

OS INSTRUMENTOS AUXILIARES NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: REVERBERAÇÃO DO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA

Auxiliary Instruments in the New Bidding Law: reverberation of the constitutional principle of efficiency

André Bastos Vaccarezza

Procurador do Município de Salvador (BA, Brasil). Advogado. Mestre em Políticas Sociais e Cidadania pela Universidade Católica do Salvador. Pós-graduado em Direito pela Escola dos Magistrados do Estado da Bahia - EMAB. Graduação em Direito pela Universidade Católica do Salvador.

Resumo

O presente artigo visa abordar as mudanças propiciadas pela Nova Lei de Licitações no contexto das aquisições e contratações públicas, com foco específico nos instrumentos auxiliares inseridos de uma forma mais bem organizada pelo texto normativo, que acabou por trazer segurança jurídica na utilização desse conjunto de ferramentas, enfrentando, ainda, as características principais desses procedimentos auxiliares das licitações e dos contratos, e como o gestor público pode extrair diversas potencialidades para redução de custos, absorção de expertise, otimização da gestão e fomento à eficiência administrativa.

Palavras-Chave: Nova Lei de Licitações. Procedimentos auxiliares. Princípio da eficiência.

Abstract

This article aims to address the changes brought about by the New Public Procurement Law in the context of public procurement and contracting, with a specific focus on auxiliary instruments inserted in a better organized way by the normative text, which ended up bringing legal certainty in the use of this set of tools, also facing the main characteristics of these auxiliary procedures in tenders and contracts, and how the public manager can extract several potentialities for cost reduction, absorption of expertise, optimization of management and promotion of administrative efficiency.

Keywords: New Bidding Law. Auxiliary procedures. Efficiency principle.

Sumário

1. Introdução; 2. Princípio constitucional da eficiência; 3. Instrumentos auxiliares na nova lei de licitações; 4 Credenciamento; 4.1. Contratação paralela e não excludente; 4.2. Seleção a critério de terceiros; 4.3. Mercados fluidos; 5. Pré-qualificação; 5.1 Pré-qualificação (permanente); 5.2. Espécies de pré-qualificação; 5.3. O procedimento da pré-qualificação; 6. Procedimento de manifestação de interesse; 6.1. Da inexistência de direito de preferência; 6.2. Do futuro processo licitatório e do ressarcimento; 6.3. PMI e *Startups*; 7. Sistema de registro de preços; 7.1. Do instrumento convocatório para registro de preços; 7.2. Características específicas do SRP; 7.3. Da ata de registro de preços; 7.4. Registro de preço e órgãos gerenciador, participante e não participante (carona); 7.5. SRP para obras e serviços de engenharia; 8. Registro Cadastral; 8.1. Registro cadastral e o portal nacional de contratações públicas (PNCP); 8.2. Registro cadastral e licitação; 8.3. Registro cadastral e avaliação de desempenho; 9. Considerações Finais; 10. Notas; Referências

1. INTRODUÇÃO

Os procedimentos auxiliares no âmbito das licitações não são nenhuma novidade no direito brasileiro, estando, ainda que discretamente, evidenciados em diversos diplomas normativos, como a vetusta lei nº. 8.666/93, a lei do Regime Diferenciado de Contratações (Lei nº. 12.462/2011) e a Lei das estatais (Lei nº. 13.303/2016).

A Nova Lei de Licitações (Lei nº. 14.133, de 01 de abril de 2021), a seu turno, apresentou uma melhor organização e ostensiva sistematização de tais ferramentas, que auxiliam, de modo decisivo, para as boas práticas de governança e concretude do princípio constitucional da eficiência.

Esse conjunto de instrumentos que auxilia as licitações e as contratações regidas pela NLL visa efetivar melhores condições para o exercício de uma boa, célere e efetiva gestão pública, ampliando a possibilidade do acesso e participação de interessados nos certames licitatórios, com o escopo de assegurar, dentre outras finalidades, a seleção da proposta de contratação mais vantajosa, que é o desiderato do procedimento licitatório.

Por conseguinte, o presente artigo visa abordar as mudanças propiciadas pelo novo arcabouço licitatório no contexto das aquisições e contratações públicas, com foco nos instrumentos auxiliares inseridos de uma forma mais bem organizada pelo texto normativo que acabou por trazer segurança jurídica na utilização desse conjunto de ferramentas, enfrentando, ainda, as características principais desses procedimentos e como o gestor público pode extrair diversas potencialidades para redução de custos, absorção de expertise da iniciativa privada e fomento à eficiência administrativa.

2. PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA

A Carta Política de 1988 cristalizou no seu corpo alguns princípios a que se submete a Administração Pública, de modo que verdadeiros mandamentos de otimização estão expressos no *caput* do art. 37, como o da legalidade, impessoalidade, moralidade administrativa, publicidade e a eficiência, este último introduzido com a Emenda Constitucional nº. 19/98.

O feixe principiológico administrativo, além de ter assento constitucional, encontra-se espalhado em diversos diplomas normativos, como, por exemplo, na Lei nº 9.784/99 e na Lei nº. 14.133/21 (NLL), máxime no tocante à reverberação do alicerce nuclear da eficiência.

Um dos deveres do Gestor Público é o de atuar (dever de agir) com eficiência, de modo que o mais moderno princípio da função administrativa está visceralmente atrelado não apenas à legalidade, mas à exigência de alcançar resultados positivos com presteza, rendimento e perfeição, entregando ao cidadão um serviço público digno e satisfatório. Nas precisas lições de Dirley da Cunha Júnior,¹ “a atividade administrativa deve ser desempenhada de forma rápida, para atingir os seus propósitos com celeridade e dinâmica, de modo a afastar qualquer ideia de burocracia”.

Nesse passo, como bem anota Di Pietro,² o princípio da eficiência “pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública”, de sorte que, no âm-

bito das licitações e contratos administrativos, tal essência principiológica tem relevante e decisivo impacto para a otimização da gestão pública.

