período, desde que comprovado preço vantajoso.

Sobre o assunto, explica Guimarães, que ao final de um ano, não basta que o “preço registrado se mantenha vantajoso para a Administração Pública é, absolutamente imprescindível que haja saldo de quantidades não consumidas para que a prorrogação possa ocorrer.”<sup>104</sup>

Complementa Marçal Justen Filho, que “o particular pode opor-se à prorrogação, tenha ela sido prevista no edital ou não, se por reputar inconveniente a manutenção do vínculo”.<sup>105</sup>

Observadas essas alterações trazidas pela Lei n.º 14.133/2021, apesar de estabelecer procedimento bastante interessante em se tratando do Sistema de Registro de Preços, verifica-se que a nova lei procurou consolidar e regulamentar as práticas já existentes no ordenamento jurídico, que rege as contratações públicas, sendo a Lei n.º 8.666/93, a Lei n.º 10.520/02 e o Decreto Federal n.º 7.892/13.

---

<sup>103</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*: Lei 14.133/2021. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021, p. 1159.

<sup>104</sup> GUIMARÃES, Edgar. Instrumentos auxiliares das licitações e contratações. *In*: DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella (coord.). *Licitações e contratos administrativos*: inovações da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 175.

<sup>105</sup> JUSTEN FILHO, op. cit., p. 1176.

## 4 ADESÃO DA FIGURA DO “CARONA” NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

O presente tópico trata da adesão da figura do “carona” na Ata de Registro de Preços, buscando ampliar o seu entendimento. Essa adesão, denominada de “carona”, encontra disposição no art. 22 do Decreto Federal n.º 7.892/13, possibilitando que o ente público que não tenha participado da licitação, que deu origem a Ata de Registro de Preços, possa aderir a ela, utilizando-se como se sua fosse, desde que devidamente justificada a vantagem.

Apesar do uso recorrente pela Administração Pública, ainda há divergências acerca da legalidade e aplicabilidade de sua adesão. Diante disso, ideal a análise, neste capítulo, se as aquisições decorrentes da adesão tardia na Ata de Registro de Preços estão em consonância com os princípios que regem a Administração Pública.

Ademais, também serão tratados os procedimentos e limites, bem como o posicionamento do Tribunal de Contas quanto a adesão tardia na Ata de Registro de Preços.

### 4.1 PROCEDIMENTO PARA ADESÃO NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Decreto Federal n.º 3.931/2001, em seu art. 8º, disciplinou pela primeira vez a figura do “carona”, dispondo que:

Art. 8º A ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem.<sup>106</sup>

Observa-se que o Decreto Federal n.º 3.931/2001 autorizava que os órgãos ou entidades que não haviam participado do certame licitatório para Registro de Preços, poderiam se utilizar da Ata de Registro de Preços, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que comprovada a vantagem.

---

<sup>106</sup> BRASIL. *Decreto n.º 3.931*, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços Previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3931htm.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3931htm.htm). Acesso em: 06 out. 2021.

Sobre o assunto, Guimarães e Niebuhr, definem a adesão à Ata de Registro de Preços, apelidada de “carona”, como “o procedimento por meio do qual um órgão ou entidade que não tenha participado da licitação que deu origem à Ata de Registro de Preços adere a ela e vale-se como se sua fosse”.<sup>107</sup>

Importante, para um melhor entendimento acerca da adesão à Ata de Registro de Preços, trazer a definição de órgão não participante, conceituado no artigo 2º, incisos V do Decreto Federal n.º 7.892/13:

V - 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.<sup>108</sup>

Nota-se que o órgão não participante não está presente no processo, nem na fase de planejamento e tampouco na fase licitatória. Sua existência só pode iniciar na fase de gerenciamento da ata, como sendo um novo usuário, não havendo, dessa forma, um quantitativo separado para atendê-lo.

Para Paulo Sergio de Monteiro Reis, “a entrada posterior no processo ficou conhecida como adesão tardia, e o órgão da administração pública que adere tardiamente ficou conhecido como carona”.<sup>109</sup>

Dessa forma, o “carona” é o órgão que não participou da licitação para Registro de Preços nem como gerenciador, nem como participante e, em determinado momento, precisando adquirir um bem ou contratar um serviço comum, poderá, sem realizar processo licitatório, aderir a uma Ata de Registro de Preços que esteja dentro do seu prazo de validade.

Nesse diapasão, o procedimento para adesão deve ser precedido do processo licitatório pelo órgão gerenciador, com a formalização da Ata de Registro de Preços. Posteriormente, em razão do objeto licitado, o órgão aderente que deseja aderir, deverá consultar o órgão gerenciador, assim como o fornecedor e, de posse da anuência de ambos, o carona adquire diretamente, sem licitação, o objeto registrado.

---

<sup>107</sup> GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 113.

<sup>108</sup> BRASIL. *Decreto n.º 7.892*, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm). Acesso em: 09 set. 2021.

<sup>109</sup> REIS, Paulo Sergio de Monteiro. *Sistema de registro de preços: uma forma inteligente de contratar*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 156.

Além disso, o fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços poderá optar pela aceitação ou não do fornecimento a título de adesão.

O artigo 22 do Decreto Federal n.º 7.892/13<sup>110</sup> prescreve o que já se encontrava no art. 8º do Decreto Federal n.º 3.931/01, prevendo a possibilidade da utilização da Ata de Registro de Preços por órgãos ou entidades não participantes do certame, disciplinando a figura do carona, desde que haja vantagem para o aderente e esta seja devidamente justificada.

Bruna Rodrigues Colombarolli explica que a “adesão somente é possível se houver explicitações da vantagem auferida pelo órgão ou entidade não participante e anuência do órgão gerenciador.”<sup>111</sup>

Sobre o assunto, Bittencourt enfatiza que essa permissão de adesão a Ata de Registro de Preços:

é altamente vantajosa para os que “pegam carona” e, quase sempre, para os fornecedores registrados, uma vez que, para “caronas”, acarreta agilidade nas contratações e economicidade de toda ordem, e, para os fornecedores, ganhos extras, com mais contratações.<sup>112</sup>

Assim, diante da desburocratização e economicidade que a adesão tardia na Ata de Registro de Preços foi introduzida na Administração Pública, proporcionando e reduzindo trabalho, gastos e tempo, com a realização de um processo licitatório.

