

# Eficiência do sistema de registro de preços: um estudo de caso no superior tribunal de justiça\*

## *Efficiency of registration system prices: a case study in the Superior Court of Justice*

André Nunes<sup>1</sup>  
Lucimar de Oliveira Dantas<sup>2</sup>

### Resumo

O objetivo do artigo é demonstrar que a utilização do Sistema de Registro de Preços pode se mostrar menos vantajosa do que as aquisições de materiais com entregas únicas para a formação de estoques. A metodologia empregada foi a comparação de propostas de preços de empresas para fornecimento de materiais com entrega única e com entregas parceladas por meio do Sistema de Registro de Preços. As conclusões sugerem que os preços cotados pelas empresas são maiores para fornecimento de materiais por meio do Sistema de Registro de Preços. Esse fato provoca um maior desembolso por parte dos cofres públicos para aquisição dos materiais pesquisados. Se considerarmos o efeito multiplicador de inúmeras adesões a atas de registro de preços, fenômeno denominado como *carona*, o emprego indiscriminado do Registro de Preços pode causar grande prejuízo à Administração Pública.

**Palavras-chave:** Compras. Licitações. Registro de preços. Carona.

### Abstract

The article aims to demonstrate that the use of the Registration System Prices may prove less advantageous with the loss of economies of scale than the purchase of materials with single delivery to the formation of stocks. The methodology used was the comparison of proposed prices of the companies to provide materials with unique delivery and deliveries in installments through the Registration System Prices. The findings suggest that prices quoted by firms are higher for supply of materials through the Registration System Prices. This fact causes a greater spending by the public coffers for the purchase of the materials studied, which can be maximized with the multiplier effect of accessions to registered prices by public administration bodies in general, a phenomenon termed as *free ride*.

**Keywords:** Public Purchasing. Registration System Prices. *Free ride*.

---

\* Artigo recebido em 05/03/2012  
Aprovado em 13/04/2012

<sup>1</sup> Doutor em Economia pela UnB. Professor do UniCEUB (andre.nunes@uniceub.br).

<sup>2</sup> Especialista em Gestão e Administração Pública pelo UNICEUB (ldantas@stj.gov.br).

## 1 Introdução

Na obtenção de bens e serviços junto à iniciativa privada, é de observância obrigatória para a Administração Pública Direta e Indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, salvo as exceções previstas em lei, que as compras devam ser realizadas através de procedimento licitatório específico que vise escolher a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, assegurando a igualdade de condições a todos os concorrentes, respeitados os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, conforme consta na Constituição Federal de 1988.

A análise das relações de negócios promovida pela Administração Pública deve observar o comportamento dos mecanismos que podem gerar resultados eficientes na gestão da coisa pública. Motivada pela busca constante do melhor desempenho, redução de custos e, principalmente, melhor aproveitamento dos recursos disponíveis, a Administração Pública tem adotado como ferramenta de compra o Sistema de Registro de Preços - SRP.

Nesse contexto, o intuito do estudo é verificar se compras com entregas parceladas por meio do SRP provocam redução dos custos para administração pública, conforme parece ser consensual na literatura que trata do tema. Os resultados do estudo de caso não possuem aderência com a revisão da literatura. Pelo contrário, indicam uma elevação dos custos quando se opta pelo SRP em detrimento das compras realizadas para entrega única. Além disso, pretende-se demonstrar que essa elevação de preços se multiplica para todo o setor público com a utilização do procedimento de adesões a atas de registro de preços por órgãos da Administração Pública em geral.

O artigo é apresentado em cinco seções, sendo a primeira esta introdução. A segunda debruça-se sobre o sistema de registro de preços propriamente dito. A terceira seção apresenta a figura do carona em licitações nas quais se emprega a modalidade de Registro de Preços. Na quarta seção, desenvolve-se o estudo de caso e, finalmente, a última seção apresenta as considerações finais.

## 2 O sistema de registro de preços

As aquisições de bens e serviços no setor público são realizadas por meio de licitações. As modalidades de licitação são previstas pela Lei nº. 8666/93 e pela Lei nº

10.520/2002. A princípio, vale destacar que a Lei 8.666/93 enumera em seu art. 22 cinco diferentes modalidades de licitação, a saber: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. No § 8º do mesmo artigo, expressamente declara vedada a criação de outras modalidades de licitação ou combinação das ali referidas.

