



## O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E SUAS IMPLICAÇÕES PRÁTICAS E JURÍDICAS

### *Price Registry System and its Practical and Legal Effects*

Amoy Oliveira Ferraz<sup>1</sup>; Daniel Higa Souza Brito<sup>2</sup>

#### RESUMO

À vista da morosidade e engessamento do procedimento licitatório, o Sistema de Registro de Preço – SRP - mostra-se como instrumento hábil à resolução de vários entraves encontrados no âmbito das compras públicas, por reduzir procedimentos e por aumentar a padronização dos atos, sem frustrar o caráter da ampla competição. Na contramão do limitado e restrito regramento trazido pela Lei 8.666/93 (lei de licitações) veio o SRP trazer uma série de ferramentas destinadas a facilitar a aquisição de produtos e serviços em âmbito público. O presente trabalho, cujo caráter é explicativo, aborda basicamente no que consiste o SRP e como se dá sua operacionalização. Tratando-se de sistema acessório à licitação, são retratadas as diferenças entre os procedimentos licitatórios realizados com e sem esse sistema. Traçou-se um breve histórico acerca do tema, restando apontada a legislação pertinente e sua evolução à luz das orientações dos órgãos de controle, bem como os princípios aplicáveis ao SRP. Em sequência, procedeu-se à descrição da aplicabilidade do SRP, das funções dos órgãos gerenciadores, da figura dos participantes e não participantes dentro do sistema e do processo de adesão à ata de registro de preços. Percebe-se que a sistemática é altamente integrativa e visa imprimir economia e eficiência às aquisições públicas, e, muito embora ainda existam críticas, sua aplicação mostra-se amplamente vantajosa, devendo sempre ser utilizada quando possível.

<sup>1</sup> Graduado em Direito pela Faculdade de Talentos Humanos de Uberaba/MG (2014). Técnico Judiciário do Tribunal Regional Federal da 1ª Região.

<sup>2</sup> Graduado em Direito pela Universidade de Uberaba (2008), pós-graduado em Direito da Administração Pública pela Universidade Federal de Uberlândia - UFU e mestrando em Educação pela *Universidad de la Empresa* - UDE. Coordenador do Núcleo de Prática Jurídica na Faculdade de Talentos Humanos de Uberaba - FACTHUS, onde ministra aulas nas disciplinas de Direito Administrativo, Administração Pública, Direito Previdenciário e Introdução ao Estudo do Direito. Professor junto à Associação dos Servidores das Instituições, Órgãos e Empresas Públicas Federais de Uberaba, onde ministra aulas de Direito Administrativo. Presidente da Comissão de Estudo Jurídico da 14ª Subseção da OAB/MG – Uberaba, membro da Comissão de Estudo Jurídico da Ordem dos Advogados de Minas Gerais e membro do Comitê de Coordenação/Execução do Plano Municipal de Saneamento Básico de Uberaba/MG.

**PALAVRAS-CHAVE:** Sistema de Registro de Preço. Licitação. Adesão à ata de registro de preço. Eficiência.

## **ABSTRACT**

*Due to the slowness and lack of flexibility of the bidding process, the Price Registry System (Sistema de Registro de Preços) is seen as a very useful way of solving various problems found in the process of public purchase by the State, once it has simpler procedures and establishes a standardization of acts, without interfering in the wide competition of bidders it seeks to provide. Opposing the limited and restricted procedures brought by Law nº 8666/93 (bidding regulatory law), the Price Registry System (PRS) introduces a set of tools aimed at making the process of purchasing goods and hiring services by the State easier. The present paper, developed under the explanatory methodology, presents the concepts of RPS and its implementation strategies. Used as a complementary system to the main bidding one, the differences between bidding procedures led by the rules of the PRS and procedures not led by them are approached in the article. A brief historical analysis of this system was performed, as well as the study of the correspondent legislation and its evolution throughout time and as a result of the instructions given by the state's controlling agencies, eliciting the main principles which revolve around the PRS. Furthermore, this paper analyses the applicability of the PRS, the role of the managing agencies in its procedures, the required conditions for competitors to take part in the PRS and how can participants adhere to the price registry minutes. In conclusion, it is possible to conclude that this system is highly integrative and aims at improving the efficiency and diminishing the costs in the process of purchasing goods and hiring services and, despite being heavily criticized, it has proved to be extremely beneficial, which is why it should be implemented whenever possible.*

**KEY WORDS:** Price Registry System. Bidding process. Adherence to the registry price minutes. Efficiency.

## **INTRODUÇÃO**

Pretende-se com o estudo do tema demonstrar de que forma a criação do Sistema de Registro de preço (SRP) influenciou o ramo das compras públicas. Isso porque, inevitável ao se tratar do referido assunto, associar a licitação à ineficiência do serviço público. Entretanto, na contramão do limitado e restrito regramento trazido pela Lei 8.666/93 (Lei de Licitações) veio o SRP trazer uma série de ferramentas destinadas a facilitar a aquisição de produtos e serviços em âmbito público.

É cediço que a licitação brasileira foi estruturada para garantir que os produtos e serviços adquiridos pelo governo para consecução de suas atividades o sejam pela forma mais vantajosa à administração pública, trazendo uma série de amarras que por muitas vezes

acabam por impedir que as aquisições ocorram em tempo hábil e/ou sejam adquiridos produtos e serviços no padrão que se espera.

O tema Sistema de Registro de Preços, doravante “SRP”, encontra-se inevitavelmente inserido no contexto do tema licitações públicas, até porque o SRP será sempre acessório à licitação. Em outras palavras, o SRP não é um sistema autônomo à licitação tradicional, dela dependendo, notadamente nas modalidades pregão e concorrência.

Trata-se de assunto praticamente inexplorado em âmbito acadêmico, ficando seu estudo restrito à seara da Administração Pública, principalmente àqueles que atuam diretamente nos setores de compras e licitações ou àqueles que atuam na fiscalização dessa atividade.

A despeito do aparente direcionamento, o estudo do tema é de fundamental importância, pois quase todas as aquisições contratações de serviços realizadas pelo governo procedem-se mediante licitação, sendo que significativa parte delas ocorre a partir da utilização do SRP, num processo que envolve milhares de fornecedores e bilhões de reais em dinheiro público.

Assim, não é difícil vislumbrar que muitos interesses estão ligados às compras públicas, sendo muito interessante a qualquer operador do direito aprofundar-se nesta área.

A doutrina de Direito Administrativo trata superficialmente do tema, sendo o Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, responsável pela obra jurídica mais importante e provavelmente a única que se propôs a falar de maneira concentrada do assunto.

Historicamente, percebe-se que os atuais governos tem promovido um “inchaço” da máquina pública, cenário que gerou um aumento expressivo do gasto público para custeá-lo. Em 2013, o Governo Federal gastou R\$ 11.384.219.665,93 (onze bilhões, trezentos e oitenta quatro milhões duzentos e dezenove mil seiscentos e sessenta e cinco reais e noventa e três centavos), apenas em material de consumo, segundo o sítio eletrônico “Portal da Transparência”.

Neste cenário, é inegável a influência que as licitações, e, consequentemente o SRP, exercem sobre o cenário econômico. Surge um novo nicho de mercado. As empresas perceberam o imenso potencial consumidor do governo e criaram setores especializados para figurar nesse atrativo rol de fornecedores. Aliás, várias empresas atuam totalmente voltadas a esse segmento.