Observam Guimarães e Niebuhr, que a justificativa da vantagem depende de “três aspectos, dois relacionados ao objeto, o primeiro qualitativo, o segundo quantitativo, e o terceiro econômico-financeiro, a respeito da compatibilidade do preço registrado com o praticado no mercado”.<sup>113</sup>

<sup>110</sup> BRASIL. *Decreto n.º 7.892*, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm). Acesso em: 09 set. 2021. “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”.

<sup>111</sup> COLOMBAROLLI, Bruna Rodrigues. Carona – federalismo por cooperação e eficiência administrativa. In: FORTINI, Cristiana (coord.). *Registro de preços: análise crítica do Decreto Federal n.º 7.892/13, com as alterações posteriores*. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 221.

<sup>112</sup> BITTENCOURT, Sidney. *Licitação de registro de preços: comentários ao Decreto n.º 7.892, de 23 de janeiro de 2013, alterado pelos Decretos n.º 8.250, de 23 de maio de 2014, e 9.488, de 30 de agosto de 2018*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 146.

<sup>113</sup> GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 140.



Nesse norte, Paulo Sérgio Monteiro Reis, chama a atenção quanto a adesão na Ata de Registro de Preços, preocupado com o fato, o TCU alertou, no Acordão n.º 1.793/2011-P:

9.2.1. oriente os gestores dos órgãos integrantes do Sisg:  
[...]

9.1.2.3. quando se tratar de contratação mediante adesão a ata de registro de preço, a realizarem ampla pesquisa de mercado, visando caracterizar sua vantajosidade sob os aspectos técnicos, econômicos e temporais, sem prejuízo de outras etapas do planejamento, conforme previsto no art. 15, §1º, da Lei nº 8.666/1993 c/c os arts. 3º e 8º, caput, do Decreto n.º 3.931/1991 e no item 9.2.2 do Acordão n.º 2.764/2010-TCU-Plenário;<sup>114</sup>

Na prática, quando localizada a ata que se pretenda aderir e que atenda às necessidades do ente aderente, desde que se tenha a autorização, o órgão interessado deverá realizar ampla pesquisa de mercado para constatar se os preços registrados estão compatíveis com aqueles praticados e se satisfazem o interesse público. Após isso, com a anuência do órgão gerenciador, o carona deverá implementar a contratação, observado o prazo de validade da ata: doze meses.

Outra cautela que deve ser tomada, conforme dispõe o parágrafo 6º, do art. 22, do Decreto Federal n.º 7.892/13, após aprovada a adesão do “carona”, é o prazo de noventa dias para efetivar a aquisição ou contratação, contados do consentimento do órgão ou entidade responsável pela Ata de Registro de Preços, sob pena de decadência do direito. Convém salientar, que este prazo é reduzido se antes dele vencer o prazo de vigência da Ata de Registro de Preços.<sup>115</sup>

Vale destacar ainda, o disposto no parágrafo 8º, do artigo 22, do Decreto Federal n.º 7.892/13 que veda os órgãos e entidades da Administração Pública Federal de participarem na condição de carona de Atas de Registro de Preços gerenciadas por órgão ou entidade municipal, estadual ou distrital. Por outro lado, o parágrafo 9º, do mesmo dispositivo autoriza que órgãos ou entidades dos entes

---

<sup>114</sup> REIS, Paulo Sergio de Monteiro. *Sistema de registro de preços: uma forma inteligente de contratar*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 162.

<sup>115</sup> BRASIL. *Decreto n.º 7.892*, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm). Acesso em: 09 set. 2021. “Art. 22. § 6º Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observados o prazo de vigência da ata”.



federados façam a adesão às Atas de Registro de Preços da Administração Pública Federal.<sup>116</sup>

## 4.2 LIMITES PARA ADESÃO NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Consoante o já exposto, o carona poderá aderir a Ata de Registro de Preços desde que a mesma esteja dentro de seu prazo de validade. Nesta esteira, o art. 22 do Decreto Federal n.º 7.892/13, estabeleceu uma série de requisitos sobre a adesão do carona na Ata de Registro de Preços e, dentre essas, foram estabelecidos limites, até então inexistentes em relação ao Decreto Federal n.º 3.931/01.

Estipulava o revogado Decreto Federal n.º 3.931/01, em seu art. 8º, que para se aderir a Ata de Registro de Preços, seria necessário que o carona, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, demonstrasse vantagem e sua adesão fosse aceita pelo fornecedor. Além disso, as aquisições ou contratações adicionais não poderiam exceder, por órgão e entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados em ata.<sup>117</sup>

Avaliando o assunto, observa Sidney Bittencour que:

Essa possibilidade vinha criando sérios problemas para a consecução do interesse público, pois permitia que uma licitação em disputa restrita a um determinado patamar produzisse uma infinidade de demandas contratuais semelhantes, sem qualquer redução dos valores ofertados.<sup>118</sup>

Diante da ausência de regulamentação, quanto ao limite de adesões, o TCU resolveu definir o limite das adesões à Ata de Registro de Preços através do Acórdão

---

<sup>116</sup> BRASIL. *Decreto n.º 7.892*, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm). Acesso em: 09 set. 2021. “Art. 22. § 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”.

<sup>117</sup> BRASIL. *Decreto n.º 3.931*, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços Previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3931htm.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3931htm.htm). Acesso em: 06 out. 2021. “Art. 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem”.

<sup>118</sup> BITTENCOURT, Sidney. *Licitação de registro de preços: comentários ao Decreto n.º 7.892*, de 23 de janeiro de 2013, alterado pelos Decretos n.º 8.250, de 23 de maio de 2014, e 9.488, de 30 de agosto de 2018. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 149.

n.º 1.233/2012, no qual determinou que as adesões a Ata de Registro de Preços estão limitadas à quantidade consignada inicialmente na ata:

9.3.2.1.5. em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/93, art.º 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;<sup>119</sup>

Neste contexto, com a finalidade de extinguir quaisquer dúvidas acerca do limite de adesões o Decreto Federal n.º 7.892/13, em seu artigo 22, parágrafo 3º, estabeleceu que as aquisições ou contratações adicionais pelo “carona”, não poderão exceder por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do edital e registrados na Ata de Registro de Preços.