Dentre outros princípios ínsitos à lei licitatória, com lastro no art. 5º da NLL, destaca-se o da eficiência,³ sendo que é perceptível, na aglutinação trazida pela novel legislação, a reverberação do aludido princípio na encampação dos instrumentos auxiliares das licitações e contratações públicas.

A consolidação de procedimentos auxiliares no seio da NLL, indubitavelmente, colabora para que o gestor público possa, em harmonia com a legalidade e segurança jurídica, utilizar de tais instrumentos que dão concretude ao princípio da eficiência, haja vista que o escopo precípuo de todo aparato licitatório é justamente viabilizar serviços públicos que sejam prestados de forma adequada e satisfatória.

3. INSTRUMENTOS AUXILIARES NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

O advento da Nova Lei de Licitações introduziu uma sistematização acerca de procedimentos auxiliares que já existiam de forma esparsa no ordenamento jurídico brasileiro, a exemplo da Lei das Estatais (Lei nº. 13.303/16), a legislação sobre o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC (Lei nº. 12.462/11) e na própria Lei nº. 8.666/93.

Não obstante a pretérita existência desses procedimentos auxiliares, denota-se, no novel diploma normativo, uma organização de tais instrumentos, que acaba por viabilizar ao Administrador Público um aparato dinâmico e robusto para dar maior efetividade e eficiência às mais diversas espécies de contratações públicas.

A Lei nº. 14.133/2021 (NLL), no seu artigo 78, fixou os procedimentos auxiliares, se não vejamos:

Art.78. São procedimentos auxiliares das licitações e das contratações regidas por esta Lei:

- I - credenciamento;
- II - pré-qualificação;
- III - procedimento de manifestação de interesse;
- IV - sistema de registro de preços;
- V - registro cadastral.

Dentro de uma perspectiva de Administração Pública dialógica, voltada para atuação com mais presteza, sem olvidar dos princípios basilares da legalidade, supremacia do interesse público sobre o privado e indisponibilidade, verifica-se que esse conjunto de instrumentos auxiliares representa mecanismos de otimização para a gestão pública, potencializando a redução de gastos e a ampliação do atendimento às demandas da população em face das necessidades dos destinatários dos serviços públicos e fomento às boas práticas nas contratações.

4. CREDENCIAMENTO

O credenciamento, na dicção do inciso XLIII do art. 3º, da Lei nº. 14.133/21, consiste no processo administrativo de chamamento público em que a Administração Pública convoca interessados em prestar serviços ou fornecer bens para que, preenchidos os requisitos

necessários, se credenciem no órgão ou na entidade para executar o objeto quando convocados.

Note-se, de logo, que, malgrado o chamamento público estivesse diuturnamente atrelado a um mecanismo de viabilizar os contratos por inexigibilidade, o novo diploma licitatório não estabeleceu expressamente tal comando, nada obstante seja extraído do dispositivo que haverá uma precedência do procedimento auxiliar para a futura contratação direta.

É verificado, pois, que o credenciamento não se confunde com os contratos ou pactos que serão celebrados a partir dele, tendo em vista que a lei promoveu a sua definição como procedimento auxiliar, apto à produção de futuras contratações diretas, valendo frisar, ainda, da exegese do texto posto, que o legislador pareceu alargar o seu alcance para a adoção não somente na futura contratação de serviços, mas também na contratação para fornecimento/aquisição de bens, com supedâneo no art. 79, *caput*, da NLL.

4.1 CONTRATAÇÃO PARALELA E NÃO EXCLUDENTE

O credenciamento nas hipóteses de contratação paralela e não excludente ocorrerá quando restar viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições padronizadas. Tal hipótese já era tradicionalmente utilizada em sede de credenciamento, uma vez que lastreada na seleção sem exclusão de certamistas.

Vale ressaltar que, na hipótese sob análise, a fim de alcançar a máxima eficiência administrativa, o substrato da realização de tal credenciamento e futura contratação dar-se-á pela inexistência de relação de exclusão, ou seja, os interessados em celebrar contrato com a Administração Pública, uma vez preenchidos os requisitos basilares estabelecidos, poderão ser contratados.

A deflagração do credenciamento para uma posterior contratação estará atrelada ao objeto estabelecido pela Administração Pública, de tal natureza que, uma vez traçadas as balizas elementares daquilo que se pretende pagar, por exemplo, os interessados irão ser potencialmente contratados. Nesse sentido, Sidney Bittencourt⁴ já lecionava que não há competição na hipótese em que é fixado o valor que se pretende pagar pelo objeto pretendido e a Administração convoca todos os profissionais de determinado setor, dispondo-se a contratar os que tiverem interesse e satisfaçam os requisitos estabelecidos.

Sendo assim, na hipótese de credenciamento para contratação paralela e não excludente, o pressuposto é justamente a não existência de concorrência direta e de alguma relação de exclusão. Em havendo interessados devidamente aptos à adesão aos contornos previamente traçados no edital do chamamento, todos poderão ser contratados.

4.2 SELEÇÃO A CRITÉRIO DE TERCEIROS

Para fins de otimizar os serviços, prestando-os com mais eficiência, o gestor público poderá utilizar da hipótese do credenciamento quando a escolha do fornecedor acontecer a critério do beneficiário direto da prestação.

A Administração Pública terá o papel de credenciar os prestadores interessados, mas o próprio beneficiário do serviço irá escolher o contratado. Tal situação ocorre muito no

âmbito dos credenciamentos para serviços na área de saúde, como exames laboratoriais, médicos etc.

Denota-se que a efetiva contratação do serviço partirá do próprio beneficiário direto, qual seja, o usuário do sistema, após, é claro, a existência prévia do credenciamento dos serviços postos à disposição dos usuários.

