



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO
E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

JOÃO MENDES DE MELO

**SISTEMA DE REGISTRO PREÇOS E INOVAÇÃO DA FIGURA DO
CARONA À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**SOUSA - PB
2011**

JOÃO MENDES DE MELO

**SISTEMA DE REGISTRO PREÇOS E INOVAÇÃO DA FIGURA DO
CARONA À LUZ DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão e Administração Pública, do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão e Administração Pública.

Orientadora: Professora Ma. Maria Marques Moreira Vieira.

**SOUSA - PB
2011**

JOÃO MENDES DE MELO

SISTEMA DE REGISTRO PREÇOS E INOVAÇÃO DA FIGURA DO CARONA À
LUZ DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Monografia submetida ao Centro de Ciências
Jurídicas e Sociais da Universidade Federal
de Campina Grande, como requisito parcial à
obtenção do grau de Especialista em Gestão
Pública.

Orientador: Prof. MSc. Maria Marques Moreira
Vieira.

BANCA EXAMINADORA:

Data de Aprovação: _____

Prof^ª. MSc. Maria Marques Moreira Vieira
Orientadora

Examinador Interno

Examinador Externo

Dedico este trabalho a minha esposa, meus pais e meus filhos, que sempre estão presentes nos momentos em que preciso e me proporciona grande incentivo na realização de meus projetos.

AGRADECIMENTO

Primeiramente agradeço a Deus. A todos os meus familiares e minha esposa Veronica Dias, pelo o amor, carinho, paciência e incentivo de cada dia.

Aos meus professores, que com muito conhecimento me ajudaram na concretização de meus sonhos.

E a minha orientadora Profa. Maria Marques Moreira Vieira, por me ensinar com capacidade e conhecimento.

"As leis podem não mudar, mas aos intérpretes não é dado esse direito."

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes.

RESUMO

O objetivo do presente estudo consiste em analisar a prática da adesão por órgãos não participantes da licitação pelo sistema de registro de preços à luz da principiologia balizadora da atividade administrativa brasileira, em especial, legalidade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório, moralidade, competitividade, dentre outros. Inicialmente, são tecidas considerações da evolução legislativa, conceito, procedimento e aspectos gerais do sistema de registros de preços; após, examina-se o instituto do "carona" ferramenta criada por meio do Decreto 3.931/01 e que tem constituído objeto de discórdia na doutrina brasileira. Alicerçando-se nos princípios que regem as contratações públicas em nosso país, a análise se aprofunda nas disposições doutrinárias acerca do tema, visando a diagnosticar o posicionamento do "carona" dentro do ordenamento jurídico pátrio e procurando estabelecer possíveis práticas que poderiam amenizar os embates travados entre aqueles que defendem a celeridade do "carona" e os que o rejeitam, acusando o instituto de violar princípios norteadores da Administração Pública. Abordam-se ainda as vantagens e desvantagens deste instituto, a posição do Tribunal de Contas da União e Tribunais de Contas de alguns Estados acerca do carona. Uma possível solução é edição de novo decreto que limite o número de adesão e o quantitativo máximo por registro de preço pelo carona, de forma que ocorra ganho de economia de escala.

Palavras-chave: Licitação. Sistema de Registro de Preços. A figura do carona.

ABSTRACT

The aim of this paper consists in analyzing the practice of accession by nonparticipants of the bidding by the system of record prices in the light of principles of administrative activity marker of Brazil, especially, legality, equality, linking to the calling instrument, morality, competitiveness, among others. At first, the considerations are woven legislative developments, concept, procedure and general aspects of the system of record price, after we examined the institution of take the opportunity to use the auction ever held by another institution tool created by means of Decree 3.931/01 and has constituted the object of contention in Brazilian doctrine. Stem largely from principles governing public procurements in our country, the analysis delves into doctrinal statements about the issue to diagnose the position of the " take the opportunity to use the auction ever held by another institution " within the law seeking to establish parental rights and possible practices that could mitigate the conflicts locked between those who advocate the swiftness of " take the opportunity to use the auction ever held by another institution " and those who reject it, accusing the institution of violating the guiding principles of public administration. It addresses also the pros and cons of this institute, the position of the Court of Accounts and Audit Courts of some states concerning the ride. One possible workaround is to issue new decree that limits the number of accession and the quantitative maximum per record price for a take the opportunity to use the auction ever held by another institution , so after gaining scale economies. The aim of this paper consists in analyzing the practice of accession by nonparticipants of the bidding by the system of record prices in the light of principles of administrative activity marker of Brazil, especially, legality, equality, linking to the calling instrument, morality, competitiveness, among others. At first, the considerations are woven legislative developments, concept, procedure and general aspects of the system of record price, after we examined the institution of take the opportunity to use the auction ever held by another institution tool created by means of Decree 3.931/01 and has constituted the object of contention in Brazilian doctrine. Stem largely from principles governing public procurements in our country, the analysis delves into doctrinal statements about the issue to diagnose the position of the " take the opportunity to use the auction ever held by another institution " within the law seeking to establish parental rights and possible practices that could mitigate the conflicts locked between those who advocate the swiftness of " take the opportunity to use the auction ever held by another institution " and those who reject it, accusing the institution of violating the guiding principles of public administration. It addresses also the pros and cons of this institute, the position of the Court of Accounts and Audit Courts of some states concerning the ride. One possible workaround is to issue new decree that limits the number of accession and the quantitative maximum per record price for a take the opportunity to use the auction ever held by another institution , so after gaining scale economies.