Nessa feita, foi estabelecido no parágrafo 4º, do artigo 22, do aludido Decreto que o quantitativo decorrente das adesões a Ata de Registro de Preços, deverá estar previsto no edital, assim como não poderá superar, na totalidade, ao quántuplo do quantitativo de cada item registrado na ata, independentemente do número de órgãos não participantes que vierem a aderir.

Contudo, o Decreto Federal n.º 9.488/18,<sup>120</sup> introduziu alterações nos limites permitidos acerca da adesão à Ata de Registro de Preços. O que anteriormente previa que as aquisições adicionais não poderiam exceder a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços, agora com a nova redação imposta pelo referido Decreto, o parágrafo 3º, do artigo 22, do Decreto Federal n.º 7.892/13,<sup>121</sup> passou a prever o limite individual de cinquenta por cento.

Dessa forma, o órgão não participante deverá respeitar o limite individual do registro, sendo cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento

---

<sup>119</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1.233/12* — Plenário. Ministro Valmir Campelo. Data do julgamento: 23 maio. 2012. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*1233](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*1233). Acesso em: 06 out. 2021.

<sup>120</sup> BRASIL. *Decreto n.º 9.488*, de 30 de agosto de 2018. Altera o Decreto n.º 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e o Decreto n.º 7.579, de 11 de outubro de 2011, que dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISF, do Poder Executivo Federal. Brasília, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9488.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9488.htm). Acesso em: 11 out. 2021.

<sup>121</sup> BRASIL. *Decreto n.º 7.892*, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm). Acesso em: 09 set. 2021. “Art. 22 § 3º As aquisições ou as contratações adicionais de que trata este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes. (Redação dada pelo Decreto n.º 9.488, de 2018) (Vigência)”.

convocatório e registrados na Ata de Registro de Preços para o órgão gerenciador e o “carona” só poderá solicitar, no máximo, cinquenta por cento dos itens.

Ainda sobre a matéria, com a nova redação dada pelo Decreto Federal n.º 9.488/18, o art. 22, parágrafo 4º, do Decreto Federal n.º 7.892/13, passou a estabelecer um novo teto para as adesões, que não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata para o órgão gerenciador, para os órgãos participantes e para os órgãos não participantes que aderirem.<sup>122</sup>

Em resumo, exemplificando o assunto, Paulo Sérgio Monteiro Reis, observa que não existe limite para a quantidade de “caronas”, desde que:

- 1 – cada um deles não contrate mais de 50% dos quantitativos registrados em ata para o gerenciador e participantes. Exemplo: se o gerenciador tem o registro de 100 unidades e cada um dos dois participantes tem o registro de 75 unidades, a quantidade total da ata é de 250 unidades. Cada “carona” poderá contratar até 125 unidades;
- 2 – o somatório das contratações feitas por órgãos participantes não exceda ao dobro do quantitativo registrado na ata, por item. No mesmo exemplo: o somatório das contratações dos “caronas” não poderá exceder 500 unidades.<sup>123</sup>

Ademais, deve haver previsão, já no edital, da estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes. Nos termos do art. 9º, do Decreto Federal n.º 7.892/13, é necessário que o edital da licitação para Registro de Preços contenha expressamente essa possibilidade.<sup>124</sup>

#### 4.3 ANÁLISE DA FIGURA DO “CARONA” FRENTE AOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Os princípios básicos que norteiam a Administração Pública constituem os fundamentos da ação administrativa. É através desses que deverão ser pautados todos os atos e atividades administrativas. Dessa forma, toda conduta administrativa

<sup>122</sup> BRASIL. *Decreto n.º 7.892*, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm). Acesso em: 09 set. 2021. “Art. 22 § 4º O instrumento convocatório preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem. (Redação dada pelo Decreto n.º 9.488, de 2018) (Vigência)”.

<sup>123</sup> REIS, Paulo Sergio de Monteiro. *Sistema de registro de preços: uma forma inteligente de contratar*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 164.

<sup>124</sup> BRASIL. *Decreto n.º 7.892*, op. cit.

deve seguir, obrigatoriamente, os princípios consagrados pela Constituição Federal, em seu art. 37, *caput*, sendo estes: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Além desses, a previsão constitucional foi regulamentada pelo art. 3º da Lei n.º 8.666/93, dispondo que as licitações públicas deverão ser julgadas de acordo com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que são correlatos.<sup>125</sup>

Sobre o assunto, importante a referência trazida por Mazza, citando Celso Antônio Bandeira de Mello, acerca dos princípios administrativos:

princípio é, pois por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhes a tônica que lhe dá sentido harmônico. **Violar um princípio é muito mais grave do que violar uma norma.** A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. **É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade**, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais.<sup>126</sup>

Dessa forma, os procedimentos administrativos devem sempre estar pautados pelos princípios, uma vez que constituem o caminho a ser adotado pela Administração Pública.

Nesse caminho, a figura do “carona” foi introduzida no Sistema de Registro de Preços, objetivando reduzir gastos e o tempo, além disso, esse dispositivo torna-se mais vantajoso e econômico, quando se beneficia de todo o processo licitatório realizado por outro ente público.

---

<sup>125</sup> BRASIL. *Lei n.º 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 09 ago. 2021. “Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

<sup>126</sup> MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. [Minha Biblioteca], p. 109. (Grifo do autor).