4.3 MERCADOS FLUIDOS

Tal hipótese permite a utilização de credenciamento com o fito de atender à pretensão contratual referente aos chamados “mercados fluidos”, em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabilizaria a seleção de agente por meio de processo de licitação.

É perceptível um alargamento da legislação no tocante ao conceito da inviabilidade de licitação, na medida em que abarca todo procedimento cujo expediente licitatório não atenda ao interesse público, dada a sua inadequação, diante do formalismo da licitação que iria de encontro ao objetivo almejado com determinada contratação.

Nesse contexto, em situações em que a Administração se depare com vultosas flutuações de preço, como ocorrem em mercados fluidos, deverá haver uma adaptação ao regime de preços dinâmicos, a fim de que possa ter êxito em tais tipos de pactos. Os preços dinâmicos são determinados por algoritmos, baseados em inteligência artificial, que levam em consideração múltiplas variáveis para definir o melhor preço para aquele produto específico, para aquele cliente, naquele momento, o que sobressalta um grande desafio para formatação de sistemas de compras públicas.⁵

Por conseguinte, a questão dos preços dinâmicos, que são determinados por algoritmos, ancorados na inteligência artificial, cada vez mais presentes em todas as formas de contratação, acabam por levar a múltiplas variáveis para efeito de definição do melhor preço para aquele cliente, momento e sobre determinado objeto específico, acarretando num desafio singular na formatação de sistemas de compras públicas da atualidade.

5. PRÉ-QUALIFICAÇÃO

O procedimento da pré-qualificação não é propriamente uma novidade no sistema jurídico, uma vez que a vetusta lei licitatória⁶ de 1993 já estabelecia a possibilidade da sua utilização qualificando previamente os licitantes nas concorrências, a ser procedida sempre que o objeto da licitação recomendasse a análise mais detida da qualificação técnica dos interessados, malgrado a NLL tenha contornos que propiciem mais segurança, eficiência e perenidade.

5.1 PRÉ-QUALIFICAÇÃO (PERMANENTE)

A pré-qualificação consiste no procedimento seletivo prévio à licitação, convocado por meio de edital, destinado à análise das condições de habilitação, total ou parcial, dos interessados ou do objeto, adquirindo, pois, no novo diploma das licitações um alargamento com relação ao quanto outrora disposto na lei 8.666/93 e um caráter permanente capaz de potencializar a eficiência da atividade administrativa.

O novel diploma normativo apresenta uma pré-qualificação com caráter permanente cujo procedimento técnico-administrativo visa, previamente, selecionar *licitantes* que reúnam condições de habilitação para participar de futura licitação ou de licitação vinculada a programas de obras ou de serviços objetivamente definidos; ou selecionar *bens* que atendam às exigências técnicas ou de qualidade estabelecidas pela Administração.

Pode-se perceber, de logo, que a possibilidade do manejo do procedimento de pré-qualificação reverencia o princípio constitucional e administrativo da eficiência, máxime no tocante às fases de verificação dos requisitos habilitatórios, julgamento e idoneidade das propostas.

É um procedimento auxiliar que pode agregar sobremaneira para a gestão pública, haja vista que seu caráter permanente viabiliza a antecipação de análise dos critérios de habilitação técnica para os mais diferentes processos licitatórios, dando concretude à eficiência administrativa. Assim, a pré-qualificação estará aberta de forma permanente para a inscrição dos interessados, podendo ser parcial ou total, contendo todos ou alguns requisitos ínsitos à habilitação para a contratação futura, sempre sendo prestigiada a isonomia com relação aos demais licitantes.

Ademais, insta registrar que a certificação proveniente do procedimento da pré-qualificação terá validade de 01 (um) ano, podendo ser atualizada a qualquer tempo, de modo que é importante frisar que a melhor exegese é a de que a certificação não poderá ser superior ao prazo de validade dos documentos apresentados dentro deste espectro temporal previsto na lei.

A pré-qualificação permanente é mais um instrumento valioso para auxiliar o aparato licitatório futuro, tendo a Administração Pública a possibilidade de produção de uma única análise das condições técnicas de eventuais fornecedores ou da qualidade dos seus objetos, reduzindo significativamente as intermináveis e sofridas verificações das avaliações técnicas dos participantes ou de bens de interesse, fomentando, indubitavelmente, a eficiência na máquina pública e mitigação dos gastos tanto para a Administração quanto para os licitantes.

5.2 ESPÉCIES DE PRÉ-QUALIFICAÇÃO

O comando normativo da Lei 14.133/21 estabelece que a pré-qualificação permanente poderá ser utilizada para identificar os licitantes com aptidão para a futura execução contratual ou para identificar bens que possam atender às exigências técnicas ou de qualidade fixadas pela Administração Pública, de modo que teremos de um lado a pré-qualificação subjetiva e, do outro, a pré-qualificação objetiva.

No contexto desta dicotomia detetada na nova legislação (pré-qualificação subjetiva e objetiva), é oportuno destacar que a pré-qualificação subjetiva não pode ser confundida com o Registro Cadastral, porquanto o teor do ato administrativo decisório no âmbito da pré-qualificação subjetiva resulta em documento mais substancial com relação ao Certificado de Registro Cadastral.⁷

Note-se que, enquanto a pré-qualificação subjetiva poderá ocorrer por segmentos de

objetos ou grupos a serem contratados, em diferentes espécies de propósitos contratuais, tais como serviços, aquisições e/ou obras, a pré-qualificação objetiva cingirá à identificação de bens aptos para atender às pretensões da Administração Pública, com observância às exigências técnicas ou qualidade exigida.

Por fim, a pré-qualificação permanente poderá ser efetuada de forma total, se mencionar todos os requisitos exigíveis nas futuras licitações respectivas, ou parcial, na medida em que for efetivada tão somente para comprovar parte da qualificação técnica do futuro certame.