A despeito dessa determinação constante da Lei 8.666/93, a Medida Provisória nº. 2.026/2000 instituiu, somente para a União Federal, uma sexta modalidade de licitação denominada pregão, aplicável a contratos para aquisição de bens e serviços comuns. No entanto, a Lei 10.520/2002 expressamente estendeu o pregão a todas as esferas da Federação, passando ele a ser modalidade aplicável no âmbito da União, Estados, Municípios e Distrito Federal.

Para o Tribunal de Contas da União (2010, p. 19) o Sistema de Registro de Preços (SRP) é o conjunto de procedimentos adotados pela Administração para registro formal de preços relativos à execução de serviços e fornecimento de bens.

Em relação às contratações convencionais, a principal diferença do Sistema de Registro de Preços reside no objeto da licitação. No sistema convencional, a licitação destina-se a selecionar fornecedor e proposta para contratação específica, efetivada pela Administração ao final do procedimento. No registro de preços, a licitação direciona-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, que poderão ser realizadas, por repetidas vezes, durante certo período.

Na visão de Fernandes (2003), o Sistema de Registro de Preços pode ser entendido como:

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 (FERNANDES, J., 2003, p. 27).

Vieira (2007) apresenta outra abordagem de Sistema de Registro de Preços:

Sistema de aquisição de bens e contratação de serviços por meio de uma única licitação nas modalidades de concorrência (tipo menor preço ou técnica e preço) ou pregão em que os licitantes disponibilizam seus bens e serviços a preços e prazos registrados em ata específica para futura contratação que será feita quando melhor convier aos órgãos/entidades que integram a ata (VIEIRA, 2008, p.139-140).

Ante as definições e conceitos mencionados, podemos entender que o Sistema de Registro de Preços representa um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços ou fornecimento de bens a serem contratados em momento futuro e oportuno pela Administração Pública. Dessa forma, o Sistema de Registro de Preços não se confunde com a licitação por meio da qual se realiza nem com as modalidades de convite, tomada de preços, concorrência, pregão, concurso ou leilão.

Os procedimentos previstos no art. 15 da Lei nº 8.666/93, o Sistema de Registro de Preços, estão sendo importante ferramenta de gerenciamento de compras no setor público.

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

II - ser processadas através de Sistema de Registro de Preços;

[...]

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3º O Sistema de Registro de Preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

§ 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições. (BRASIL, 1993).

A existência de inúmeras vantagens em adquirir bens através do Sistema de Registro de Preços, de modo que além de sua utilização ter sido fomentada pela Lei n. 8.666/93, que prevê no art. 15, II, sua adoção “sempre que possível”, o Tribunal de Contas da União também vem

incentivando sua utilização, conforme *Acórdão 665/2008 – Plenário. PR (012.908/2003-5)*:

Não posso deixar de observar, para fins de orientação, que teria sido de maior proveito à unidade que tivesse se utilizado de Sistema de Registro de Preços para compras desse tipo, nos termos do art. 15, inciso II, da Lei 8.666/1993, tendo em vista as vantagens dessa modalidade de aquisição. Refiro-me à possibilidade de aquisições para entrega futura, parcelada, e à flexibilidade quanto à previsão de quantitativos, no Sistema de Registro de Preços, vez que a existência do registro não obriga a Administração a firmar as contratações.

Tal sistema permite a redução de estoques, devido à entrega parcelada, com economia de espaço, pessoal e recursos financeiros. Além do mais, teria também evitado, caso adotado, os problemas com o fracionamento irregular de licitações nas compras de cartuchos, pois permitiria ao Administrador livrar-se das dificuldades de planejamento de compras, em razão de demandas variáveis e/ou sazonais, especialmente em estrutura administrativa dotada de poucos recursos gerenciais como é o caso da DRT. Com a adoção do SRP, que utiliza concorrência ou pregão, o fracionamento deixaria de existir, pois é permitido licitar nessas modalidades tudo que se precisa consumir em um exercício. Tais vantagens são ampliadas com o uso da modalidade pregão, tornada obrigatória para a Administração Federal a partir da edição do Decreto 5.450/2005 (TCU, AC-0665-12/08-P).

Cabe lembrar que os fornecedores não ficam vinculados por tempo indeterminado aos preços registrados. O prazo de validade da Ata de Registro de Preços não poderá ser superior a 12 (doze) meses. No mesmo sentido, encontra-se o artigo 4º, Decreto n. 3.931/01, tendo este, contudo, possibilitado no § 2º, a prorrogação da vigência da Ata se a proposta continuar mostrando-se vantajosa para a Administração Pública. Como já mencionados os contornos da legislação em vigor, o Sistema de Registro de Preços será promovido mediante prévio procedimento licitatório na modalidade de concorrência ou pregão, do tipo menor preço, precedido de ampla pesquisa de mercado. Ademais, atribui-se expressamente a qualquer cidadão a faculdade de impugnar preços constantes do Sistema de Registro de Preços – SRP.