Inúmeras são as vantagens trazidas pelo SRP, motivo pelo qual, limita-se neste momento, apenas a citar algumas destas vantagens, quais sejam: transparência nos atos administrativos, redução do número de licitações realizadas, maior velocidade na compra,

diminuição do volume dos estoques, desnecessidade de dotação orçamentária, possibilidade de adesão à ata por órgãos participantes e não participantes do certame, entre outras.

À obviedade, o SRP não é imune a falhas, carecendo ainda de melhoras em alguns aspectos, conforme será demonstrado.

De qualquer maneira, busca-se mostrar que o SRP, a despeito de alguns problemas, representa uma revolução na forma com o que são conduzidas as compras públicas e, à medida com que evoluem a legislação e a cultura dos gestores, serão minimizadas boa parte dessas imperfeições.

Assevere-se que, a estrutura que será demonstrada no estudo em tela, é aquela cujo regramento abrange o âmbito da União. Isso porque, conforme previsto na Constituição, a expedição de normas gerais de licitação é competência da União, sendo interessante abordar o assunto sob esse prisma.

Importante é consignar a ideia de que o tema tem imensa relevância jurídica, econômica, a despeito da pouca atenção demandada pela doutrina, merecendo que outros trabalhos se destinem a se aprofundar na matéria.

## **1 NOÇÕES INICIAIS, BREVE HISTÓRICO DA NORMATIZAÇÃO E PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO SRP**

Antes de trazer definições acerca do que consiste o SRP, reputa-se necessário traçar algumas linhas em relação a outros conceitos que envolvem o tema principal deste trabalho.

De início, cabe asseverar que o SRP é procedimento especial de licitação, não se confundindo com o conceito de licitação em si considerado, tampouco se tratando de nova modalidade de licitação.

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello (2013, p.532), licitação, em suma síntese, “é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas”.

De uma maneira bastante simplificada, é interessante apenas entender que para consecução das suas atividades, a Administração Pública precisa contratar serviços, bem como adquirir e alienar bens, o que deverá fazer mediante procedimento administrativo que

garanta simultaneamente, condições isonômicas aos interessados em fornecer produtos e serviços e que essas contratações se deem da forma mais vantajosa possível à Administração.

Consigne-se, ainda, que a doutrina mais tradicional enumera 6 (seis) modalidades de licitação, quais sejam concorrência, tomada de preços, convite, leilão, concurso, leilão e pregão. As 05 (cinco) primeiras modalidades constam da própria Lei nº 8.666/93 e a última foi criada posteriormente por intermédio da Lei nº 10.520/01.

Alguns autores consideram ainda como modalidade de licitação, a consulta, o que não merece maiores comentários, tendo em vista o objeto deste trabalho.

Afinal, será mostrado em sequência que o SRP é aplicável apenas a 2 (duas) modalidades de licitação: concorrência e pregão.

Assim, mostra-se producente abordar os conceitos destas modalidades.

O pregão é utilizado para aquisição de bens e serviços comuns, entendendo assim aqueles cujo padrão de desempenho e qualidade possa ser objetivamente definido pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado, sendo disciplinado pela Lei nº 10.520/02, da qual se extraiu sua definição, e, pelo Decreto 5.450/05, que trata especificamente no pregão eletrônico.

A concorrência é modalidade constante do texto original da Lei 8.666/93, que a previu em seu artigo 22, § 1º: “Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto”.

A par dessas noções, será possível absorver com maior propriedade o que seja SRP.

A definição de SRP é trazida pelo próprio Decreto nº 7.892/2013, principal fonte normativa da matéria e recentemente alterado à luz de todas as orientações emanadas do Tribunal de Contas da União.

Segundo o artigo 2º do referido Decreto, Sistema de Registro de Preços é “o conjunto de procedimentos relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”. (BRASIL, Decreto nº 7.892 de 23 de janeiro de 2013)

Para Jacoby Fernandes (2013, p.29), SRP é “um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão *“sui generis”*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela administração”.

Analisando-se o conceito acima esposado, claro está que o SRP não é uma modalidade de licitação, mas sim um procedimento integrante, acessório ao certame licitatório, mais especificamente ao pregão ou à concorrência.

Aprofundando-se mais nestes ensinamentos, surgem as características marcantes do SRP, ou seja, os diferenciais em relação aos procedimentos de licitação tradicionais.

A mais importante dessas características, sem dúvida, é a não obrigatoriedade de vinculação do Poder Público à aquisição de mercadorias ou serviços licitados. E mais, a obrigatoriedade imputada ao fornecedor no que tange ao cumprimento das condições estabelecidas no instrumento convocatório, e, notadamente, do preço registrado.

Ante a demonstrada flexibilidade, a Lei de Licitações (8.666/93) em seu artigo 15, quando tratou do assunto, dispôs que a utilização do SRP deve ser a regra nas contratações em que o instituto seja aplicável, isso porque se percebeu que tal instrumento possibilitaria à Administração Pública uma excelente ferramenta de planejamento das compras públicas.

Percebe-se que todas estas definições têm sede legal. Desta feita, resta clara a fonte normativa do Sistema de Registro de Preços.

Atualmente, o Decreto nº 7.892/13 constitui o principal instrumento regulador do SRP, o qual acabou por incorporar um sem número de orientações do Tribunal de Contas da União.

É certo, diga-se de passagem, que o Tribunal de Contas de União também exerce importantíssimo papel no âmbito normativo das compras públicas, principalmente emitindo orientações aos gestores públicos, o que faz ao julgar as contas dos gestores públicos e fiscalizar os procedimentos licitatórios. Isso porque, a legislação aplicável às licitações ainda precisa de razoável aperfeiçoamento, seja no aspecto prático, seja no aspecto técnico.

O primeiro esboço do atual Sistema de Registro de preços surgiu com a edição do Decreto nº 449, de 17 de fevereiro de 1992, que criou o que até então era chamado de “SIREP” – Sistema Integrado de Registro de Preços, uma espécie de catálogo de registros de preços a serem utilizados como parâmetro para análise de propostas e julgamento da compatibilidade destas com os preços e custos de mercado, conforme previa em seu artigo 5º.

Apenas com o surgimento do Decreto nº 2.743 é que, de fato, criou-se uma estrutura básica para implantação do SRP, eis que o normativo agora definia procedimentos. Despontava ali a figura da Ata de Registro de Preços.

Com a criação do pregão, uma nova modalidade de licitação, tornou-se necessária uma adaptação na estrutura de SRP vigente.

Com esse objetivo surgiu então o Decreto nº 3.931/01, instrumento que normatizou por muitos anos o SRP, trazendo no seu bojo um maior detalhamento dos procedimentos a ele aplicáveis e algumas inovações, a exemplo da possibilidade de adesão à ata de registro de preços.

Até a edição do recente Decreto 7.892/13, situações das mais diversas foram experimentadas pelos atuantes nos setores de compras públicas, de maneira que nitidamente serviram como base para definição da estrutura atual do SRP.

Recentemente, foi editado o Decreto nº 8.250/14, o qual promoveu algumas pequenas alterações no Decreto 7.892/13.

Pois bem, traçado esse breve histórico, é interessante reiterar que o presente estudo tem como foco descrever a estrutura de SRP utilizada em âmbito federal.