No entanto, nas palavras de Bittencourt, o uso da “carona” é “criticado por boa parte da doutrina e por órgãos de controle, em função da falta de planejamento, havendo dominante preocupação com a multiplicação dos quantitativos registrados e com o descumprimento dos princípios licitatórios”.<sup>127</sup>

A despeito disso, Meirelles, Aleixo e Burle Filho, se posicionam contrários a figura do “carona”, para eles “ela é manifestamente ilegal e inconstitucional, desde já colocando que o fato de dar maior celeridade eficiência não é bastante para se contrapor à Lei 8.666/93 e à Constituição Federal.”<sup>128</sup>

Na mesma linha de raciocínio, Guimarães e Niebuhr observam que a figura do “carona” na mais tênue hipótese, “desferia agravos aos princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao edital, moralidade administrativa, impessoalidade e economicidade”.<sup>129</sup>

Considerando que as críticas em relação a adesão na figurada do “carona” na Ata de Registro de Preços estão pautadas na possibilidade de violação aos princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao edital, entre outros, que norteiam a Administração Pública, devido a sua comodidade, imprescindível a análise desses princípios.

#### 4.3.1 Agravo ao princípio da legalidade

Impende anotar que a Administração Pública deve basear sua conduta, observando inicialmente o princípio da legalidade, de maneira que o ente público só poderá fazer o que a lei permitir e da forma prescrita em lei.

Nesse sentido, conforme o princípio da legalidade a Administração Pública, em toda a sua atividade, só pode praticar os atos determinados pela lei e, não havendo lei que imponha ou autorize, não haverá atuação legítima. Nesse lastro, ao inserir a figura do “carona” de forma independente e autônoma, através do regulamento

<sup>127</sup> BITTENCOURT, Sidney. *Licitação de registro de preços: comentários ao Decreto n.º 7.892, de 23 de janeiro de 2013, alterado pelos Decretos n.º 8.250, de 23 de maio de 2014, e 9.488, de 30 de agosto de 2018*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 147.

<sup>128</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 381.

<sup>129</sup> GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 116.

administrativo Decreto Federal n.º 7.892/13<sup>130</sup>, não se encontra qualquer amparo legal, por não estar previsto em lei, afrontando o princípio da legalidade.

Observam Guimarães e Niebuhr, que o regulamento administrativo tem o objetivo de apenas dizer “como a lei deve ser cumprida, como ela deve ser posta em prática, operacionalizada pela Administração Pública. Regulamento administrativo apenas detalha e explicita competência já criada através de lei”.<sup>131</sup>

Nesse curso, segundo os autores:

é forçoso afirmar que o Presidente da República, ao criar e manter a figura de adesão à ata de registro de preços sem qualquer amparo legal, excedeu as suas competências constitucionais (inciso IV do artigo 84 da Constituição Federal), violando abertamente o princípio da legalidade.<sup>132</sup>

Com o mesmo raciocínio Meirelles, Aleixo e Burle Filho, enfatizam:

Sobre a ilegalidade, o exame do art. 15 e seus §§ da Lei 8.666 revela que ali não se prevê de modo expresso, implícito ou explícito a possibilidade de a Ata de Registro de Preços ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração – quadro a indicar que o decreto extrapolou, exorbitou, foi além da lei que regulamentou, permitindo o que ela não permite; ferindo, portanto, o princípio da legalidade.<sup>133</sup>

Ademais, conforme Marçal Justen Filho, há diversos obstáculos jurídicos referente a adesão na Ata de Registro de Preços, na figura do “carona”, apontando que “a Lei 8.666/93, não facultou a instituição dessa sistemática, que foi introduzida por meio de regulamento. Ao disciplinar a figura do registro de preços, não houve a previsão de sua utilização por outros órgãos”.<sup>134</sup>

Desse modo, corroborando com a doutrina, a figura do “carona”, por ser criada através de regulamento administrativo, fere o princípio da legalidade, uma vez que não encontra respaldo na lei.

<sup>130</sup> BRASIL. *Decreto n.º 7.892*, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm). Acesso em: 09 set. 2021.

<sup>131</sup> GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 119.

<sup>132</sup> *Ibid.*, p. 119.

<sup>133</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 382.

<sup>134</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 288.



### 4.3.2 Agravo ao princípio da isonomia

Prescreve o art. 5º, *caput*, da Constituição Federal<sup>135</sup>, assegurando que todos são iguais perante a lei, reconhecendo a todos os brasileiros e estrangeiros residentes no país o direito de ser tratado com igualdade. É neste contexto que decorre o princípio da isonomia ou da igualdade. Sob esse enfoque, a Administração Pública, pretendendo praticar seus atos, deve agir com imparcialidade, impedindo discriminação e privilégios indevidamente dispensados a particulares no exercício da função administrativa.

Consoante a isso, a exigência constitucional prevista no art. 37, XXI, da CF/88, determina que toda a contratação pública será precedida de processo licitatório que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.<sup>136</sup>

Nesse norte, a lei geral de licitações, em seu art. 3º, *caput*, disciplina que a licitação tem como objetivo garantir a observância do princípio da isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa.<sup>137</sup>

De acordo com essa perspectiva, a licitação é consequência do princípio da isonomia. É através desse dispositivo que será assegurado o direito dos interessados em contratar com a Administração Pública com igualdade.

A despeito disso, Guimarães e Niebuhr, ao se referirem quando a Administração Pública contrata sem licitação, ela vulnera o princípio da isonomia, “pois não franqueou a todos os interessados a oportunidade de disputarem o contrato.

---

<sup>135</sup> BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 ago. 2021. “Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes [...]”.

<sup>136</sup> Ibid. “Art. 37, XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações”.

<sup>137</sup> BRASIL. *Lei n.º 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 09 ago. 2021. “Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

A adesão à ata de registro de preços viola o princípio da isonomia porque ela pressupõe contrato sem licitação”.<sup>138</sup>

Em resumo, segundo os autores:

A figura do carona é ilegítima, porquanto através dela proceder-se-á contratação direta, sem licitação, fora das hipóteses legais e sem qualquer justificativa, vulnerando o princípio da isonomia, que é o fundamento da exigência constitucional que faz obrigatória a licitação pública.<sup>139</sup>

Portanto, considerando que Administração Pública obriga-se a valer-se do procedimento de licitação, para suas aquisições e/ou contratações, assegurando a todos os interessados igualdade de condições, pressupõe que a adesão a Ata de Registro de Preços não encontra justificativa para afastar a obrigatoriedade de licitar, contrariando, dessa forma, o princípio da isonomia, eis que cria determinado privilégio ao detentor da Ata de Registro de Preços.