Segundo o Acórdão 665/2008 do Plenário do Tribunal de Contas da União/PR (012.908/2003-5) são quatro as possibilidades em que o Sistema de Registro de Preços deverá ser adotado:

1) se pelas características do bem ou serviço houver necessidade de contratações frequentes;

2) se pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração;

3) se for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho das atribuições; e

4) se for vantajosa a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade ou a programas de governo.

Para tentar compreender o Sistema de Registro de Preços, é preciso fazer uma comparação com a situação comum, em que a administração realiza uma contratação específica, antecedida de licitação com o objeto específico.

Usualmente, a licitação destina-se a selecionar um fornecedor e uma proposta para uma contratação específica, a ser efetivada posteriormente pela Administração. No registro de preços, a licitação destina-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, seriadas, que poderão ser realizadas durante um certo período, por repetidas vezes. A proposta selecionada fica à disposição da Administração que, se e quando desejar adquirir, valer-se-á dos preços registrados, tantas vezes quantas o desejar (JUSTEN FILHO, 2004, p. 150).

Justen Filho (2004) enumera diversas vantagens quanto à utilização do Sistema de Registro de Preços. Dentre as vantagens são citadas: redução dos gastos e simplificação administrativa; rapidez na contratação e otimização dos gastos; validade das propostas de até um ano; contratação da quantidade que for adequada à satisfação do interesse público; escolha em momento apropriado de produtos segundo a qualidade necessária à satisfação dos seus interesses no caso concreto e aquisições para diversos órgãos ou entidades com apenas um procedimento licitatório.

Furtado (2007) também destaca vantagens do Sistema de Registro de Preços. Para o autor, o SRP, por não necessitar de orçamento prévio para realizar a licitação, permite maior flexibilidade ao gestor público, pois torna mais rápido o procedimento de contratação. Furtado (2007) lembra ainda que:

A utilização do SRP também é importante quando a Administração desconhece a demanda de um novo objeto, ou mediante as variações

no aumento do consumo de um objeto já previsto, em tais proporções que se tornam impossíveis de ser aditivadas nos percentuais exigidos por lei, como também, propiciar o ganho de escala (FURTADO, 2007, p.5).

Na mesma linha, Fernandes (2006) indica que o Sistema de Registro de Preços é um importante instrumento de gestão, quando as demandas são incertas, frequentes ou de difícil mensuração. Furtado (2007) aponta outro ponto positivo do Registro de Preços: empregando o SRP, a Administração pode licitar o quantitativo necessário para todo o exercício e, à medida que for sendo liberado o orçamento, efetivar a contratação. Isso propicia um maior aproveitamento do estoque, sem perdas de produtos em função de prazos de validade ou má conservação e armazenamento.

Outra vantagem refere-se à exigência de desempenho por parte da Administração Pública, ao aplicar os recursos colocados a sua disposição. Assim, ganha ênfase o princípio da eficiência e economicidade. Nesse sentido, Santos (2008) ressalta que:

O sistema de registro de preços elimina a necessidade de instauração repetida de certames licitatórios para seleção de fornecedores, suprimindo condutas administrativas, abreviando e simplificando as contratações. Há ganho em termos de tempo e economia de recursos de custo econômico da licitação. A dinâmica do sistema de registro de preços leva, pois, à inelutável conclusão no sentido de que tem ele função nuclear e instrumental na persecução da eficiência administrativa, atendendo ao binômio melhor resultado/menor custo.

A eficiência administrativa no tocante às aquisições públicas, então, embora de consecução não exclusiva pelo sistema de registro de preços, tem nesta metodologia um instrumento efetivo (SANTOS, 2008, p. 3).

Fernandes (2008) enumera um amplo rol das vantagens do Sistema de Registro de Preços: não é necessária a existência de Dotação Orçamentária; atendimento à imprevisibilidade de demandas; redução dos volumes de estoques e da quantidade de licitações; agilidade nas aquisições; transparência; diminuição do fracionamento de despesas; flexibilidade na atualização dos preços; participação de pequenas e médias empresas; economicidade e eficiência.