Nesse ponto, merece destaque delimitar a abrangência do Decreto nº 7.892/13, o qual vincula apenas os órgãos da Administração direta federal, autarquias federais, fundações federais, fundos especiais federais, empresas públicas e sociedades de economias federais, conforme enumera Jacoby Fernandes (2013, p.72).

Entenda-se que embora a Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93) traga a exigência de que o SRP seja instituído por Decreto, o que está disposto em seu artigo 15, §3º, traz também a necessidade de adaptação do SRP às peculiaridades regionais, o que remete à ideia de que as entidades deverão regulamentá-lo conforme suas necessidades.

Nessa linha de raciocínio, e ainda, respaldando-se nos permissivos contidos no que dispõem os artigos 117, 118 e 119 da Lei nº 8.666/93, os demais entes da Federação (Estados, Município, Distrito Federal e entidades a elas vinculadas), os órgãos dos demais poderes, o Ministério Público, os Tribunais de Contas, e até mesmo a Administração Pública indireta Federal, detém legitimidade para criar sua própria estrutura de SRP e implantá-la conforme suas peculiaridades.

Superada a questão da abrangência da estrutura que será estudada, cumpre finalizar o presente tópico enumerando alguns princípios aplicáveis ao Sistema de Registro de Preço.

Logicamente, qualquer estrutura de SRP será inspirada nestes princípios, pois são em sua maioria abstraídos da Lei de Licitações e da Constituição Federal, e porque não seria possível afastar-se dos princípios gerais aplicáveis ao Direito Administrativo.

O princípio que vem à tona ao tratar-se do tema SRP e que mais se coaduna com o motivo de sua existência é o princípio da eficiência. Inserido na Constituição Federal, em seu artigo 37, por meio da E.C nº 19/1998, na chamada Reforma Estado, visa justamente inspirar práticas que se destinem a uma melhor prestação de serviços públicos.

A despeito de muitos doutrinadores tecerem duras críticas à simples inclusão do referido princípio, julgando-o um termo impreciso e incapaz de vincular verdadeiramente os gestores públicos, é preciso reconhecer que o SRP constitui uma singela contribuição à materialização desse princípio, que significa, na linha do que aduz Carvalho Filho (2013,

p.31), “que a Administração deve recorrer à moderna tecnologia, e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo”.

Expresso na Constituição e na Lei nº 8.666/93, o princípio da legalidade é atinente a qualquer atividade da Administração Pública, não sendo diferente em relação ao SRP. Para melhor entendimento do seu significado são providenciais as palavras de José dos Santos Carvalho Filho (2013, p.20):

É extremamente importante o efeito do princípio da legalidade no que diz respeito aos direitos dos indivíduos. Na verdade, o princípio se reflete na consequência de que a própria garantia desses direitos depende de sua existência, autorizando-se então os indivíduos à verificação do confronto entre a atividade administrativa e a lei. Uma conclusão é inarredável: havendo dissonância entre a conduta e a lei, deverá aquela ser corrigida para eliminar-se a ilicitude.

Encontrando-se os procedimentos do SRP bem delineados no Decreto nº 7.892, cuja instituição tem sede legal, é certo que a conduta dos agentes públicos deverá ser consonante com o que dispõem esses instrumentos normativos. Logo à medida que os atos administrativos deles se afastem, ainda que busquem atender a finalidade do órgão, maiores as chances de tais atos reputarem-se ilícitos.

Continuando entre aqueles princípios que possuem sede constitucional, identifica-se com o SRP e, por conseguinte com a licitação em si considerada, o princípio da impessoalidade.

O princípio da impessoalidade, na seara das compras públicas, seja por meio de SRP ou não, determina que as aquisições e contratações devem atender ao interesse público, sendo defeso qualquer tipo de direcionamento ou concessão de vantagens a determinadas pessoas em detrimento de outras.

Em sequência, chega-se ao princípio da moralidade, também inserido na Constituição (E.C. nº19/98) por ocasião da mencionada Reforma do Estado, o qual “impõe que o administrador público não dispense os preceitos éticos, que devem estar presentes na sua conduta”. (CARVALHO FILHO, 2013, p.21)

Em se tratando de licitação, não há como se desvencilhar da necessidade de que os agentes públicos ligados a esses setores sejam pessoas de reputação ilibada, honestas e bem intencionadas. Afinal, infelizmente, as licitações ainda são um dos meios mais utilizados para desvio de recursos públicos.

Interessante seria que os servidores ligados a essas atividades fossem mais valorizados, pois além da complexidade que permeia as licitações, ainda há, muitas vezes a

forte influência de fornecedores que buscam corromper seu caráter competitivo, muitas vezes oferecendo vantagens aos agentes.

A transparência é uma das marcas do SRP, principalmente quando atrelado à modalidade de pregão eletrônico, o que representa maior parte das licitações. Daí emerge outro princípio de fundamental importância, qual seja o da publicidade.

Evidentemente, a publicidade dos atos não é absoluta, como bem expressa o §3º do artigo 3º da Lei nº 8.666/93, que reporta que a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.

Uma interessante nuance acerca do referido princípio é demonstrada por Fernandes Jacoby (2013, p.58), que aponta como uma das consequências da implantação do SRP, a médio prazo, a redução geral de preços, pois à medida em que os preços são registrados, tornam-se de conhecimento do mercado. Isso dificulta a apresentação de preços maiores para os mesmos itens, fazendo com que os licitantes tenham que reduzir os preços para ganhar outras licitações.

Outro princípio geral de Direito Administrativo e Constitucional aplicável às licitações é o princípio da isonomia, que guarda forte relação com o princípio da igualdade (divergências doutrinárias à parte).

Interessa asseverar que, regra geral, a isonomia consiste em promover a igualdade não só na aplicação da lei, mas também na própria edição da lei. Cite-se como exemplo, a concessão de algumas condições diferenciadas às empresas de pequeno porte nas licitações, por intermédio a Lei Complementar 123/06. Na verdade, o que se buscou foi dar um tratamento isonômico a essa fatia de mercado, ampliando suas possibilidades de concorrência.

Encerrados os apontamentos sobre os princípios basilares das licitações, passa-se, em apertada síntese à descrição de princípios específicos.

O artigo 3º da Lei nº 8.666/93 aponta 2 (dois) importantes princípios específicos à licitação: o da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo.

O edital de licitação deverá trazer no seu bojo todas as informações necessárias para que os licitantes consigam vislumbrar adequadamente o objeto da licitação. O instrumento convocatório (edital) é lei entre as partes, regulando o processo licitatório em todas suas fases.

Partindo dessa premissa, fica clara a necessidade de se respeitar o edital, sendo vedado à Administração Pública, ainda que queira invocar a supremacia do interesse público sobre o privado, a adoção de exigências que extrapolem o disposto no instrumento editalício.

O princípio do julgamento objetivo, por seu turno, busca evitar que os instrumentos convocatórios contenham critérios subjetivos de avaliação das propostas.