Keywords: Bidding. Registration System Prices. The figure of the carona

TERMO DE ISENÇÃO DE RESPONSABILIDADE

Declaro, para todos os fins de direito, que assumo total responsabilidade pelo aporte ideológico conferido ao presente trabalho, isentando o Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, a coordenação do Curso de Pós-Graduação, a Banca Examinadora e a Orientadora de toda e qualquer responsabilidade acerca do assunto.

Sousa/PB, julho de 2011.

João Mendes de Melo
Acadêmico

GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Levantamento de número de adesão – Programa Caminho da Escola	51
GRÁFICO 2 – Economia registrada com adesão – Programa Caminho da Escola	51

ABREVIATURAS E SIGLAS

art. – Artigo

arts – Artigos

Ed. – Edição

n. – Número

p. Página

v. Volume

§ - Parágrafo

SRP - Sistema de Registro de Preços

CF -Constituição da República Federativa do Brasil

MPOG – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

TCU – Tribunal de Contas da União

IRE – Intenção de Registro de Preço.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO TEMA	14
1.2 DELIMITAÇÃO DO TEMA	14
1.3 FORMULAÇÃO DO PROBLEMA	15
1.4 OBJETIVOS	15
1.4.1 Objetivo Geral	15
1.4.2 Objetivos Específicos	15
1.5 HIPÓTESES	16
1.6 METODOLOGIA	16
1.6.1 Classificação da Pesquisa	17
1.6.2 Técnicas para Coleta de Dados	17
1.6.3 Fonte para Coleta de Dados	18
1.6.4 Instrumento para Coleta de Dados	18
1.7 APRESENTAÇÃO DO CONTEÚDO DAS PARTES DO TRABALHO	18
2 REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1 DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS	20
2.1.1 Dos Aspectos Conceituais e Legais do Sistema de Registro de Preços	20
2.1.1.1 Evolução legislativa	20
2.2.2 Conceito e distinção da licitação convencional	22
2.2.3 O SRP e modalidade de licitação cabível	25
2.2.4 Licitação no Registro de Preços	27
2.2.5 Vantagens e desvantagens do SRP	31
2.2.6 A Licitação como Processo Administrativo	33
3 ATA DE REGISTRO DE PREÇOS	36
3.1 DEFINIÇÃO	36
3.2 NATUREZA JURÍDICA	37
3.3 CONTEÚDO	38
3.4 VIGÊNCIA	38
4 O EMPRÉSTIMO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. A FIGURA DO 'CARONA'	43

4.1 DO CONCEITO E DA FUNDAMENTAÇÃO LEGAL	43
4.2 DO PROCEDIMENTO E VANTAGENS DO INSTITUTO DO CARONA	46
5 ANÁLISE PRINCIPOLÓGICA DA FIGURA DO CARONA	55
5.1 O "CARONA" E O PRINCÍPIO DO DEVER DE LICITAR	56
5.2 O "CARONA" E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE	58
5.3 O "CARONA" E O PRINCÍPIO DA ISONOMIA	68
5.4 O "CARONA" E O PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO	70
5.5 O "CARONA" E OS PRINCÍPIOS DA MORALIDADE	73
5.6 O "CARONA" E O PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE	76
5.7 O "CARONA" E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA	79
6 POSIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS	81
7 CONCLUSÃO	85
REFERÊNCIAS	90

INTRODUÇÃO

A grande revolução nas contratações públicas gerada com a implantação do pregão eletrônico e os sucessivos escândalos relacionados a fraudes em licitações são motivos mais que suficientes para se repensar a lei 8.666/93, que disciplina as licitações e contratos administrativos, no sentido de torná-la menos burocrática e mais eficiente para Administração Pública.

As relações de negócios entre o Estado e setor privado, não podem ser vistas apenas pelo aspecto da legalidade, devem buscar o aperfeiçoamento contínuo de mecanismos que gerem resultados eficientes na gestão da coisa pública.

Administração Pública Federal, na busca de modernizar as contratações públicas, regulamentou o art. 15, II, da Lei 8.666/93, por meio do Decreto 3.931/01, disciplinando sistema de registro de preços-SRP, ferramenta que revolucionou as contratações públicas, tornando-as céleres, econômicas e eficientes. Tal sistema também foi previsto no artigo 11 da Lei Federal n.º 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu a modalidade de licitação denominada Pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Este Decreto regulamentar e autônomo, entre as inovações trazidas, instituiu, em seu artigo 8º, a possibilidade de adesão à ata de registro de preços por outros órgãos e entidades da Administração Pública que não tenham participado da licitação. É a chamada figura do carona.