Quanto aos riscos e desvantagens, Justen Filho (2004) cita dois grandes inconvenientes: a obsolescência e a incompletude. A obsolescência se caracteriza pela de-

fasagem entre os dados do registro de preços e a realidade do mercado. Podem surgir outros produtos, o preço poderá variar e assim por diante. A incompletude se refere à padronização dos produtos imposta pelo registro de preços em que as especificações são genéricas e não atendem necessidades específicas.

A sistemática do registro de preços exige do gestor dedicação no seu acompanhamento. É necessária uma fiscalização quanto ao cumprimento das condições acordadas por parte da empresa durante toda a vigência da ata de registro de preços, em especial quanto aos preços registrados em relação aos praticados no mercado, procedendo à negociação quando da variação do preço registrado em comparação aos praticados no mercado. Além disso, proceder à responsabilização pelas eventuais aplicações de penalidades caso haja descumprimento do compromisso em ata, conforme previsto no instrumento convocatório. A manutenção da regularidade da documentação da empresa durante toda a vigência é de observância obrigatória e requer fiscalização, pois é fator determinante para se efetivar a contratação.

### **3 As adesões as atas de outros órgãos, o efeito carona**

O atual cenário estável dos preços da economia remeteu ao crescimento considerável da utilização do Sistema de Registro de Preços pela Administração Pública em geral, justificado em sua maioria pelas vantagens desta sistemática, bem como pela possibilidade de adesões de atas firmadas por outros órgãos públicos através do procedimento denominado carona.

O Sistema de Registro de Preços prevê que a proposta mais vantajosa em uma licitação de determinado órgão possa ser aproveitada por outros órgãos e entidades para efetuarem suas aquisições sem a realização da própria licitação.

Dispõe expressamente o art. 8º do Decreto nº 3.931/2001:

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.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem

fazer uso da Ata de Registro de Preços, deverão manifestar seu interesse junto ao órgão gerenciador da Ata, para que este indique os possíveis fornecedores e respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação.

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento, independentemente dos quantitativos registrados em Ata, desde que este fornecimento não prejudique as obrigações anteriormente assumidas. (BRASIL, 2001).

Esse procedimento vulgarizou-se sob a denominação de carona que se traduz em linguagem coloquial a ideia de aproveitar o percurso que alguém está desenvolvendo para concluir o próprio trajeto, sem custos. O carona é uma opção inteligente para redução de custos e controle. Entretanto, essa sistemática tem sido criticada pela doutrina devido à possibilidade de ferir diversos princípios orientadores da Administração Pública, como os princípios da isonomia e da moralidade.

Nesse sentido, entende Justen Filho (2004) que a carona abriu portas a escolhas eticamente desvirtuadas, na medida em que a opção entre licitar ou se valer de registro de preços já existente apresentaria cunho discricionário. Os riscos de infração ao princípio da moralidade são evidentes. Em entendimento semelhante, Vieira (2008) afirma que:

Esse procedimento tem uma característica semelhante às famosas contratações emergenciais irregulares, tão combatidas pelos órgãos de controle. A diferença aqui se acentua pela legalidade do ato, pois o “carona” está respaldado na legislação vigente (VIEIRA, 2008, p.146).

Vieira (2008) faz críticas contundentes, no sentido de que é essa possibilidade de adesão à ata em até 100% dos itens registrados pelo carona que, por vezes, está sendo tratada de forma descuidada por alguns órgãos que só têm a intenção de resolver os problemas momentâneos, decorrentes muitas vezes, da má gestão, desídia ou falta de planejamento.

Apesar das críticas, a modalidade do carona não para de crescer. O Sistema de Registro de Preços possibilita aos gestores públicos flexibilidade e agilidade nas compras, uma vez que a proposta mais vantajosa em uma licitação de determinado órgão pode ser aproveitada por outros órgãos e entidades para efetuarem suas aquisições sem a realização da própria licitação.

Dessa forma, o carona se aproveita de um percurso de procedimento licitatório efetuado por outros órgãos

para um produto semelhante com aceitação das mesmas condições que aplicaria em seu procedimento, reduzindo os custos operacionais de uma ação seletiva. Assim Fernandes (2006) destaca que:

Uma das vigas mestras da possibilidade de ser “carona” em outro processo licitatório é o dever do órgão interessado em demonstrar a vantagem da adesão sobre sistema convencional. Logo, aderir como “carona” implica necessariamente em uma vantagem ainda superior a um novo processo (FERNANDES, 2006, p. 6).

Portanto, conclui Fernandes (2006) que o aperfeiçoamento da fórmula do registro de preços, bem como o aumento do uso do carona levará, inevitavelmente, ao expurgo dos preços abusivos, pois a publicidade de ofertas disponíveis será cada vez mais ampliada.