#### **4.3.3 Agravo ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório**

O art. 41 da Lei n.º 8.666/93, determina que a “Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.<sup>140</sup>

Nesta feita, significa dizer que, tanto a Administração Pública quanto os licitantes devem seguir as regras e normas previstas no edital, a fim de garantir a segurança do procedimento licitatório, em outras palavras, o edital é a lei das licitações.

Contudo, para Meirelles, Aleixo e Burle Filho o órgão ou entidade da Administração Pública que não participou da licitação, colide com o princípio da vinculação ao edital, haja vista que “na “carona”, o edital, como lei interna de cada

<sup>138</sup> GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 120.

<sup>139</sup> Ibid., p. 122.

<sup>140</sup> BRASIL. *Lei n.º 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 09 ago. 2021. “Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.



licitação, não prevê e não nomeia os outros órgãos ou entidades que viriam usar aquela licitação ou que seriam os futuros contratantes”.<sup>141</sup>

Com o mesmo raciocínio, Marçal Justen Filho pondera que:

A figura do “carona” produz uma infração do princípio da vinculação ao edital. Promove-se licitação prevendo que o licitante vencedor poderá ser contratado para fornecer quantitativos determinados e limitados para a Administração Pública. Posteriormente, admite-se que sejam realizadas contratações que superem esse limite. Mais ainda, podem ser realizadas contratações em quantitativos ilimitados, eis que o montante máximo aplica-se por órgão administrativo adquirente.

Ademais, produz-se a contratação com órgão não participante da licitação e do sistema original, o que também configura uma hipótese de infração às condições previstas no ato convocatório.<sup>142</sup>

Delineando a questão, Guimarães e Niebuhr observam que a adesão a Ata de Registro de Preços viola abertamente o princípio da vinculação do edital, segundo os autores:

O ponto central é que a afronta ao princípio da vinculação ao edital não se restringe à questão dos quantitativos estabelecidos no edital. Também há afronta ao princípio porque a licitação é feita para uma entidade específica, referida expressamente no edital, e o vencedor da licitação pode acabar sendo contratado por outra entidade, não indicada no edital.<sup>143</sup>

Em síntese, o “carona” fere o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, na medida em que importa contratações fora das condições estabelecidas no edital.

#### **4.3.4 Agravo ao princípio da economicidade**

Pelo princípio da economicidade é imprescindível que a Administração Pública firme contratos buscando sempre o menor preço e as melhores condições, visando à seleção da proposta mais vantajosa.

Avaliando o assunto, Marçal Justen Filho, explica que “a maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração”,

<sup>141</sup> MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 382.

<sup>142</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 288.

<sup>143</sup> GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 119.

segundo o autor, “a economicidade exige que o Estado desembolse o mínimo e obtenha o máximo e o melhor. Em princípio, a economicidade se retrata no menor preço pago pelo Estado ou maior lance por ele recebido, conforme a natureza da contratação”.<sup>144</sup>

Nesse sentido, o preço unitário obtido na licitação para Registro de Preços depende da quantidade total prevista para fornecimento, em termos práticos, o licitante oferece valor para determinada quantidade prevista em edital, no entanto com as adesões, gerando aumento nesses quantitativos, são mantidos os valores originalmente formulados, ou seja, se a Administração Pública tivesse promovido um certame que contemplasse todos esses quantitativos a serem adquiridos, receberia proposta de valor muito mais vantajoso.

Desta forma, sustentam Guimarães e Niebuhr que a “adesão à ata de registro de preços viola abertamente o princípio da economicidade, por força da economia de escala”.<sup>145</sup>

Em sentido diverso, observam os autores, “que os princípios da moralidade, impessoalidade e economicidade seriam atendidos e satisfeitos com a limitação imposta pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão n.º 1.233/12”.<sup>146</sup>

#### 4.4 POSIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS ACERCA DA ADESÃO DO “CARONA” NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Considerado ser um tema polêmico, a adesão a Ata de Registro de Preços na figura do “carona”, vem chamando a atenção dos órgãos de controle. Objetivando sanar a questão o Tribunal de Contas da União vem firmando entendimentos, impondo limites a essas adesões.

Consoante leciona Marçal Justen Filho:

A prática desenfreada e sem limites de contratações na sistemática do “carona” acabou por ultrapassar os limites de qualquer previsão. O tema chegou ao conhecimento do TCU, que reconheceu a inadequação da solução. Lamentavelmente, o TCU não reconheceu, de modo puro e simples, a inviabilidade da solução. Optou por solicitar ao Poder Executivo uma solução destinada a limitar as contratações nessa sistemática. Na sequência

---

<sup>144</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 71.

<sup>145</sup> GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, p. 127.

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 134.

e tomando em vista a ausência de uma solução específica, o TCU passou a consagrar diversos limites à prática do “carona”.<sup>147</sup>

Impende anotar, que o autor se refere a imposição dos limites trazidos pelo Acórdão n.º 1.233/2012, do Tribunal de Contas da União, em que as adesões à Ata de Registro de Preços estão limitadas à quantidade consignada inicialmente na ata.<sup>148</sup>

Nesse curso, Paulo Sérgio Monteiro Reis transcreve, em sua obra, entendimento em que o próprio Tribunal de Contas da União, através do Acórdão n.º 1.297/2015-P, manifesta-se frente a possível ilegalidade da adesão tardia na Ata de Registro de Preços.

30. De minha parte, estou convicto que, em futuro muito próximo, esta Corte deverá voltar se debruçar sobre o exame da constitucionalidade do dispositivo regulamentar que permite a utilização da ata de registro de preços por órgão não participante, também conhecida como “adesão tardia”, ou mais simplesmente, “carona”, atualmente o art. 22 do Decreto 7.892/2013.

31. Boa parte da doutrina também aponta que a prática do carona representa uma possível afronta a diversos princípios no mundo jurídico (por exemplo, legalidade, moralidade, isonomia e competitividade) e ainda possibilita algumas distorções que podem ser claramente percebidas no mundo dos fatos (por exemplo, os riscos de a empresa detentora da ata controlar parte significativa de negócio local, regional ou nacional e de aquisições que não contemplam a real necessidade do órgão com a leniente adaptação do objeto a ser contratado a um objeto já registrado em ata).