Jacoby Fernandes (2013, p. 58) apresenta interessante método para avaliação da objetividade do julgamento, o qual merece transcrição:

O julgamento objetivo, como ministramos em nossos cursos, é aferível pela substituição fictícia do julgador por outro, de tal modo que o procedimento estará correto se, da substituição feita em tese, resultar o mesmo julgamento. Como exercício, em licitações complexas, às vezes pode ser realizado o julgamento pela comissão, e em outra sala, o julgamento pelos suplentes, em caráter oficioso, apenas como forma de exercitá-los a avaliar o rigor da objetividade do julgamento. Em fase posterior, a autoridade que preside o processo de julgamento confronta o resultado, avaliando-se a conformidade entre os dois “julgamentos”. Quanto maior o número de coincidências, maior a aderência ao princípio do julgamento objetivo.

Outro princípio específico é o da economicidade, materializando-se em primeiro plano, naquilo que busca a licitação de uma forma geral: a obtenção da proposta mais vantajosa. Mas, além disso, principalmente no que tange à estrutura da SRP, será necessário aferir se essa proposta se manterá econômica ao longo do tempo.

Sob outro prisma, comparando-se uma licitação que utiliza SRP a outra que não o faz, é fácil identificar a aplicação da economicidade.

Imagine-se que uma Delegacia da Receita Federal ao realizar um pregão, deixe de adotar o SRP, para aquisição de 10.000 litros de combustível, quantia destinada ao atendimento dos seus veículos por 1 (um) exercício. Admita-se ainda que, devido a um aumento expressivo no número de operações deflagradas, este quantitativo se esgote em 03 (três) meses. Nesse caso, seria necessário realizar novo procedimento licitatório, o que demandaria tempo superior às limitações de estoque do órgão. Além disso, os servidores iriam sobrestar outras atividades para assumir esse encargo.

A economicidade no SRP repousa no fato de que não seria necessária a realização de novo procedimento licitatório, bem como se poderia registrar em ata uma quantidade maior à real necessidade do órgão, por não ser a compra obrigatória.

Por fim, entre os princípios específicos, o da padronização tem notável relevo na estrutura da SRP.

A falta de padronização traz problemas crônicos à Administração Pública, fazendo com que em muitos casos haja dispêndio desnecessário de verba pública, devido a uma série de fatores que serão tratados mais a frente.

Evidentemente, os princípios aqui sintetizados são apenas alguns daqueles aplicáveis ao SRP.

## 2 OPERACIONALIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

### 2.1 ESTRUTURA E ÓRGÃOS INTEGRANTES DO SRP

O objetivo deste trabalho não é esmiuçar toda a operacionalização do SRP, sob pena de a abordagem tornar-se eminentemente prática, o que implica em admitir que várias das nuances que permeiam o tema não serão abordadas, limitando-se à discussão dos pontos mais importantes para um entendimento geral do assunto.

Cumprir lembrar que o Decreto 7.892/13 definiu em seu artigo 3º, as hipóteses em que deverá ser adotado o SRP, e ainda, no art. 2º do mesmo Decreto, foi definido quais órgãos podem compor o SRP.

Uma importante característica da estrutura prevista nos artigos 2º e 3º do Decreto 7.892/13 é a possibilidade de integração entre diferentes órgãos para aquisição dos mesmos produtos e serviços, de maneira que se alinhem em prol de um gasto público mais eficiente, imprimindo uma maior economia de escala em suas contratações.

Ademais, o Decreto nº 7.892/13 conceitua os órgãos gerenciador e participante como sendo aqueles que participam de procedimentos iniciais da fase interna da licitação com SRP, ficando a cargo do primeiro a condução dos trabalhos e o gerenciamento da ata de registro de preços derivada da licitação.

Assim, um órgão pode franquear a outros a participação no procedimento licitatório que deflagrará, permitindo que estes integrem o edital e a Ata de Registro de Preços nos itens que lhes forem comuns.

Aliás, é possível até que o órgão participante inclua outros itens diferentes daqueles propostos pelo gerenciador, caso este expresse sua concordância.

Importante consignar que, uma das recentes alterações no Decreto regulador do SRP foi justamente a retirada da palavra “federal” da definição de órgão participante, o que possibilitou que órgãos de outras esferas (estadual e municipal) participem das licitações de órgãos federais.

A recíproca, por outro lado, não é verdadeira, fixando-se o entendimento que os órgãos federais não poderão ser participantes de licitações organizadas por outra esfera.

Tal mudança retirou órgãos estaduais e municipais de um limbo trazido pelo texto do Decreto nº 7.892/13, posto que anteriormente já poderiam figurar como órgãos participantes de licitações federais com SRP.

Por fim, o órgão não participante, conhecido como “carona”, adere à Ata de Registro de Preços sem qualquer participação nos procedimentos licitatórios, o que se será estudado neste trabalho em capítulo próprio, dada a peculiaridade dessa figura.

Pois bem, à vista desses apontamentos, resta explicitar como se dá a integração desses órgãos na fase interna da licitação com SRP.

É muito importante aduzir que existe uma variação muito grande no que toca aos recursos humanos disponíveis a cada unidade administrativa, bem como em relação à importância se dá a estruturação das equipes de licitação. Isso, não só quantitativamente, mas também qualitativamente.

Assim, há unidades administrativas que possuem equipes de licitações compostas por muitas pessoas, altamente capacitadas e cujas atribuições são totalmente voltadas para a condução desses trabalhos. Por outro lado, outros órgãos têm número de reduzido de pessoal, sem treinamento adequado para realizar licitações e que ainda dividem essas atividades com outras totalmente desconexas.

Essa desigualdade faz com que seja muito difícil que pequenas unidades realizem grandes licitações, ou mesmo, que consigam deflagrar todos os procedimentos de pequenas compras em tempo hábil.

Nesse contexto, é que essa integração trazida pelo SRP facilita muito o cotidiano de unidades desprivilegiadas de pessoal.

## 2.2 INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS - IRP

O instrumento que funcionará como elo entre estas unidades é a IRP – Intenção de Registro de Preços, ferramenta que já existia no âmbito da SRP, mas só veio a ser regulamentada, ainda que de forma incompleta, pelo Decreto 7.892/13.

O Decreto não trouxe a definição de IRP, entretanto, pode-se defini-la como sendo o instrumento pelo qual as unidades administrativas conferem publicidade às licitações com Registro de Preços que pretendem realizar, possibilitando a outros órgãos integrá-las na condição de participante, nos objetos que lhe sejam comuns, ou em outros, se autorizada sua

inclusão, sempre em consonância com a sua capacidade de gerenciamento, buscando-se a máxima economia de escala.

A divulgação da IRP não é obrigatória, mas só poderá ser dispensada de forma justificada.

A IRP é operacionalizada por um módulo chamado SIASG – Sistema de Administração de Serviços Gerais, que integra a estrutura do Portal de Compras do Governo Federal, conhecido como Comprasnet.

Como se pode perceber, todo esse fluxo desenvolve-se por intermédio da internet, notadamente através do Comprasnet.

Assim, uma vez divulgada a intenção de compra, aquelas entidades integrantes do SISG – Sistema de Serviços Gerais, cadastradas no módulo IRP, de acordo com as linhas de fornecimento de produtos e serviços de seu interesse, poderão se manifestar com o fito de participarem daqueles procedimentos licitatórios.

O órgão gerenciador poderá limitar o número de participantes, como já dito, de acordo com sua capacidade de gerenciamento.

### 2.3 CONSOLIDAÇÃO DE DEMANDAS E DEFINIÇÃO DE QUANTITATIVOS

O próximo passo será o órgão gerenciador consolidar as demandas dos participantes às suas, adequando os documentos editados na fase interna (projetos básicos e termos de referência) e conseqüentemente o instrumento convocatório da licitação.