Com a entrada em vigor do Decreto nº. 4.342/02, que inseriu o § 3º ao art. 8º do Decreto n. 3.931/01, ficou estabelecida ao carona a limitação a 100% dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços. A limitação de 100% para fins de adesão é bastante questionável, uma vez que não estabeleceu qualquer restrição quanto ao número de adesões que seriam possíveis em cada ata de registro de preços. Dessa forma, pode-se inferir que a simples limitação a 100% dos quantitativos registrados na Ata por cada órgão/entidade pode elevar substancialmente o quantitativo total da licitação. Ademais, aqueles que aderirem previamente ao procedimento licitatório, considerados órgãos participantes, ficam adstritos ao limite constante no art. 65, § 1º, Lei n. 8.666/93, qual seja, de 25%, ao passo que o carona tem como único limite a observância dos 100% do quantitativo inicialmente previsto. Por fim, pode-se verificar uma falha na limitação imposta ao carona, que permite ao fornecedor que se sagrou vencedor de uma única licitação com quantitativos definidos obter lucro extraordinário, caso sejam muitas as quantidades de adesões.

A Administração Pública perderia os ganhos decorrentes da economia de escala se os quantitativos de adesões possíveis fossem previstos desde o edital da licitação. Caso isso ocorresse, a Administração conseguiria uma redução significativa dos preços pelo fornecedor, o que proporcionaria condições mais vantajosas.

Sobre o assunto, o Tribunal de Contas da União determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por meio do Acórdão nº. 1.487/2007, Plenário, que orientasse os órgãos da Administração Pública Fede-

ral sobre as possíveis falhas existentes nas licitações para registro de preços, bem como a possibilidade de que sejam reavaliadas as regras vigentes no decreto regulamentador, conforme a seguir:

9.2. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

9.2.1. oriente os órgãos e entidades da Administração Federal para que quando forem detectadas falhas na licitação para registro de preços que possam comprometer a regular execução dos contratos advindos, abstenham-se de autorizar adesões à respectiva ata;

9.2.2. adote providências com vistas à reavaliação das regras atualmente estabelecidas para o registro de preços no Decreto nº. 3.931/2001, de forma a estabelecer limites para adesão a registros de preços realizados por outros órgãos e entidades, visando preservar os princípios da competição, da igualdade de condições entre licitantes e da busca da maior vantagem para a Administração Pública, tendo em vista que as regras atuais permitem a indesejável situação de adesão ilimitada a atas em vigor, desvirtuando as finalidades buscadas por essa sistemática, tal como a hipótese mencionada no relatório e voto que fundamentam este Acórdão; [...] (FERNANDES, 2003).

Assim, o Tribunal de Contas da União tem se posicionado com cautela quanto à figura do carona, principalmente no que diz respeito à possibilidade de perda de economia de escala com as adesões em grandes quantidades.

Valmir Campello, ministro do Tribunal de Contas da União e relator do processo TC – 008.840/2007-3, questiona em seu relatório a permissão concedida ao carona, enfatizando que “[...] se cada entidade que solicite adesão à ata utilizar 100% do quantitativo inicialmente registrado, na prática, o órgão gerenciador faz com que o valor da contratação se multiplique diversas vezes”.

No entanto, o Tribunal de Contas da União não se posicionou contra a possibilidade do carona, apenas não compactua com o procedimento de adesões ilimitadas, recomendando aos órgãos da Administração o zelo necessário para que essa prática seja compatibilizada com os princípios constitucionais que norteiam as compras públicas. Fernandes (2006) lembra que nenhum sistema está imune a desvios de finalidade, mas essa possibilidade não pode impedir o desenvolvimento de processos de modernização.

Entretanto, a discussão não é totalmente pacificada, pois alguns tribunais têm se posicionado contra o uso da adesão. O Tribunal de Contas do Estado de São

Paulo, em acórdão publicado em dezembro de 2008 (TC-038240/026/08), determinou ao Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza – CEETEPS que se abstinhasse de admitir a figura do carona em edital de Pregão para registro de preços.

Importa registrar que a configuração da contratação em apreço não está sendo bem recebida por este Tribunal. Aponta-se, entre outras circunstâncias reprováveis da forma de contratação em comento, denominada de “carona”, a extensão, ilegítima, que o ato administrativo de competência do Chefe do Executivo – Decreto – introduziu na lei de regência quanto à matéria do sistema de registro de preços [...].