32. Em face de tais considerações, reforço meu entendimento de que a adesão prevista no art. 22 do Decreto 7.892/2013 para órgão não participante (ou seja, que não participou dos procedimentos iniciais da licitação) é uma possibilidade anômala e excepcional, e não uma obrigatoriedade a constar necessariamente em todos os editais e contratos de pregões para Sistema de Registro de Preços. Nesse sentido, conforme defendeu a peça instrutiva, a Fundação licitante, na qualidade de órgão gerenciador do registro de preços em comento, deve também justificar a previsão para adesão de órgãos não participantes.<sup>149</sup>

Nota-se que o Tribunal de Contas da União se manifesta no sentido de que a adesão tardia na Ata de Registro de Preços é considerada uma possibilidade anômala e excepcional, não devendo pautar-se na liberalidade e costume do gestor.

<sup>147</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 292.

<sup>148</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1.233/12* — Plenário. Ministro Valmir Campelo. Data do julgamento: 23 maio 2012. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*1233](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*1233). Acesso em: 06 out. 2021.

<sup>149</sup> REIS, Paulo Sergio de Monteiro. *Sistema de registro de preços: uma forma inteligente de contratar*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020, p. 155.

Pois bem, a relevância do tema foi pauta de decisão em outro julgado pela corte de contas, ao acessar o site do TCU, observou-se que o novo entendimento do Tribunal de Contas da União, através do Acórdão n.º 2.096/2015, não verifica ilegalidade no instituto do “carona”, visto que as adesões a Ata de Registro de Preços, além de estarem em harmonia com os princípios previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, atende ao interesse público. Importa frisar, que essa decisão é o entendimento mais recente do Tribunal.

27. Registro, ademais, que, apesar das inúmeras vezes em que o sistema de registro de preços foi apreciado pelo Tribunal, não houve qualquer questionamento sobre a legalidade ou a constitucionalidade da denominada adesão tardia. Como já explicitado, o TCU sempre questionou a falta de limites nos quantitativos possíveis de serem adquiridos por meio da adesão, o que poderia gerar sérias distorções.

28. Fixados os limites pelo Decreto 7.892/2013, por determinação desta Corte, diga-se de passagem, não verifico ilegalidade no instituto do carona. Ao contrário, esse instituto está em harmonia com os princípios do art. 37, *caput*, da Constituição Federal, em especial com o da eficiência, bem como com o do devido procedimento licitatório, previsto no inciso XXI desse mesmo dispositivo constitucional, uma vez que os procedimentos de contratação deverão ser realizados, obrigatoriamente, nos termos das Leis 8.666/93 e/ou 10.520/2002.

29. Portanto, realizada na forma dos diplomas legais há pouco mencionados, a aquisição mediante adesão à ata de forma tardia atende aos princípios “da isonomia, da seleção da proposta mais vantajosa para a administração e da promoção do desenvolvimento nacional sustentável”, uma vez que “será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos”.

30. Atende, por isso mesmo, ao interesse público, visto que moderniza o processo de aquisição da administração pública e propicia a todos os administrados a possibilidade de participar de tal processo.<sup>150</sup>

Desse modo, considerando o entendimento do Tribunal de Contas da União, a adesão a Ata de Registro de Preços deve ser justificada pelo órgão aderente, assim como deverá ser demonstrada a vantagem econômica entre os valores constantes na Ata de Registro de Preços em referência aos praticados no mercado.

---

<sup>150</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2.096/2015* – Plenário. Ministra Ana Arraes. Data do julgamento: 19 agosto 2015. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*2096](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*2096). Acesso em: 06 out. 2021.

#### 4.5 A FIGURA DO CARONA NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS

Como é cediço, com o advento da Lei n.º 14.133/2021, a figura do “carona” foi expressamente aprovada, superando uma das críticas mais severas à disciplina da adesão tardia na Ata de Registro de Preços no âmbito da Lei n.º 8.666/93.

A fim de que a adesão possa se realizar validamente, o art. 86, parágrafo 2º, incisos I ao III, da Lei n.º 14.133/2021<sup>151</sup>, estabeleceu alguns requisitos a serem observados pelo aderente, devendo: apresentar justificativa da vantagem de adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade do serviço público; demonstrar que os preços registrados estão compatíveis com os valores praticados no mercado, devendo utilizar, para tanto, a metodologia constante no art. 23 da referida lei; realizar prévia consulta e obter a concordância do órgão e entidade gerenciadora da ata, bem como do prestador ou fornecedor registrado.

Além desses requisitos, o art. 86, *caput*, determina que o órgão gerenciador deverá divulgar a intenção de promover a licitação para Registro de Preços, visando a permitir a participação de outros órgãos e entidades públicas.<sup>152</sup>

Nesta esteira, os órgãos interessados em aderir deverão comunicar a sua intenção, dentro do prazo mínimo de oito dias úteis, após aberto o procedimento público e indicar os quantitativos e a periodicidade das contratações estimadas.

Sobre a matéria, Edgar Guimarães comenta seu posicionamento referente a adesão à Ata de Registro de Preços:

---

<sup>151</sup> BRASIL. Lei n.º 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 25 ago. 2021. “Art. 86 O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação. § 1º O procedimento previsto no *caput* deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante. § 2º Se não participarem do procedimento previsto no *caput* deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos: I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público; II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei; III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor”.

<sup>152</sup> Ibid. “Art. 86 O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação”.

Em que pese termos muita resistência à adesão a ata de registro de preços, especialmente por entendermos que vários princípios jurídicos são afrontados, precisamos reconhecer que com a sua positivação na Lei n.º 14.133/2021, deixa haver ao menos uma afronta ao princípio da legalidade, pois, nada consta na Lei 8.666/1993 acerca da matéria.<sup>153</sup>

Nota-se que, para o doutrinador, com a permissibilidade da adesão a Ata de Registro de Preços na figura do “carona”, trazida pela nova lei de licitações, o princípio da legalidade passou a ser atendido.