5.3 O PROCEDIMENTO DA PRÉ-QUALIFICAÇÃO

A pré-qualificação visa selecionar previamente licitantes que reúnam condições de habilitação para participar de futura licitação ou de licitação vinculada a programas de obras ou de serviços objetivamente definidos, bem como para selecionar bens que atendam às exigências técnicas ou de qualidade estabelecidas pela Administração Pública.

O procedimento de pré-qualificação será carreado por edital que terá as informações mínimas necessárias para definição do objeto, assim como a modalidade, a forma da futura licitação e os critérios de julgamento, sendo que a apresentação dos documentos será efetuada perante órgão ou comissão indicada pela Administração, que deverá examiná-los no prazo máximo de 10 (dez) dias úteis e determinar correção ou reapresentação de documentos, quando for o caso, com vistas à ampliação da competição.

Nesse passo, a partir do momento em que a Administração Pública decidir pelo procedimento de pré-qualificação permanente de bens (objetiva) ou dos fornecedores licitantes (subjetiva), deverá convocar os potenciais interessados para demonstração do cumprimento dos requisitos editalícios.

Vale lembrar que a Lei nº. 14.133/2021 ainda estabeleceu, conforme artigo 165, a possibilidade de recurso, no prazo de 03 (três) dias úteis, contado da data de intimação ou de lavratura da ata, em face de ato que defira ou indefira pedido de pré-qualificação de interessado. O recurso será dirigido à autoridade que tiver praticado o ato ou proferido decisão, que, em não sendo reconsiderada, no prazo de três dias úteis, encaminhará o recurso, de forma motivada, para a autoridade superior que deverá decidir, a partir do recebimento do expediente, no prazo máximo de dez dias úteis.

Haverá a possibilidade de apresentação de contrarrazões no prazo de três dias úteis, sendo curial ainda pontuar que, em virtude da essência da pré-qualificação, a fase recursal, de certa forma, fica, do ponto de vista prático, um tanto quanto mitigada, em virtude do caráter permanente e continuamente aberto do procedimento, não sendo insito do procedimento auxiliar, em tese, um expediente de competição.

Por fim, vale reforçar que a pré-qualificação terá validade de 01 (um) ano, no máximo, podendo ser atualizada a qualquer tempo, sendo que não poderá ser superior ao prazo de validade dos documentos apresentados pelos interessados, pela própria essência e logicidade do procedimento, salientando, ademais, que os licitantes e os bens pré-qualificados serão obrigatoriamente divulgados e mantidos à disposição do público, com lastro na publi-

cidade e transparência.

6. PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE

O Procedimento de Manifestação de Interesse reveste-se de mais um instrumento auxiliar de eficiência administrativa, uma vez que consiste em ferramenta viabilizadora de absorção de expertise do mercado pela Administração Pública quando esta, malgrado reconheça uma necessidade administrativa, não consegue, com precisão, estabelecer a definição daquilo que se pretende contratar.

A verificação de que a Administração Pública tem dificuldades para definir aquilo que se quer contratar, insta o gestor público, notadamente em situações de pluralidade de resolução das demandas ou complexidade do objeto, a promover a instauração do Procedimento de Manifestação de Interesse, com o fito de solicitar à iniciativa privada, mediante procedimento aberto, a ser iniciado com a publicação de edital de chamamento público, a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública, na forma de regulamento.⁸

6.1 DA INEXISTÊNCIA DE DIREITO DE PREFERÊNCIA

A Administração Pública, no bojo do PMI, poderá solicitar à iniciativa privada, mediante procedimento a ser inaugurado com a publicação de edital de chamamento público, a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública.

A manifestação de interesse para que a iniciativa privada ofereça alternativas que colaborem com as demandas administrativas e a consequente oferta de soluções não franqueia ao autor do projeto, malgrado possa participar da futura licitação,⁹ qualquer direito de preferência na contratação ulterior.

Sendo assim, a realização, pela iniciativa privada, de estudos, investigações, levantamentos e projetos em decorrência do procedimento de manifestação de interesse previsto não atribuirá ao realizador direito de preferência no posterior processo licitatório, consoante inciso I, §2º, do art. 81 da Lei nº. 14.133/2021.

6.2 DO FUTURO PROCESSO LICITATÓRIO E DO RESSARCIMENTO

Após a definição da pretensão administrativa, por intermédio do PMI, a Administração Pública poderá (ou não) promover o procedimento licitatório pertinente, ou seja, ultimados os trabalhos no âmbito do procedimento de manifestação de interesse, não restará obrigada a Administração a licitar e o trabalho efetivado pela iniciativa privada que depositou o projeto não representará, automaticamente, não direito ao ressarcimento pelos valores despendidos na elaboração do projeto.

A não obrigatoriedade do ulterior procedimento licitatório e ausência de ressarcimento ao autor do projeto suscitam debates, uma vez que tais diretrizes normativas podem acarretar insegurança para aqueles interessados, ante os investimentos em engendrar os levantamentos, investigações, estudos e projetos atinentes à demanda administrativa.

Ademais, vale salientar que o futuro procedimento licitatório pode ser vencido por interessados que não participaram do procedimento auxiliar prévio, de modo a ser mais uma questão a ser bem refletida por parte do Poder Público no momento da escolha por este procedimento.

É bem verdade que estes regramentos supra têm por escopo dar maior proteção ao erário, mormente pelo fato de que a Administração Pública não irá remunerar o autor do projeto, que será remunerado somente pelo vencedor da futura licitação, sendo defeso, em qualquer hipótese, cobrar valores ao poder público. No entanto, é salutar que o Poder Público reflita bem e planeje, com as cautelas e responsabilidades inerentes ao expediente, a fim de que o PMI não seja utilizado a esmo, o que poderá trazer um desestímulo para os interessados e infrutíferas licitações futuras.