Neste contexto, somente à lei caberia dispor sobre a forma de contratação nos termos em que o Decreto Estadual n.º 51.809/07 regulamenta. Os primados básicos da administração pública estão sendo desobedecidos, sobretudo o princípio constitucional da licitação. É por esse e outros motivos que o E. Plenário desta Corte vem fortalecendo entendimento, mormente retratado em sede de Exame Prévio de Edital, pela inviabilidade da utilização do “carona”, nos termos ora instituído por decreto, nas contratações públicas, tendo em vista que tal admissão fraudava o princípio informador da licitação, insculpido na Constituição Federal [...] (TC-038240/026/08).

Para Sanches (2009), a despeito de eventual previsão contida em Decreto regulamentar expedido pelo respectivo ente, entende-se que os órgãos da Administração Pública no Estado de São Paulo devem abster-se de prever a figura da carona em suas licitações para registro de preços. É o entendimento pacífico que vem sendo delineado pelo Tribunal de Contas paulista.

Outros entes federativos têm seguido orientação semelhante. O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro estabeleceu por meio do Ato Normativo n.º 92 de 13/08/2007 que não fosse permitido conceder nem aderir atas de registro de preços, ou seja, nem dar nem pegar carona foram permitidos. Na mesma linha, Santana (2010) destaca que, por meio da Resolução n.º 01/2006, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais mostrou-se preocupado com o emprego do Sistema de Registro de Preços e com a figura anômala do carona.

#### 4 O estudo de caso no superior tribunal de justiça

O estudo de caso consiste em avaliação dos preços praticados por empresas fornecedoras para compras par-

celadas, por meio do Sistema de Registro de Preços, em comparação com compras a serem realizadas para entrega única, destinadas ao armazenamento. Para viabilizar uma análise comparativa, foi utilizada como parâmetros de pesquisa uma amostragem de valores estimados por empresas fornecedoras de materiais de expediente, suprimentos para impressoras e materiais de copa e cozinha, considerados estocáveis, que são utilizados pelo Superior Tribunal de Justiça.

A pesquisa foi restrita apenas a três tipos de materiais. Entretanto, eles representam em torno de 54% do valor total destinado aos materiais de consumo estocáveis de utilização continuada. Os materiais empregados foram: papel A-4, toner para impressora e copos descartáveis.

Para levantamento dos dados, foram elaborados dois modelos de termo de referência junto às empresas interessadas em fornecer os mencionados materiais ao Superior Tribunal de Justiça. O volume da compra se refere à estimativa de utilização real dos materiais para um período de 12 (doze) meses. Na primeira pesquisa, as empresas cotaram valores para os produtos a serem fornecidos com entrega única, os quais serão mantidos no estoque do almoxarifado para guarda e controle da administração. Na segunda pesquisa, as empresas cotaram os valores para os produtos a serem fornecidos por meio do Sistema de Registro de Preços com vigência de 12 (doze) meses e entregas parceladas.

Após a coleta dos dados, foi realizada uma análise comparativa para verificar se os preços praticados pelo Sistema de Registro de Preços eram distintos dos praticados nas compras com entrega única. Por fim, o nosso objetivo é verificar se o Sistema de Registro de Preços é mais econômico no caso dos produtos pesquisados. Secundariamente, objetiva-se também verificar os efeitos multiplicadores das adesões de atas de registro de preços (efeitos do carona).

Foram consultadas 90 empresas, constantes do cadastro de fornecedores do Superior Tribunal de Justiça, que estavam hábeis para fornecer cotações dos produtos. Apenas 18 cotações foram apresentadas para os dois termos de referência.

Os resultados são apresentados na Tabela 1. Na 1ª coluna, encontram-se relacionados os itens cotados. Os itens de 01 a 08, 10 e 18 correspondem às cotações para

copos descartáveis. Os itens 09, 11, 12 e 17 correspondem às cotações de papel A4. Os itens 13, 14, 15, e 16 correspondem às cotações de tinta para impressora (toner). A

2ª coluna corresponde aos preços cotados para o Sistema de Registro de Preços, e a 3ª coluna os preços cotados para entrega única.