Em oposição ao novo regramento, Marçal Justen Filho faz duras críticas a adoção do “carona” na Ata de Registro de Preços, observando que “todos os argumentos favoráveis à adoção do ‘carona’ não sensibilizam o autor destes comentários, que os reputa improcedentes ou insuscetíveis de superar os malefícios do sistema”.<sup>154</sup>

E continua tecendo críticas:

O mais difundido argumento em favor do “carona” é a simplificação da atividade administrativa, de modo a eliminar entraves inerentes a licitação. Esse argumento é incompatível com a regra constitucional que determina a obrigatoriedade da licitação prévia às contratações administrativas. Ou seja, o argumento prova demais. Acolhê-lo conduz ao reconhecimento do descabimento da licitação.<sup>155</sup>

Neste contexto, observa Marçal Justen Filho que a adesão tardia na Ata de Registro de Preços continua a gerar práticas eticamente reprováveis, segundo o autor:

O agente público dispõe de competência discricionária para escolher entre promover o certame ou aderir a uma ata de registro de preços já existente. Isso é bastante para desaconselhar a prática e para configurar a sua incompatibilidade com o ordenamento jurídico brasileiro.<sup>156</sup>

Em relação ao limite máximo de adesões na Ata de Registro de Preços, a nova lei de licitações, importando a regra já contemplada pelo Decreto Federal n.º 7.892/2013, estabeleceu em seu art. 86, parágrafo 4º, da Lei n.º 14.133/2021, que o limite máximo por adesão não poderá exceder, por órgão e entidade, a cinquenta por

<sup>153</sup> GUIMARÃES, Edgar. Instrumentos auxiliares das licitações e contratações. In: DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella (coord.). *Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021*. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 177.

<sup>154</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2021, p. 1183.

<sup>155</sup> *Ibid.*, p. 1183.

<sup>156</sup> *Ibid.*, p. 1184.

cento dos quantitativos registrados na ata destinados ao órgão gerenciador e participantes.<sup>157</sup>

Ainda, o somatório de todas as adesões realizadas, não poderá ultrapassar o dobro do quantitativo de cada item registrado na ata, independentemente do número de órgãos aderentes, conforme dispõe o art. 86, parágrafo 5º, da Lei n.º 14.133/2021<sup>158</sup>.

Sendo assim, nos termos do novo regulamento de licitações e contratações administrativas, a adesão a Ata de Registro de Preços, constitui inquestionavelmente avanço, haja vista sua permissibilidade expressa em lei, o que antes fora debatido e criticado por muitos doutrinadores e pelos órgãos de controle, no entanto para ser efetivada essa adesão tardia ela deve estar pautada em planejamento, devendo o órgão aderente justificar a vantagem na adesão e demonstrar evidentemente a economicidade.

---

<sup>157</sup> BRASIL. *Lei n.º 14.133*, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 25 ago. 2021. “Art. 86 § 4º As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes”.

<sup>158</sup> Ibid. “Art. 86 § 5º O quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços a que se refere o § 2º deste artigo não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem”.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme abordado no presente trabalho, o Sistema de Registro de Preços é definido como um procedimento auxiliar de contratação da Administração Pública, o qual visa racionalizar e simplificar o processo de contratação, suprimindo etapas burocráticas, dando-lhe eficiência. Em termos práticos, é uma das soluções mais adequadas para assegurar a flexibilidade nas aquisições e/ou fornecimento de serviços.

No decorrer desse estudo ressaltou-se que o Registro de Preços é um sistema de compras e não uma modalidade licitatória, no entanto, deverá ser processado mediante licitação. Acerca das modalidades cabíveis, a Administração Pública poderá adotar a concorrência ou o pregão, tendo como regra de julgamento o menor preço e, por conseguinte, os preços serão registrados na ata, assim como os seus fornecedores, de acordo com os critérios estabelecidos no edital.

No entanto, viu-se que o registro dos preços em ata não vincula o órgão responsável pelo certame ao fornecedor de bens ou serviços, ou seja, trata-se de um documento com características de compromisso de futuras contratações, desta forma, havendo a necessidade de determinada demanda, o objeto registrado poderá ser requisitado quando necessário pela Administração Pública e em momentos distintos.

Ao analisar o Sistema de Registro de Preços, foi possível verificar que outro órgão que não tenha participado do certame, poderá se aproveitar da Ata de Registro de Preços, como se sua fosse, para atender as suas necessidades. Impende frisar que, mediante decreto normativo, essa conduta possui permissibilidade, conforme dispõe o art. 22 do Decreto Federal n.º 7.892/13. Nessa senda, a entrada posterior no processo, pelo órgão não participante do certame, ficou conhecida como “carona”.

Desse modo, o presente estudo buscou, em uma breve análise, descrever os princípios constitucionais que regem a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, abordando sucintamente os principais aspectos inerentes ao processo de contratação pública, sua finalidade e seus atos, conforme dispõe a Lei Federal n.º 8.666/93.

Para tanto, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, determina incontestavelmente a obrigatoriedade de licitar quando se tratar de compras ou serviços, a fim de assegurar o melhor interesse da coletividade.



Nesse modo, impende anotar que a própria licitação constitui um princípio a que se vincula a Administração Pública, em decorrência da restrição à liberdade na escolha do contratante, devendo ser pautada naquela cuja proposta melhor atenda ao interesse público. Nessa perspectiva, foram apresentados os princípios norteadores do processo licitatório, dentre eles o princípio da igualdade, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, destacando a importância de cada um para a validade e eficácia do certame.

Assim, no terceiro capítulo, conceituou-se a finalidade do Sistema de Registro de Preços, apontando as suas vantagens e desvantagens, bem como os procedimentos necessários à sua realização. Comprovou-se que o Sistema de Registro de Preços é um importante instrumento jurídico posto à disposição da Administração Pública, que proporciona agilidade na realização das contratações.