6.3 PMI E STARTUPS

A Lei 14.133/21, atribuindo saudavelmente, ao que parece, máxima efetividade do comando normativo constitucional, no tocante ao tratamento jurídico diferenciado às microempresas e às empresas de pequeno porte, trouxe a possibilidade de restringir o PMI às *startups*.

O novel diploma licitatório considera, como startups, os microempreendedores individuais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, de natureza emergente e com grande potencial, que se dediquem à pesquisa, ao desenvolvimento e à implementação de novos produtos ou serviços baseados em soluções tecnológicas inovadoras que possam causar alto impacto, exigida, na seleção definitiva da inovação, validação prévia fundamentada em métricas objetivas, de modo a demonstrar o atendimento das necessidades da Administração.¹⁰

7. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O sistema de registro de preços, um dos mais eficientes instrumentos auxiliares das contratações públicas, consiste num conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras, conforme inteligência do inciso XLV do art. 6º da Lei nº. 14.133/21.

Tal procedimento auxiliar já estava previsto na Lei nº. 8.666/93, embora ainda não tão utilizado por alguns entes públicos, o que compromete sobremaneira a realização de uma gestão eficiente, porquanto o sistema de registro de preços propicia um planejamento de compras e futuras contratações de forma célere, eficaz e profícuo, zelando pela economicidade, equilíbrio e eficiência administrativa.

O registro de preço era vocacionado eminentemente para as compras, de modo que a Administração Pública efetuava seus procedimentos licitatórios coletando os preços apresentados e formalizando uma ata, com o quantitativo almejado, sendo que, com lastro na atual legislação, houve a extensão do sistema de registro de preços para ser utilizado nas contratações de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia.

É, sem dúvida, um importante instrumento para a dinâmica e eficiência administrativas, ficando os preços, após procedimento licitatório, registrados no sistema de cadastro da Administração Pública consubstanciado na ata de registro de preços, sendo que, no período de vigência da respectiva ata, haverá a possibilidade do gestor solicitar os bens e/ou serviços, quando na medida das suas necessidades.

7.1 DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO PARA REGISTRO DE PREÇOS

O novel diploma normativo estabeleceu que o edital deverá dispor sobre: 1º - as especificidades da licitação e de seu objeto, inclusive a quantidade máxima de cada item que poderá ser adquirida; 2º - a quantidade mínima a ser cotada de unidades de bens ou, no caso de serviços, de unidades de medida; 3º - a possibilidade de prever preços diferentes: a) quando o objeto for realizado ou entregue em locais diferentes; b) em razão da forma e do local de acondicionamento; c) quando admitida cotação variável em razão do tamanho do lote; d) por outros motivos justificados no processo; 4º - a possibilidade de o licitante oferecer ou não proposta em quantitativo inferior ao máximo previsto no edital, obrigando-se nos limites dela; 5º - o critério de julgamento da licitação, que será o de menor preço ou o de maior desconto sobre tabela de preços praticada no mercado; 6º - as condições para alteração de preços registrados; 7º - o registro de mais de um fornecedor ou prestador de serviço, desde que aceitem cotar o objeto em preço igual ao do licitante vencedor, assegurada a preferência de contratação de acordo com a ordem de classificação; 8º - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital; 9º - as hipóteses de cancelamento da ata de registro de preços e suas consequências.

Ademais, vale lembrar que o sistema de registro de preços, além da sua utilização para a contratação de bens e serviços, poderá também ser utilizado para obras e serviços de engenharia, atentando-se para as seguintes condições: 1º - realização prévia de ampla pesquisa de mercado; 2º - a seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento; 3º - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle; 4º - atualização periódica dos preços registrados; 5º - definição do período de validade do registro de preços; 6º - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

7.2 CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DO SRP

O sistema de registro de preços, um dos mais consagrados procedimentos auxiliares nas contratações públicas, é detentor de características próprias e específicas que foram absorvidas pela nova legislação, em face da sua sedimentação.

Uma característica marcante do SRP é a desnecessidade de dotação orçamentária prévia, uma vez que o foco imediato não é a própria contratação, mas, sim, o registro de preços para uma potencial e futura aquisição de bens e/ou serviços, de modo que o suporte orçamentário será indispensável ao tempo da efetiva contratação. Sendo assim, já se vis-

lumbra mais uma característica, qual seja, a da facultatividade da contratação, haja vista que o registro formal dos preços não significa a obrigatoriedade da aludida contratação.

Nada obstante a facultatividade da contratação, uma característica também específica do SRP é a preferência para o preço registrado em caso de futura contratação, já que, por uma certa obviedade, não seria razoável e compreensível que houvesse uma licitação para registro de preço vantajoso e outra cuja oferta final para contratação estivesse com o mesmo preço, sem que houvesse o resguardo do direito de preferência daquele fornecedor que outrora registrou o compromisso de oferta do produto/serviço, diante dos valores iguais ou menores do que aqueles verificados no novo procedimento licitatório.

É importante também registrar que a adoção ao sistema de registro de preço é facultativa, malgrado seja bastante utilizada para imprimir celeridade e eficiência administrativa, já que é um procedimento auxiliar que otimiza a gestão diante de contratações frequentes e repetitivas, conferindo maior dinâmica em face de imprecisões nas estimativas dos quantitativos de objetos e organização na demanda dos mais diferentes órgãos solicitantes.

Além disso, notam-se como características específicas a possibilidade de manejo do SRP para uma diversidade de pretensões contratuais, viabilizado pelo órgão que conduz os procedimentos (órgão gerenciador), gerando economia de escala, mitigando a burocracia e imprimindo maior eficiência na gestão pública, e, também, a existência de uma Ata de registro de preços, consistindo no documento vinculativo, com natureza obrigacional, de modo a firmar um compromisso por parte do fornecedor na entrega futura dos bens ou serviços porventura contratados, constando, pois, na aludida Ata, os preços registrados, os órgãos participantes, os fornecedores e todas as condições a serem praticadas, nos termos das especificações contidas no edital.