**Tabela 1** – Diferencial de Cotações de SRP e Entrega Única

	Cotações SRP (1) em R\$	Cotações Entrega Única (2) em R\$	Diferença (1-2) em (R\$)	Diferença (%)
1	173.664,00	173.664,00	-	0,00%
2	11.340,00	11.340,00	-	0,00%
3	79.200,00	79.200,00	-	0,00%
4	200.744,04	200.744,04	-	0,00%
5	134.000,00	134.000,00	-	0,00%
6	11.550,00	11.550,00	-	0,00%
7	306.168,56	306.168,56	-	0,00%
8	12.600,00	12.600,00	-	0,00%
9	154.835,00	148.780,00	6.055,00	3,91%
10	210.648,00	199.928,00	10.720,00	5,09%
11	257.740,00	244.590,00	13.150,00	5,10%
12	315.600,00	289.300,00	26.300,00	8,33%
13	172.821,28	157.110,25	15.711,03	9,09%
14	172.769,85	157.063,50	15.706,35	9,09%
15	160.241,24	145.673,85	14.567,39	9,09%
16	260.131,96	236.483,60	23.648,36	9,09%
17	173.000,00	155.700,00	17.300,00	10,00%
18	14.175,00	12.075,00	2.100,00	14,81%

Fonte: dos autores.

Feita a apuração dos valores, os resultados apontam que, das 18 cotações obtidas junto às empresas pertencentes ao cadastro de fornecedores do STJ, 55,56% apresentam preços inferiores para compras com entregas únicas quando comparados às compras com entregas parceladas por meio do Sistema de Registro de Preços.

Além disso, para o Sistema de Registro de Preços, não houve cotação com preço inferior às entregas únicas, pois 44,44% apresentaram proposta de preços com valo-

res iguais para entregas por meio do Sistema de Registro de Preços e entrega única.

Na Tabela 2, pode-se verificar que, no estudo de caso realizado no Superior Tribunal de Justiça, as cotações feitas pelo Sistema de Registro de Preços apontam para preços mais elevados. As entregas parceladas por meio do Sistema de Registro de Preços apresentam, na média, preços 8,36% superiores àqueles cotados para entrega única, conforme podemos verificar na Tabela 2.

**Tabela 2** – Média de Acréscimo Percentual com o Sistema de Registro de Preços

Cotações SRP (1) em R\$	Cotações Entrega Única (2) em R\$	Diferença (1-2) em (R\$)	Diferença (%)
154.835,00	148.780,00	6.055,00	3,91%
210.648,00	199.928,00	10.720,00	5,09%
257.740,00	244.590,00	13.150,00	5,10%
315.600,00	289.300,00	26.300,00	8,33%
172.821,28	157.110,25	15.711,03	9,09%
172.769,85	157.063,50	15.706,35	9,09%
160.241,24	145.673,85	14.567,39	9,09%
260.131,96	236.483,60	23.648,36	9,09%
173.000,00	155.700,00	17.300,00	10,00%
14.175,00	12.075,00	2.100,00	14,81%
Média de Acréscimo Percentual			8,36%

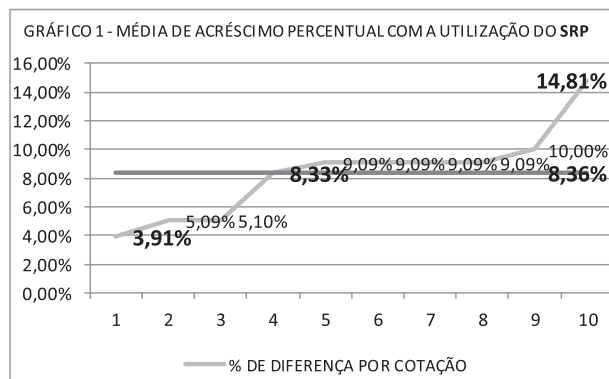
Fonte: dos autores.



É importante destacar que não houve cotação para entrega única superior àquelas do Sistema de Registro de Preços. Isso pode ser motivado pela necessidade de a empresa ter que manter os preços durante os 12 (doze) meses da vigência da ata de registro de preços. Nesse sentido, é possível que a empresa esteja embutindo um sobrepreço referente às incertezas do carregamento dos custos ao longo do prazo.

Ademais, entregas parceladas geram aumento de custo, principalmente custos inerentes ao transporte e à produção dos bens em menor escala, ou seja, ocorrem perdas de economia de escala que, provavelmente, estão sendo repassados ao valor final do produto.

**Gráfico 1** apresenta a média de acréscimo percentual com a utilização do Sistema de registro de PreçoFonte: dos autores.