Mas como se dará a fase interna da licitação com SRP?

Deve-se partir do princípio de que o SRP será sempre acessório a uma licitação na modalidade pregão ou concorrência, sendo necessário o entendimento de que a sua utilização implicará em mudanças na preparação da licitação, seja em sua fase interna, seja em sua fase externa.

Então, tudo começa com o levantamento das necessidades do órgão para fins de determinação dos quantitativos a serem adquiridos.

Basicamente, tal estimativa se embasa na verificação dos quantitativos dos editais anteriores e da expectativa demonstrada pelos setores requisitantes de utilização dos materiais no período em que se busca o atendimento da demanda.

Em se tratando de uma licitação com SRP, e considerando o fato de que não há vinculação da administração ao quantitativo estabelecido, assim como de que a entrega do objeto normalmente será parcelada, poderá ser adotada uma margem de erro maior na definição dos quantitativos a serem inscritos no edital.

O gestor público deverá ser responsável na determinação desses quantitativos, sob pena de frustrar a competitividade, bem como o interesse e possibilidade de avaliação precisa dos fornecedores e de sua capacidade de concorrer.

Finalizando a questão da determinação de quantidades, uma grande celeuma da licitação que se amplia quando utilizado o SRP, consiste na possibilidade ou não de se agrupar os itens da licitação em lotes.

Pode-se citar como exemplo uma licitação cujo objeto seja a aquisição de móveis de escritório. A dúvida repousa na licitude do agrupamento de itens para que as empresas tenham que dar lances apenas em lotes completos, não podendo concorrer a itens individualmente.

A questão envolve restrição da concorrência, o que deve ser sempre evitado nas licitações. Entretanto, inexistente vedação legal ao agrupamento de itens. O entendimento, então, é que deve-se evitar o agrupamento de itens em lotes, como regra geral, pois várias empresas interessadas em oferecer lances a apenas 1 (um) item do lote seriam preteridas, ou, mais grave ainda, empresas que poderiam fornecer todos os itens de um lote, à exceção de 1 (um) deles, ficariam igualmente preteridas.

Entretanto, nas situações em que se comprovarem: ganho administrativo razoável de economia de escala, maior facilidade no gerenciamento da ata, maior viabilidade logística, maior padronização e, logicamente, não havendo frustração da concorrência, será permitido e até desejável o agrupamento.

## 2.4 PESQUISA DE MERCADO

Definidos os itens a serem adquiridos e os respectivos quantitativos, faz-se necessário efetuar pesquisa de mercado para obtenção do preço de referência a ser utilizado na licitação.

A pesquisa de mercado é requisito essencial de qualquer procedimento licitatório, como se percebe da leitura dos art. 7º, §2º, II, e art. 40, §2º, II da Lei nº 8.666/93:

Antes de tudo, diga-se que na licitação sem registro de preços, como agravante, a pesquisa de preços servirá previamente para verificação da existência de previsão orçamentária.

Neste passo, ela constitui importantíssima etapa do procedimento licitatório, eis que se realizada de modo equivocado, certamente acabará por colocar em risco a competitividade entre os licitantes e trará preço que não reflete a realidade do mercado, seja onerando a aquisição em prejuízo aos cofres públicos, ou subestimando-a, tornando inexecutível a contratação.

O equívoco do qual se fala pode ocorrer por uma deficiência técnica da equipe de licitação, tendo em vista os diferentes níveis de instrução que essas detêm, mas infelizmente também pode se dar devido à má-fé dos envolvidos nas licitações, cujo objetivo é burlar a pesquisa de mercado com o fito de obter alguma vantagem em conluio com os fornecedores.

A fiscalização dessa etapa pelos órgãos de controle é de suma importância para evitar que haja lesão ao erário, seja por despreparo, seja por improbidade.

Assim, passa-se nesse momento a demonstrar como é feita a pesquisa de mercado, bem como os problemas que surgem nessa fase licitatória.

É comum no âmbito dos setores de compras públicas falar-se que a pesquisa de mercado se dá com a coleta de 3 (três) de orçamentos por fornecedores que atuam no ramo da contratação.

Ocorre que, em muitos casos, não é possível obter a realidade do mercado, ainda que se tenha efetuado a consulta em 20 (vinte) fornecedores, dada a natureza do bem a ser adquirido ou dada a dimensão na região do mercado fornecedor.

Outro ponto problemático é a forma como são analisadas as diferentes qualidades de produtos na confecção da pesquisa e as diferentes fontes utilizadas para tanto.

A legislação afeta às licitações não é clara no que concerne às possíveis fontes de pesquisa, admitindo-se as mais variadas formas de consulta: consulta direta aos fornecedores (orçamentos), preços obtidos de sites virtuais, preços de outras licitações obtidos em consultas à atas de registro de preço ou banco de preços mantidos pela Administração Pública (a exemplo do SIASG, em nível federal), e, por fim, pode-se ainda contratar uma empresa do setor privado cuja especialidade seja realizar essa pesquisa (terceirização).

Juntamente com essa variedade de fontes de consulta, existe a diferença das qualidades de cada preço obtido, a qual influenciará sobremaneira a relação entre o preço de referência encontrado e a qualidade final do produto ou serviço que se quer buscar.

À guisa de exemplificação, imagine-se uma licitação para aquisição de 100 (cem) televisores de 42 (quarenta e duas) polegadas. Nesse tipo de compra é possível se vislumbrar quase todos os problemas que ocorrem na pesquisa de preços.

O primeiro surge no aspecto da qualidade e variedade de marcas e especificações que o mencionado produto pode apresentar. Daí dizer que, se não for definida pormenorizadamente a descrição do objeto que se quer adquirir e esta não estiver clara ao fornecedor, os resultados obtidos serão os mais variados.

Depois, haverá a questão das fontes a serem consultadas. A pesquisa direta ao fornecedor encontrará problemas, pois as empresas de varejo que fornecem esse tipo de produto, na maioria das vezes, não têm interesse em fornecê-lo para órgãos públicos, não possuindo equipes em suas unidades, dedicadas à participação em licitações. Em ato contínuo será verificado que esses bens acabarão sendo fornecidos por empresas especialistas em licitações, as quais comprarão daquelas primeiras (as varejistas que não tem o setor público como mercado consumidor). Assim, obviamente haverá uma perda de economia, seja imaginando-se a compra fora dessa cadeia, seja considerando que a compra fosse feita no setor privado.

De outro lado, há ainda, o número de orçamentos aptos a refletir a realidade do mercado. Nesse ponto, importa lembrar que, se os passos anteriores não foram efetuados com cautela, a obtenção de 3 (três) orçamentos ou 30 (trinta) não será garantia de sucesso na definição do preço de referência dessa hipotética licitação. De qualquer maneira, é certo que o risco de erro será maior à medida que se subdimensiona a amplitude das pesquisas.

Pois bem, com esse exemplo, resta cristalina a importância de se efetuar uma pesquisa de preços bem feita, bem como de se permitir a efetiva fiscalização pelos órgãos controles nessa etapa do processo para se evitar o uso da licitação como ferramenta de malversação do dinheiro público na atuação do agente de público de boa ou má-fé.

## 2.5 ELABORAÇÃO DO EDITAL

Definidos os quantitativos a serem adquiridos e os preços, a próxima etapa será a elaboração do edital da licitação com SRP.