7.3 DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

A ata de registro de preços é documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas, tendo uma vigência de um ano, com possibilidade de prorrogação pelo mesmo prazo, desde que esteja comprovada a vantajosidade do seu preço.

Impende registrar a diferença acerca da vigência da ata de registro de preço e a vigência relativa ao contrato proveniente da respectiva ata, haja vista que o instrumento contratual a ser celebrado em decorrência da ata de registro de preço tem vida própria, ou seja, é autônomo e, uma vez celebrado, poderá, inclusive, ter um prazo de vigência superior ao da ata, desde que tenha sido pactuado anteriormente ao término da vigência da ata de registro de preço.

Os preços registrados poderão ser alvo de revisão em virtude das variações dos preços praticados no mercado ou de acontecimentos que dê ensejo à elevação de custos dos bens ou serviços registrados. Vale frisar que, no âmbito federal, o Decreto 7.892/13 regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15, da Lei nº 8.666/93, de modo que,

observando a autonomia dos demais entes, certamente surgirão regulamentos específicos para pormenorizar a ferramenta do SRP.¹¹

É oportuno ressaltar, conforme elencado como uma das características do SRP, que a Administração Pública não está compelida a efetuar contratação de bens ou serviços em virtude da existência da ata de registro de preços, embora o licitante vencedor esteja obrigado a fornecer as quantidades previstas na ata pelo preço ali consignado e quando solicitadas pela Administração, podendo, de surgir, de uma ata de registro de preços, variados contratos.

Note-se que também é possível que haja nova licitação com o mesmo objeto indicado na ata de registro de preços, com a observação de que não poderá ser encampada proposta com preço superior ao registrado em ata, havendo, é claro, a preferência do anterior licitante cujo preço consta no registro da ata, caso o valor ser igual ou inferior aos novos valores do certame posterior.

7.4 REGISTRO DE PREÇO E ÓRGÃOS GERENCIADOR, PARTICIPANTE E NÃO PARTICIPANTE (CARONA)

A novel legislação licitatória tratou de definir os órgãos e entidades gerenciadoras, participantes e não participantes, de modo a delimitar a respectivas atuações no procedimento.

O órgão ou entidade da Administração Pública que será responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e pelo gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente será o órgão ou entidade gerenciadora, ao passo que caberá ao órgão ou entidade participante a finalidade de participar dos procedimentos iniciais da contratação para registro de preços e também integrar a ata de registro de preços.

A seu turno, o órgão ou entidade não participante (chamado de “carona”) não participa dos procedimentos iniciais da licitação para registro de preços nem integra a ata de registro de preços, podendo fazer a adesão à respectiva ata, ainda que não tenha efetivamente participado, no âmbito da fase interna, do procedimento licitatório. Assim, todos os órgãos que não tenham participado da fase interna do certame são “não participantes”, registrando que a doutrina tece justificáveis críticas no tocante à expressão utilizada pelo legislador, uma vez que “a nomenclatura incorre na imprecisão de não categorizar os “não participantes” que aderem à ata daqueles que não aderem”,¹² olvidando-se da nomenclatura mais apropriada e consolidada na jurisprudência e doutrina, qual seja, a do “órgão aderente”.

7.5 SRP PARA OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA

Há muito as discussões acerca do sistema de registro de preços para a contratação de obras não desaguavam num entendimento uniforme, ora o Superior Tribunal de Justiça, de forma vanguardista, entendendo pela possibilidade, ora as Cortes de Contas sendo mais cautelosas diante da ausência de sintonia entre a exegese da legislação mais estrita do SRP e a essência e especificidades de obras de engenharia.

Nessa esteira, o TCU tinha um entendimento no sentido de rechaçar a possibilidade

do sistema de registro de preços para obras e serviços de engenharia, conforme diversos precedentes, como Acórdãos nº. 296/2007 e, mais recentemente, 980/2018, com sua passagem ora transcrita:

O sistema de registro de preços não é aplicável à contratação de obras, pelo fato de o objeto não se enquadrar em nenhuma das hipóteses previstas no art. 3º do Decreto 7.892/2013 e também porque, na contratação de obras, não há demanda por itens isolados, pois os serviços não podem ser dissociados uns dos outros. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdãos nº 980/2018**. Relator: Marcos Bemquerer, 2 maio 2018. Brasília: TCU, 2018. Plenário).

O fato é que a NLL espancou as controvérsias com o advento do art. 85, estabelecendo expressamente a possibilidade da Administração contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo SRP, observados alguns requisitos, como a existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional e a necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado.

Infere-se do novo dispositivo que o legislador buscou viabilizar o SRP para as obras e serviços de engenharia com uma mitigada complexidade, quando, naturalmente, a demanda seja mais corriqueira, singela e de natureza comum, tal como a construção de moradias populares e sua manutenção, limpeza de córregos e galerias pluviais, de modo que os preços de tais obras e serviços mais simples possam estar registrados, a fim de se buscar a solução mais célere e eficiente dos expedientes administrativos.

Por conseguinte, o sistema de registro de preços para obras e serviços de engenharia contribuirá para otimizar as contratações desse jaez, desde que as demandas estejam revestidas de menor complexidade, que sejam cotidianas e sem maiores especificidades, de tal modo que possam ser padronizadas e que tenham sintonia com o escopo do SRP que é justamente viabilizar contratações em larga escala e seriadas.

8. REGISTRO CADASTRAL

O procedimento auxiliar do registro cadastral, também contido em legislações pretéritas, viabiliza a antecipação de documentos de habilitação para futuros certames, contribuindo para a mitigação de despesas tanto para o Poder Público como para os interessados que participarão dos mais diversos procedimentos licitatórios.