O Gráfico 1 mostra que os preços praticados no Sistema de Registro de Preços são, em sua maioria, superiores aos praticados em compras para entrega única. Não é difícil projetar o impacto que os preços praticados no Sistema de Registro de Preços terão com o emprego da figura do carona. Portanto, o carona funciona como mecanismo de efeito multiplicador de maiores gastos, tanto pela possibilidade de ilimitadas adesões de diversos órgãos quanto por serem os preços do Sistema de Registro de Preços maiores para Administração Pública.

## 5 Considerações finais

A utilização do Sistema de Registro de Preços representa, para a Administração Pública, importante ferramenta de gestão de compras. Entretanto, o emprego generalizado do SRP tem provocado debates instigantes. Faz-se então necessário que, para seu emprego, o administrador público esteja atento às orientações legais e a uma visão integrada da legislação e da jurisprudência.

O artigo apresentou a conceituação do SRP e demonstrou que ele não pode ser confundido com licitação pública, nem com suas modalidades. Observa-se que, na revisão da literatura, é quase consensual que o Sistema de Registro de Preços remeteria à redução de custos, diminuição de desperdícios, eficiência de compras, redução de estoques, atendimento a demandas imprevistas e melhor gestão orçamentária. Entretanto, o estudo de caso realizado coloca em dúvida a questão da redução dos custos para a Administração Pública com o emprego do SRP.

O estudo de caso realizado no Superior Tribunal de Justiça evidenciou que 55,56% das cotações junto às empresas fornecedoras de papéis, toner e copos descartáveis foram inferiores para compras com entregas únicas, quando comparadas às compras por meio do Sistema de Registro de Preços. As entregas parceladas por meio do Sistema de Registro de Preços remetem, em média, valores superiores a 8,36% em relação àqueles verificados para compras com entrega única.

Os resultados apontam que a utilização do Sistema de Registro de Preços deve ser feita com cautela pelos gestores públicos e nas situações estritamente necessárias. Além disso, considerando que, na maioria dos casos, os preços praticados no Sistema de Registro de Preços são mais elevados, a figura do carona, embora facilite os procedimentos licitatórios, pode representar elevação significativa de dispêndios para os cofres públicos. Assim, a adesão indiscriminada a atas de registro de preços deve ser revista pela Administração Pública que, através dessa simplificação no processo de aquisição, pode acabar arcando com valores globais mais elevados para aquisição de bens e serviços.

## Referências

- ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. *Direito administrativo*. 8. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2005.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. *Decreto nº 3.931 de 19 de setembro de 2001*. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei 8.666, de 21/06/1993, e dá outras providências.

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.

BRASIL. *Lei nº 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.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações básicas*. 2. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2003.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 4. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Tomada de Contas Simplificada*. Acórdão 665/2008: Plenário. PR (012.908/2003-5). Relator Min. Augusto Sherman. DOU, Brasília, 18 abr. 2008. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 30 set. 2010.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Carona em Sistema de Registro de Preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle*, 2006. Disponível em: <<http://www.jacoby.pro.br/utlpub/CAC58T8N.doc>>. Acesso em: 30 ago. 2010.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema de Registro de Preços e Pregão*. Belo Horizonte: Fórum, 2003.

FERNANDES, Thiago Albuquerque. *Sistema de Registro de Preços: um procedimento especial para aquisição de bens e serviços*. Sítio: Webartigos. Brasília 21 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/12120/1/Sistema-de-Registro-de-Preco---SRP/pagina1.html>>. Acesso em: 27 out. 2010.

FURTADO, Madeline Rocha. *Sistema de Registro de Preços: considerações práticas*. Clubjus, Brasília, DF: 07 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.clubjus.com.br/?artigos&ver=2.11500>>. Acesso em: 27 out. 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

SANCHES, Cleuton de Oliveira. A figura do “carona” no Sistema de Registro de Preços e o Tribunal de Contas paulista. Sítio: *Jus Navigandi*. Teresina, ano 14, n. 2177, 17 jun. 2009. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/12990>>. Acesso em: 26 out. 2010.

SANTANA, Luiz Claudio. O Sistema de Registro de Preços e o “carona”. Sítio: *Jus Navigandi*. Teresina, ano 15, n. 2508, 14 mai 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/14847>>. Acesso em: 24 out. 2010.

SANTOS, José Anacleto Abduch. O sistema de registro de preços para contratação de serviços e obras. *Revista Brasileira de Direito Público*, Belo Horizonte, ano 6, n. 22, p. 117-129, jul./set., 2008. Disponível em: <<http://www.editoraforum.com.br/bid/bidConteudoShow.aspx?idConteudo=55011>>. Acesso em: 27 out. 2010.

VIEIRA, Antonieta Pereira. *Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.