Nas palavras de Jacoby Fernandes (2013, p. 189-90), o edital deve tem o fito de chamar, convocar os interessados em fornecer determinada mercadoria à Administração

Pública, de modo que deve ser atraente a ponto de que aqueles percebam o zelo com a legalidade e o efetivo interesse na ampliação da competição em prol do interesse público. Assim, deverá ser claro e objetivo, bem como orientador, partindo sempre do princípio de que deve ser empregada linguagem comum ao cidadão médio.

Por fim, a fim de se evitar nulidades, deve ser observado o regramento disposto principalmente no art. 40 da Lei nº 8.666/93 e no art. 9º do Decreto nº 7.892/2013, os quais apontam os elementos mínimos exigidos na elaboração do instrumento convocatório.

Muito embora o artigo 9º do Decreto 7.892/13 seja extremamente explicativo, cabem algumas observações acerca dos elementos mínimos do edital.

Evidente está que o edital licitatório constitui-se de verdadeira lei entre fornecedor e Administração Pública e rege o procedimento licitatório em todas as etapas de sua fase externa, e no que caso em especial da SRP, até a finalização da vigência da Ata de Registro de Preços.

Nesse sentido, os incisos I a VII são de fundamental importância, pois informam ao fornecedor, em apertada síntese: a descrição completa do bem que irá fornecer; a quem irá fornecer; as localidade das entregas; o quanto poderá fornecer (tendo vista a possibilidade de multiplicação do fornecimento em face de adesões autorizadas pelo gerenciador); a estimada frequência dos pedidos e respectivas condições e prazos de fornecimento e pagamento, e, ainda, o período pelo qual estará adstrito à Ata de Registro de Preços.

Aliás, no que tange à Ata de Registro de Preços, deverá sua minuta figurar entre os anexos do edital, juntamente com modelos de planilhas de custo e minutas de contrato, termo de referência e projeto básico, nos casos em que estes instrumentos sejam cabíveis.

Por fim, convém destacar que o edital será objeto de controle interno no âmbito das Procuradorias a que se vinculam as Unidades Administrativas licitantes. Assim, quando aprovadas pelos respectivos órgãos jurídicos, as peças dos procedimentos licitatórios tornam-se aptas à publicação, encerrando-se a fase interna.

## 2.6 ETAPA COMPETITIVA

Nesse momento, de maneira bastante resumida, adentra-se na etapa competitiva, respeitando-se os ditames da respectiva modalidade de licitação.

Lembrando-se que a SRP é utilizada junto às modalidades de concorrência e pregão (eletrônico ou presencial).

Não se procederá aqui à descrição da etapa competitiva, sendo válido apenas destacar que nela se definirão os licitantes vencedores, os quais, após a habilitação, adjudicação e homologação do certame (a ordem dependerá da modalidade empregada), estarão aptos à formalizarem o compromisso junto à Administração Pública.

## 2.7 FORMALIZAÇÃO DO COMPROMISSO

No que tange à formalização do compromisso, algumas alterações recentes foram efetuadas no corpo do Decreto nº 7.892/13.

Para um melhor entendimento, imperioso se fazer trazer à baila a definição de Ata de Registro de Preços, trazida pelo próprio Decreto em seu artigo 2º, II:

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

Assim, segundo o novo regramento, será chamado o fornecedor melhor colocado para assinar a Ata de Registro de Preços, bem como aqueles que aceitarem reduzir suas propostas até o preço ofertado pelo licitante vencedor, constando estes de um anexo, podendo ser convocados eventualmente em caso de algum problema no fornecimento por parte do vencedor.

Percebe-se que se trata de uma espécie de cadastro de reserva, o qual respeitará a ordem classificatória da etapa competitiva.

Assinada pelos fornecedores, a Ata de Registro de Preços poderá ter validade de até 1 (um) ano e os preços registrados ficarão disponíveis no Portal de Compras do Governo Federal.

Com a formalização do compromisso, vinculam-se os licitantes pelo período de vigência da Ata de Registro de Preços, aos quantitativos e condições estabelecidas.

## 2.8 GERENCIAMENTO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

A partir de agora, inicia-se a fase pós-SRP.

Na prática, conforme já dito, o órgão gerenciador e os participantes procederão à solicitação dos produtos os serviços constantes da Ata de Registro de Preços, conforme sua necessidade.

Em geral, os órgãos fazem as solicitações mediante pedido de compras, cujo modelo consta como anexo do instrumento convocatório, respeitando-se os limites impostos pela ata.

E ainda, conforme prescreve o art. 15 do Decreto nº 7.892, a solicitação poderá ser formalizada também por instrumento contratual, emissão de empenho ou qualquer outro instrumento hábil.

Ocorre que, durante o prazo de vigência da Ata de Registro de Preços, é perfeitamente possível que existam grandes oscilações nos preços inscritos, pelo que não seria razoável admitir que eles não possam ser alterados com o decurso do tempo.

Nesse sentido, a orientação é para que as unidades administrativas realizem pesquisas periódicas, destinadas à aferição vantajosidade do preço inscrito.

Uma vez que se vislumbre a existência de redução do preço de mercado em relação ao preço inscrito na ata, serão convocados os fornecedores para adequarem os seus preços, oportunidade em que poderão ser liberados sem aplicação de penalidade, caso não queiram fazê-lo.

Igualmente, constatado um aumento do preço de mercado e reportado este fato pelo fornecedor antes do pedido de fornecimento, ele também poderá ser liberado sem aplicação de penalidade, desde que comprovada a veracidade dos motivos apresentados, situação em que se estende tal prerrogativa àqueles que compõem o cadastro de reserva.

Em qualquer das hipóteses assinaladas, será respeitada a ordem classificatória do certame.

Caso a Administração não logre êxito nas negociações, procederá à revogação da Ata de Registro de Preços, deflagrando novo procedimento licitatório para aquisição do bem ou serviço em condições compatíveis com a vantajosidade almejada.

Cumprir finalizar o tópico, trazendo-se as hipóteses em que poderá ser cancelado o registro de preços.

Além do descumprimento de condições da ata e negativa de negociação de preços, o cancelamento ocorrerá também nos casos em que o fornecedor não retire, injustificadamente,

a nota de empenho ou instrumento equivalente no prazo estabelecido ou quando sofra as sanções de suspensão temporária de participação em licitações ou declaração de inidoneidade para licitar com a Administração Pública.

Também poderá ser cancelado ante a ocorrência de caso fortuito ou força maior que prejudique o cumprimento da ata, se comprovados e justificados por razão de interesse público ou a pedido do fornecedor.

### **3 ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS**

Uma vez explicado o que seja o órgão não participante, basicamente, pode-se dizer que a adesão à ata de registro de preços consiste na possibilidade de que esses órgãos, totalmente alheios ao processo licitatório, venham a adquirir produtos ou serviços de determinada Ata de Registro de Preço.

Historicamente, como lembra Jaboby Fernandes (2013, p. 276), o instituto já era vislumbrado desde a vigência do Decreto nº 2.742/93, por meio de dispositivos que autorizavam ao Ministério da Saúde e órgãos a ele vinculados a utilizarem reciprocamente os Sistemas de Registro de Preços para compras de materiais hospitalares, inseticidas, medicamentos e outros.