Tal procedimento auxiliar, também conhecido como cadastramento, representa uma verdadeira habilitação prévia, no sentido de antecipar, com segurança e tempestividade, documentos relativos à habilitação jurídica, qualificação econômica, regularidade fiscal, simplificando a parte burocrática ínsita aos procedimentos licitatórios, com a vantagem de que, através deste instrumento auxiliar, as empresas têm a chance de retificar a documentação apresentada sem o risco de ser defenestrada do certame.

Com o advento de muitas ferramentas tecnológicas, como o SICAF¹³ no âmbito federal, o registro cadastral é um instrumento facilitador para o armazenamento de documentação referente aos potenciais futuros contratados, de modo que tal feixe de documentos poderá ser utilizado em diferentes procedimentos licitatórios, fomentando a eficiência administrativa e segurança jurídica.

Nesse contexto, a NLL acabou por inovar no sentido de pretender unificar os registros

cadastrais, antes pulverizadas nas mais diversas entidades federativas, desaguando no Portal Nacional de Contratações Públicas.

8.1 REGISTRO CADASTRAL E O PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (PNCP)

Os órgãos e entidades da Administração Pública, conforme reza o art. 87 da NLL, deverão utilizar o sistema de registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), para efeito de cadastro unificado de licitantes, na forma disposta em regulamento.

Percebe-se, de logo, quão paradigmático é a introdução, pela novel legislação, do PNCP que, com caráter nacional, viabilizará um terreno fértil para um cadastro único de fornecedores para todos os órgãos e entidades da Administração Pública na República.

É, sem dúvida, um horizonte desafiador, na medida em que um cadastro de fornecedores único acarretará debates no âmbito da autonomia administrativa de cada ente, mas que, ao mesmo tempo, criará um ambiente de segurança jurídica, transparência, competitividade, economicidade e, sobretudo, eficiência administrativa.

Urge salientar que o sistema de registro cadastral unificado será público, com ampla divulgação e estará permanentemente aberto para que qualquer interessado possa ser credenciado. É obrigatória também a realização de chamamento público pela internet, no mínimo, anualmente, para atualização dos registros existentes e para ingresso de novos interessados, sendo oportuno frisar que o interessado poderá, a qualquer momento, ser credenciado.

Ademais, com o fito de evitar pulverizar as práticas administrativas díspares em diversos órgãos e tentando a unificação do procedimento, proibiu-se a exigência de registro cadastral complementar para acesso a edital e anexos, demonstrando a pretensão de uniformização dos expedientes.

8.2 REGISTRO CADASTRAL E LICITAÇÃO

O fornecedor interessado apresentará os elementos necessários exigidos para habilitação previstos nesta Lei ao solicitar, a qualquer tempo, a sua inscrição no cadastro ou a sua atualização, salientando que, uma vez inscrito, considerada sua área de atuação, será classificado por categorias, subdivididas em grupos, segundo a qualificação técnica e econômico-financeira avaliada, de acordo com regras objetivas divulgadas em sítio eletrônico oficial.

Vale aduzir que o interessado inscrito receberá um certificado do registro cadastral, podendo ser renovado sempre que houver a atualização do cadastramento, ressaltando que o aludido registro cadastral não é obrigatório, como, aliás, já gizava a lei nº. 8.666/93, malgrado o registro seja um facilitador para a desburocratização e eficiência dos processos licitatórios.

O legislador ainda estabeleceu a possibilidade da realização de procedimento licitatório restrito aos fornecedores cadastrados, não obstante permita que os fornecedores que realizaram seu cadastro dentro do prazo fixado no instrumento convocatório possam

participar do certame.

A qualquer tempo poderá ser alterado, suspenso ou cancelado o registro de inscrito que deixar de satisfazer exigências previstas por regulamento ou na NLL, nos termos do seu §5º do art. 88.

8.3 REGISTRO CADASTRAL E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

Um desafiador cenário foi a previsão do art. 88, §3º, no sentido de estabelecer que a atuação do contratado no cumprimento de obrigações assumidas será avaliada pelo contratante, que emitirá documento comprobatório da avaliação realizada, com menção ao seu desempenho na execução contratual.

O aludido documento comprobatório de desempenho será baseado em indicadores objetivamente definidos e aferidos, e a eventuais penalidades aplicadas, o que constará do registro cadastral em que a inscrição for realizada. Tal dispositivo já é alvo de muitas reflexões, porquanto, dado o caráter nacional do PNCP, a parametrização do controle dos mencionados registros e o legítimo direito dos interessados em contestarem as eventuais observações famigeradas em cadastro poderão acarretar em debates intensos.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

É cediço que o desiderato da Administração Pública é atender a um fim público, ou seja, às necessidades coletivas, de modo que um texto normativo de licitações e contratos administrativos tem uma importância fundamental para a atividade administrativa ser desempenhada a contento, na busca da plena satisfação das demandas sociais.

Perlustrando a Lei nº 14.133/2021, infere-se que, malgrado alguns dispositivos tenham gerado intensos e saudáveis debates em face das suas controvérsias de ordem técnico-jurídica, o legislador andou bem ao melhor sistematizar os procedimentos auxiliares das licitações e das contratações.

Infere-se, do novo diploma licitatório, uma escorreita organização dos instrumentos auxiliares, propiciando ao Gestor Público ferramentas relevantes para o cumprimento dos seus fins, com o credenciamento, a pré-qualificação, o procedimento de manifestação de interesse, o sistema de registro de preços e o registro cadastral. Um robusto e dinâmico conjunto de procedimentos auxiliares postos à disposição da Administração Pública na busca de imprimir maior efetividade e eficiência nas funções administrativas e nas diversas espécies de contratações públicas.

Destarte, os procedimentos auxiliares das licitações e dos contratos sistematizados pela Nova Lei de Licitações, não obstante os aperfeiçoamentos e detalhamentos necessários, guardam sintonia com os princípios constitucionais e administrativos, podendo-se extrair, da sua essência normativa, que tais instrumentos, quando bem utilizados, poderão gerar redução de gastos, ampliação do atendimento às demandas da população, eficiência administrativa e fomento às boas práticas de governança.