A partir das especificidades do Sistema de Registro de Preços, no quarto capítulo, analisou-se a figura do “carona”, órgão que adere posteriormente a Ata de Registro de Preços, sem ter participado do certame. Inicialmente, foi apresentado um breve histórico da figura do “carona” no ordenamento jurídico, ressaltando-se que essa adesão tardia foi disciplinada, primeiramente, pelo Decreto Federal n.º 3.931/01, que autorizava órgãos e entidades que não haviam participado do Registro de Preços a utilizarem ata, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador e aceitação do fornecedor.

Observou-se, que a adesão à Ata de Registro de Preços está condicionada ao seu período de vigência, fixado em doze meses, assim como o órgão aderente deverá ter a autorização do órgão gerenciador, bem como a aceitação do fornecedor do produto e/ou serviço, desde que comprovada a vantagem econômica. Ainda deve ser atendido o limite individual do quantitativo, que não poderá exceder, na totalidade, o dobro do quantitativo de cada item registrado na ata.

Apesar do uso recorrente pela Administração Pública, a adesão na figura do “carona” na Ata de Registro de Preços gera divergências doutrinárias acerca da sua legalidade e aplicabilidade. Neste contexto, foram apresentados posicionamentos que veem na figura do “carona” uma afronta aos princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao edital e economicidade.

Assim, buscando ponderações, o estudo apresentado teve por objetivo principal analisar a legalidade da adesão tardia na Ata de Registro de Preços, por órgão não participante do certame, conhecida como “carona”, com destaque para o

problema proposto, qual seja, se esta adesão tardia pode ser considerada uma prerrogativa legal, frente aos princípios que regem a Administração Pública.

Sob tal perspectiva, foi possível responder ao problema, reconhecendo que a figura do “carona”, no âmbito do Sistema de Registro de Preços, embora contribua de maneira significativa para a efetivação do princípio da eficiência, representando importante mecanismo para racionalização de procedimentos de compras e serviços, agrava violando nitidamente os princípios da economicidade, vinculação ao instrumento convocatório, isonomia e legalidade.

Neste viés, pelo que se percebe, a adesão à Ata de Registro de Preços, na figura do “carona”, deixa vulnerável valores constitucionais como, por exemplo, o dever de licitar, abrindo espaço para contratações desvantajosas para a Administração Pública.

Portanto, resta concluir, que a figura do “carona”, por representar importante ferramenta para a racionalização de procedimentos de compras e serviços, não deve pautar-se na liberalidade e costume do gestor, pois se desvirtua do princípio da Administração Pública que é o planejamento das contratações, ademais, havendo necessidade em caráter excepcional, em se aderir a Ata de Registro de Preços de outro órgão, deve essa adesão ser justificada, assim como ser demonstrada a vantagem econômica entre os valores constantes na ata em referência e aos praticados no mercado.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência*. 2. ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018.

BITTENCOURT, Sidney. *Licitação de registro de preços: comentários ao Decreto n.º 7.892, de 23 de janeiro de 2013, alterado pelos Decretos n.º 8.250, de 23 de maio de 2014, e 9.488, de 30 de agosto de 2018*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. *Decreto n.º 3.931, de 19 de setembro de 2001*. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços Previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Brasília, 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/d3931htm.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3931htm.htm). Acesso em: 06 out. 2021.

BRASIL. *Decreto n.º 7.892, de 23 de janeiro de 2013*. Regulamenta o sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm). Acesso em: 09 set. 2021.

BRASIL. *Decreto n.º 9.488, de 30 de agosto de 2018*. Altera o Decreto n.º 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e o Decreto n.º 7.579, de 11 de outubro de 2011, que dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação – SISF, do Poder Executivo Federal. Brasília, 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9488.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9488.htm). Acesso em: 11 out. 2021.

BRASIL. *Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002*. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm). Acesso em: 13 ago. 2021.

BRASIL. *Lei n.º 14.133, de 01 de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, 2021. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 25 ago. 2021.

BRASIL. *Lei n.º 8.666*, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm). Acesso em: 09 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 1.233/12* — Plenário. Ministro Valmir Campelo. Data do julgamento: 23 maio. 2012. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*1233](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*1233). Acesso em: 06 out. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão n. 2.096/2015* – Plenário. Ministra Ana Arraes. Data do julgamento: 19 agosto 2015. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/\\*2096](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*2096). Acesso em: 06 out. 2021.

COLOMBAROLLI, Bruna Rodrigues. Carona – federalismo por cooperação e eficiência administrativa. *In: FORTINI, Cristiana (coord.). Registro de preços: análise crítica do Decreto Federal n.º 7.892/13, com as alterações posteriores*. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Estrutura geral da nova lei: abrangência, objetivos e princípios. *In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021*. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 1-44.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. Grupo GEN, 2020. [Minha Biblioteca].

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico*. 5. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

FORTININI, Cristiana; ROMANELLI, Fernanda Piaginni. Aspectos gerais, a intenção para registro de preços (IRP) e considerações sobre os órgãos envolvidos. *In: FORTINI, Cristiana (coord.). Registro de preços: análise crítica do Decreto Federal n.º 7.892/13, com as alterações posteriores*. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020.

GUIMARÃES, Edgar. Instrumentos auxiliares das licitações e contratações. *In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella (coord.). Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021*. Rio de Janeiro: Forense, 2021. p. 155-181.

GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos*. 16. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos: Lei 14.133/2021*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

MAZZA, Alexandre. *Manual de direito administrativo*. 11. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021. [Minha Biblioteca].

MEIRELLES, Hely Lopes; ALEIXO, Délcio Balestero; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 40. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

MIRANDA, Iúlian. Da revisão e do cancelamento dos preços registrados. *In*: FORTINI, Cristiana (coord.). *Registro de preços: análise crítica do Decreto Federal n.º 7.892/13, com as alterações posteriores*. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de Oliveira. A contratação para execução conforme a demanda e o uso do sistema de registro de preço. *In*: FORTINI, Cristiana (coord.). *Registro de preços: análise crítica do Decreto Federal n.º 7.892/13, com as alterações posteriores*. 3. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020.

REIS, Paulo Sergio de Monteiro. *Sistema de registo de preços: uma forma inteligente de contratar*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2020.