Ocorre que, nessa época, não havia limitações quanto ao número de adesões pelos órgãos não participantes, nem mesmo quanto à quantidade adquirida.

Desta feita, um instrumento que deveria servir ao propósito da eficiência, abriu flanco a uma série de práticas abusivas ou equivocadas.

Outro grave problema, é que muitas vezes os órgãos forçam a comprovação da vantajosidade para conseguir utilizar a ata, valendo-se de pesquisas de mercado tendenciosas.

Essas práticas fizeram com que grandes empresas formulassem reclamações junto aos órgãos de controle, notadamente o TCU, o qual emitiu uma série de orientações, limitando a forma com que se davam as adesões às atas de registro de preço.

Destarte, por meio da consolidação dessas orientações é que surgiu o novo regramento trazido pelo artigo 22 do Decreto nº 7.892/13 acerca da figura do “carona”.

A primeira e polêmica mudança da nova sistemática é que o órgão gerenciador é quem decidirá quando da elaboração do edital, se permitirá a adesão por órgãos não

participante, e, ainda que o permita, deverá ser consultado previamente, podendo justificadamente negar a adesão.

Ainda que duvidosa essa previsão trazida pelo novo regramento, a princípio, deve ser interpretada restritivamente.

Dito isso, o fluxo da adesão será: o surgimento da necessidade, a constatação da existência de ata vigente que contemple o referido objeto, a comprovação da vantajosidade da aquisição derivada por meio de pesquisa de preços parametrizada, a autorização de utilização da ata pelo órgão gerenciador e fornecedor (desde que esta não cause prejuízo quanto a obrigações anteriormente assumidas pelo fornecedor com os órgãos participantes e gerenciador) e, por fim, o respeito aos limites de quantitativos impostos pelo Decreto.

São 02 (dois) os limites trazidos pelo supracitado artigo, constando o primeiro deles de seu parágrafo 3º: “[...] não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.”

O segundo limite encontra-se disposto no parágrafo 4º do mesmo artigo 22 do Decreto do SRP:

(...) o instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quíntuplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem. (BRASIL. Decreto 7.892 de 23 de janeiro de 2013)

Na prática, então, quando permitida a adesão pelo edital, ficará limitada individualmente a 100% (cem por cento) do quantitativo que o órgão gerenciador reservou para si e para os participantes, bem como à utilização, por todos os órgãos não participantes, de até 5 (cinco) vezes esse quantitativo determinado pelo órgão gerenciador.

Elucidador é exemplo trazido pela cartilha elaborada pela Controladoria Geral da União (2014, p. 56-57):

Se uma ata de registro de preços previu a aquisição de 100 computadores, cada órgão que não tenha participado do certame licitatório poderá adquirir, individualmente, até 100 computadores por meio dessa mesma ata. Se 10 órgãos aderirem à ata, o total a ser adquirido para todos os 11 órgãos (1 órgão gerenciador + 10 órgãos que não participaram da licitação) é de 500 computadores (quíntuplo de 100).

Assim, se o órgão gerenciador adquirir 50 computadores e os outros 10 órgãos adquirirem pela mesma ata o quantitativo de 400 computadores (desde que não ultrapassem o limite individual de 100; por exemplo: cada órgão carona adquiriu 40), só poderão ser adquiridos por essa mesma ata mais 50 computadores, de forma

a totalizar 500 unidades, o que corresponde ao quádruplo do quantitativo do item inicialmente registrado na ata de registro de preços, ou seja, 100 unidades.

Autorizada a adesão, o órgão não participante deverá efetivá-la no prazo de 90 (noventa) dias, desde que não extrapole a vigência da ata.

Destaque-se, por oportuno, que ficou definido expressamente pelo Decreto que os órgãos federais não poderão aderir ARP's de outras esferas. Entretanto, entidades municipais, distritais ou estaduais podem fazê-lo em relação às federais.

Por todo o exposto, relevante é assinalar que, mais uma vez se está diante de uma ferramenta cuja virtude é conferir eficiência às aquisições públicas, e que, se utilizada com a devida técnica, proporcionará, mormente àqueles órgãos com estrutura de pessoal deficitária nessa seara, a realização de compras em tempo hábil e com economia de escala.

De outro lado, é preciso lembrar que a adesão ainda é alvo de muitas críticas em face de sua equivocada utilização, que possibilita a corrupção e formação de cartéis, motivo pelo qual devem os órgãos de controle, juntamente com os licitantes e a própria sociedade se manterem vigilantes na fiscalização dessa sistemática.

#### **4 VANTAGENS E DESVANTAGENS DO SRP**

A primeira das vantagens do SRP é a desnecessidade de dotação orçamentária, nos termos do 2º, §7º do Decreto nº 7.892/13.

Sem adentrar em conceitos de contabilidade pública, basta aqui o entendimento de que os recursos públicos são liberados tendo como base uma previsão orçamentária. Mas esta, na maioria das vezes não corresponde à realidade dos órgãos, o que implica em duas situações diferentes e igualmente maléficas ao andamento das atividades das equipes de licitação, quais sejam: a deflagração, em vão, dos procedimentos licitatórios iniciais ante a não liberação do recurso para fazer face à despesa; ou liberação do recurso sem o tempo hábil para que se proceda ao desenvolvimento da licitação.

Como já dito anteriormente, se não é obrigatório contratar o objeto na licitação em que se adotou o SRP, por óbvio que não seria razoável exigir-se a indicação de dotação orçamentária.

A redução do número de licitações é outra vantagem a ser enumerada, pois se o SRP deve ser empregado nos casos em que as contratações são frequentes, ou em que parceladas

são as entregas, não será necessário para aqueles órgãos que decidam por implantar o SRP, realizar várias licitações durante o exercício.

Como corolário da vantagem acima referida, surge outra, ainda que a longo prazo: a redução de recursos humanos materiais empregados no desenvolvimento de licitações.

Além disso, não há como deixar de mencionar, entre esses benefícios, a possibilidade de atendimento de demandas imprevisíveis.

Repise-se que a deficiência no planejamento público é notória, e o reflexo mais evidente disso, é a quantidade de demandas que surgem de forma inesperada, impossibilitando o atendimento imediato ante a impossibilidade de realizar processo licitatório em tempo hábil.

Como bem assevera Jacoby Fernandes (2013, p. 87), isso deve ao fato de que além das dificuldades em se efetuar um bom planejamento, há ainda, por parte das autoridades, o contumaz hábito de se criar metas sem envolver todos os segmentos nas organizações, o que culmina na prática de irregularidades, a exemplo das contratações diretas fora das hipóteses legais de dispensa de licitação.

Para isso, o SRP permite que se adote maior margem de erro, já que não há necessidade de contratação do quantitativo licitado.

Também se vislumbrará com o SRP a eliminação do fracionamento de despesa, o qual ocorre da seguinte maneira: surge a necessidade e apura-se que para fazer face à respectiva despesa poderá ser dispensada a licitação devido ao baixo valor (art. 24, incisos I e II da Lei nº 8.666/93). Entretanto, por falta de planejamento, o mesmo produto ou serviço é adquirido nesses moldes por várias vezes durante o exercício financeiro, de maneira que o somatório dessas aquisições extrapola o limite para dispensa de licitação. Logo, nesse caso, seria obrigatória a realização da licitação, algo evitável com o SRP.