10. NOTAS

1. CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2019, p. 48.
2. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019, p. 111.
3. No âmbito da ciência da Administração, costuma-se distinguir *eficiência e eficácia*. A *eficiência* seria o emprego de meios adequados, visando garantir a melhor utilização dos recursos disponíveis; preocupa-se, assim, com os meios, os métodos e procedimentos de trabalho adotados no âmbito interno da Administração. Já a *eficácia* consistiria no sucesso dos resultados obtidos; preocupa-se com os fins, não com os meios. CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Op. cit.**, p. 49.
4. BITTENCOURT, Sidney. **Contratando sem licitação**. São Paulo: Almedina, 2016, p. 315.
5. NOBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. **A nova lei de licitações, credenciamento e e-marketplace: o turning point da inovação nas compras públicas**. 2020. Disponível em <https://www.olicitante.com.br/e-marketplace-turning-point-inovacao-compras-publicas>. Acesso em: 01 nov. 2021.
6. Art. 114. O sistema instituído nesta Lei não impede a pré-qualificação de licitantes nas concorrências, a ser procedida sempre que o objeto da licitação recomende análise mais detida da qualificação técnica dos interessados. Vale reforçar que o Decreto-Lei nº. 2.300/86 também gizava a possibilidade de habilitação dos interessados em procedimento prévio ao certame licitatório.
7. “Há uma carga decisória muito mais intensa na pré-qualificação do que no cadastro. O sujeito apresenta documentos para o cadastramento. O certificado de registro cadastral é emitido em favor dele para utilização em licitações futuras, nas quais haverá a decisão sobre o preenchimento dos requisitos necessários para a habilitação. Já a pré-qualificação envolve não apenas a apresentação da documentação, mas também a emissão de um ato administrativo formal no sentido de que o sujeito detém requisitos específicos de habilitação técnica”. (JUSTEN FILHO, Marçal. Procedimentos auxiliares das licitações e a pré-qualificação no Regime Diferenciado de Contratações Públicas. **Revista Brasileira de Direito Público** – RBDP, Belo Horizonte, ano 9, n. 35, p. 61-97, out/dez, 2011).
8. Lei nº. 14.133/21. Art. 81. A Administração poderá solicitar à iniciativa privada, mediante procedimento aberto de manifestação de interesse a ser iniciado com a publicação de edital de chamamento público, a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública, na forma de regulamento.
9. A Lei 13.303/2016 (a Lei das Estatais) já estabelecia que o autor ou financiador do projeto poderá participar da licitação para a execução do empreendimento, podendo ser ressarcido pelos custos aprovados pela empresa pública ou sociedade de economia mista caso não vença o certame quebrando, assim, um dogma presente no seio da Lei nº. 8.666/93, já que, conforme este diploma normativo defeso é a participação do autor de projeto em futura licitação.
10. Lei nº. 14.133/21. Art. 81, §4º. O procedimento previsto no caput deste artigo poderá ser restrito a startups, assim considerados os microempreendedores individuais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, de natureza emergente e com grande potencial, que se dediquem à pesquisa, ao desenvolvimento e à implementação de novos produtos ou serviços baseados em soluções tecnológicas inovadoras que possam causar alto impacto, exigida, na seleção definitiva da inovação, validação prévia fundamentada em métricas objetivas, de modo a demonstrar o atendimento das necessidades da Administração.
11. É sempre válido frisar que o art. 78, § 1º, da Lei nº. 14.133/2021 estabeleceu, de forma genérica, a necessidade de regulamento para os instrumentos auxiliares, prescrevendo que “os procedimentos auxiliares de que trata o caput deste artigo obedecerão a critérios claros e objetivos definidos em regulamento”, de modo que a edição de regulamento será importante para dar mais segurança jurídica aos

aludidos procedimentos.

12. TORRES, Ronny Charles L. de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 12. ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2021.

13. O Sistema Unificado de Cadastramento de Fornecedores – SICAF consiste num módulo informatizado que compõe o Sistema Integrado de Administração de Serviço Gerais – Sisg, regulamentado pelo Decreto nº. 3.722, de 09 de janeiro de 2001, criado para viabilizar o cadastramento de fornecedores de materiais e serviços no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, em licitações e contratações.

REFERÊNCIAS

BITTENCOURT, Sidney. **Contratando sem licitação**. São Paulo: Almedina, 2016.

BRASIL. **Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República, 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdãos nº 980/2018**. Representação. Licitação com vistas à reforma nas instalações e dependências físicas de organização militar. Utilização da modalidade de certame pregão eletrônico e do sistema de registro de preço para contratação de obras. Contrato com objeto genérico, sem a elaboração prévia de projetos e sem a especificação dos locais em que seriam executadas as reformas. Autorização para pagamento de itens de materiais ou serviços que não foram licitados. Aplicação de multa aos gestores. Relator: Marcos Bemquerer, 2 maio 2018. Brasília: TCU, 2018. Plenário

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

CUNHA JUNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Procedimentos auxiliares das licitações e a pré-qualificação no Regime Diferenciado de Contratações Públicas**. Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 9, n. 35, p.61-97, out/dez, 2011.

LASSALLE, Ferdinand. **A Essência da Constituição**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

NOBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. **A nova lei de licitações, credenciamento e e-marketplace: o turning point da inovação nas compras públicas**. 2020. Disponível em: <https://www.olicitante.com.br/e-marketplace-turning-point-inovacao-compras-publicas>. Acesso em: 01 nov. 2020.

TORRES, Ronny Charles L. de. **Leis de Licitações Públicas Comentadas**. 12. ed. Salvador: Editora Jus Podivm, 2021.

Recebido em: 22/11/2021

Aceito em: 30/11/2021