A possibilidade de aquisição de produtos ou serviços em tempo recorde é outro benefício a ser elencado, pois a inscrição prévia em ata de registro de preços permite com que o atendimento de uma demanda se dê muito rapidamente se o recurso estiver disponível.

O SRP é capaz também de contribuir para a redução de volume dos estoques nas repartições públicas, conforme explica Jacoby Fernandes (2013, p. 88):

A moderna contabilidade prevê níveis ótimos de estoque, nos quais o ganho de economia de escala não é desperdiçado, quando contraposto ao preço de armazenagem, perda e vigilância de grande estoque de produtos. Busca-se, assim, o objetivo do *just in time*: modernizar os estoques, de forma a atender prontamente ou em curto lapso temporal as demandas apresentadas. (Grifo do autor)

Ainda, a atualidade nos preços da aquisição no SRP constitui grande vantagem tanto para fornecedor quanto para a Administração, eis que ao contrário da licitação tradicional, há a possibilidade de negociação periódica dos preços, de acordo com a sua sazonalidade.

Algumas falhas, contudo, ainda podem ser apontadas na utilização do SRP, o que já foi feito inclusive em outros tópicos do trabalho.

Antes de tudo, convém reiterar que os maiores problemas ocorrem devido à má-fé de alguns indivíduos, os quais guiados pela possibilidade de enriquecer por conta do erário público, procuram deturpar a aplicação da lei no desenvolvimento das compras públicas.

O primeiro problema aqui amplamente debatido é a fragilidade da pesquisa de mercado, a qual, se não for bem realizada poderá implicar numa aquisição com preço incompatível com a realidade, lesando os cofres públicos.

Nesse ponto, impende comentar que é extremamente importante a fiscalização pelos órgãos de controle interno e externo e também pelos licitantes e pela comunidade (cuja conscientização contribuirá para evitar ou minimizar a formação de cartéis), das práticas equivocadas por atecnia, e das fraudes nos procedimentos licitatórios.

Lembrando-se que essa desvantagem não é exclusividade do SRP, mas se faz presente também na licitação tradicional.

Outro problema que também não é exclusividade do SRP, mas, que igualmente se agrava nesse modelo, é a possibilidade de limitação da concorrência.

Pode-se dizer que, certa forma, o SRP acaba por trazer uma centralização das compras públicas, o que nem sempre é bom.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

No curso deste trabalho, demonstrou-se no que consiste o Sistema de Registro de Preços, conceituando-se as principais figuras atinentes à espécie e a sua função dentro da estrutura do tema em comento.

A despeito do escasso interesse da doutrina de Direito Administrativo em falar sobre o tema, percebe-se no primeiro contato com as principais obras deste ramo, ser extremamente relevante a compreensão de suas implicações no cenário das compras públicas.

Isso porque, quando se fala de licitação, de plano, remete-se à ideia de gasto público, e nesse ponto é que a discussão torna-se necessária, pois em um país que vive evidente crise

de representatividade, no qual projetos não saem do papel e os serviços públicos não são prestados a contento, uma ferramenta apta a imprimir eficiência na utilização dos recursos deve ser vista com bons olhos e detidamente estudada.

Nesse sentido, a par do entendimento de que o Sistema de Registro de Preços é instrumento auxiliar da licitação, empregado junto às modalidades de concorrência e pregão para registro de formal dos preços derivados do certame, inscritos em ata, para contratações futuras, com vigência e quantitativos determinados, foi traçado um breve histórico da evolução da legislação pertinente.

Com efeito, ficou clara a grande influência exercida pelos órgãos de controle interno e externo, principalmente o TCU, na consolidação da legislação afeta ao SRP, sendo que em muitas oportunidades os textos legais constituem verdadeira reprodução integral das orientações emanadas desses órgãos.

No que tange à legislação pertinente ao SRP, restou explicitado que a abrangência do Decreto nº 7.892/13 limita-se aos órgãos do poder executivo federal, mas também que os demais entes podem utilizá-lo, caso não optem por regulamentar sua implantação.

Sem dúvida alguma, os princípios aplicáveis a esta notável ferramenta se coadunam com aqueles gerais do Direito Administrativo, os quais trazidos pela Constituição Federal ou carreados pela própria Lei de Licitações (8.666/93).

Assim, procedeu-se à descrição da operacionalização da licitação com SRP, indicando-se as principais etapas de sua fase interna, com destaque para as nuances que a ferramenta acarreta para o desenvolvimento do procedimento licitatório.

No que se refere à determinação de quantitativos e à pesquisa de mercado, especialmente, vislumbrou-se que se trata de momento primordial para que a licitação cumpra seu propósito.

Além disso, comprovou-se toda a integração que o SRP permite entre diferentes órgãos cujo objeto a ser licitado coincida, definindo-se as figuras de órgão gerenciador, órgão participante e não participante, suas funções e competências dentro dessa estrutura.

Em relação aos órgãos não participantes, chamados de “carona”, com maior destaque foram traçadas algumas linhas dos aspectos relevantes que permeiam as adesões à ata de registro preço, sendo certo que apesar da funcionalidade de se utilizar das licitações realizadas por outras unidades administrativas, a referida prática sempre mereceu alguma censura, por colocar em risco a competitividade.

De tudo que se apurou neste trabalho, depois de enumeradas vantagens e desvantagens do Sistema de Registro de Preço, evidenciou-se amplamente a relevância de sua

aplicabilidade, à vista da eficiência que confere às licitações, mostrando-se um instrumento que, se utilizado com bom senso, inevitavelmente torna mais econômicas e transparentes e aquisições públicas.

Resta apenas que toda a modernização trazida pelo SRP não se desvirtue nas mãos de servidores despreparados ou de conluíus entre agentes e fornecedores, ponto em que é imprescindível a fiscalização dos órgãos de controle, dos licitantes e da sociedade para que o interesse público seja sempre resguardado.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. 18. ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Método, 2010. 954p.

ÁVILA, Ana Paula de Oliveira. **O princípio da impessoalidade da Administração Pública: para uma administração imparcial**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004. 210p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 429.903. Estado do Rio de Janeiro v. Ministério Público Federal Relator: Ricardo Lewandowski. 25-06-214. 1ª Turma.

BRASIL. Tribunal de Contas da União, Acórdão 5.260/2011-Plenário, TC 014.727/2011-0, Relator Ministro Ubiratan Aguiar, 28-06-2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União, Acórdão 861/2013-Plenário, TC 006.719/2013-9, relatora Ministra Ana Arraes, 10-04-2013.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Sistemas de Registro de Preços – Perguntas e Respostas**. Brasília. 2014. 69p.

Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/CartilhaGestaoRecursosFederais/Arquivos/SistemaRegistroPreços.pdf>>

Acesso em: 28 de mai.2014

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília-DF 22 de junho de 1993.

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

BRASIL. Portal da Transparência do Governo Federal. Disponível em  
<<http://transparencia.gov.br/PortalComprasDiretasEDOrgaoSuperior.asp?Ano=2013&Valor=&CodigoGD=3&NomeGD=Outras%20Despesas%20Correntes&CodigoED=30&NomeED=Material%20de%20Consumo&ValorED=1138421966593>>  
Acesso em: 26 de mai.2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2013. 1266p.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Sistema de registro de preços e pregão presencial eletrônico**. 5. ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2013. 602p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. 1136p.