O objetivo do presente estudo visa analisar a figura do carona ao sistema de registro de preços à luz da principiologia balizadora da atividade administrativa brasileira, em especial, legalidade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório, moralidade, competitividade, dentre outros. No primeiro capítulo, será examinado o Sistema de Registro de Preços e seus aspectos legais e administrativos que remetem a uma ferramenta eficiente para aquisição de bens e serviços, bem como a abordagem crítica dada à matéria segundo aspectos doutrinários e jurisprudenciais em vigor.

No segundo capítulo, analisar-se-á o instituto do "carona" ferramenta criada por meio do Decreto 3.931/01 e que tem constituído objeto de discórdia na doutrina brasileira. Alicerçando-se nos princípios que regem as contratações públicas em nosso país, a análise se aprofunda nas disposições doutrinárias acerca

do tema, visando a diagnosticar o posicionamento do "carona" dentro do ordenamento jurídico pátrio e procurando estabelecer possíveis práticas que poderiam amenizar os embates travados entre aqueles que defendem a celeridade do "carona" e os que o rejeitam, acusando o instituto de ilegal e criminoso. Aborda-se ainda as vantagens e desvantagens deste instituto, a posição do Tribunal de Contas da União e Tribunais de Contas de alguns Estados acerca do carona.

1.1 Justificativa da escolha do tema

O Sistema de Registro de Preços – SRP tornou-se uma excelente ferramenta de trabalho nas contratações da Administração Pública. Sua utilização vem sendo intensificada em função da eficiência alcançada especialmente com a utilização do instituto do Carona, permissão legal previsto no art. 8º do Decreto 3.931/01, que possibilita órgãos públicos se utilizem de licitações realizadas por SRP de outros Órgãos ou entidades Públicas.

Esta ferramenta é muito polêmica e divide a opinião dos doutrinadores. Porém, os reais e relevantes benefícios decorrentes do SRP e da figura do carona tem despertado um interesse cada vez maior dos servidores envolvidos na área de contratação pública, fato que motivou este estudo, que a seu cabo, poderá ser utilizado para consulta e qualificação destes servidores, para melhorar a operacionalização do SRP e do Carona, no sentido de obter resultados positivos de eficiência e celeridade nas contratações públicas.

1.2 Delimitação do tema

O Decreto 3.931/01 quando regulamentou o Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15, II, da Lei 8.666/93, para compras e serviços na Administração Pública.

O presente estudo visar analisar instituto do "carona" ferramenta criada por meio do Decreto 3.931/01 à luz da principiologia balizadora da atividade

administrativa brasileira, em especial, legalidade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório, moralidade, economicidade, dentre outros.

1.3 Formulação do problema

Analisando, pois, os princípios da Administração Pública, formula-se o seguinte problema: A prática da adesão por órgãos não participantes da licitação pelo SRP fere os princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório, moralidade e economicidade?

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Geral

O presente estudo tem como objetivo geral analisar se o instituto do "carona", previsto no Art. 8º do Decreto Federal nº 3.931/2001, viola princípios jurídicos aplicáveis às licitações públicas, tais como a legalidade, isonomia, vinculação ao instrumento convocatório, moralidade, economicidade, dentre outros.

1.4.2 Específicos

- a) Analisar os aspectos gerais e evolução legislativa do SRP.
- b) Analisar a inovação da figura do carona previsto no Art. 8º do Decreto nº 3.931/01, bem como vantagens e desvantagens da sua utilização pela Administração Pública.
- c) Analisar a figura do carona a luz dos princípios balizadores da Administração Pública.

1.5 Hipóteses

- a) Acredita-se que uso disciplinado e transparente da adesão à Ata de registro de preços tornará a figura do carona uma ferramenta eficiente gestão administrativa.
- b) Supõe-se que o SRP e o instituto do carona, utilizado de forma correta, propicia maior eficiência para Administração Pública, através da padronização de produtos e economicidade.
- c) Acredita-se que novo decreto regulatório que limite a adesão à Ata de Registro de Preços, tanto na quantidade licitada como no número de caronas, tornará o "carona" uma ferramenta pró ativa para Administração Pública e atenderá a supremacia do interesse público, que deve estar presente em todas as contratações por ela realizadas.

1.6 Metodologia

A metodologia utilizada para a realização desta pesquisa foi revisão literária em doutrinas, legislações e jurisprudências pertinentes à temática abordada.

A pesquisa bibliográfica procura explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas, buscando conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema.

O presente estudo será dividido em 5 etapas, a saber: (a) levantamento do referencial teórico; (b) seleção do referencial teórico apropriado a presente investigação; (c) leitura crítico-analítica do referencial selecionado; (d) organização dos dados levantados e (e) elaboração do relatório final.

1.6.1 Classificação da Pesquisa

Para realização deste trabalho a pesquisa se classificou em exploratória. Segundo Ferrão (2003, p. 80) "Quanto aos objetivos, a pesquisa divide-se em exploratória, descritiva e explicativa". Analisando os objetivos da pesquisa serão utilizadas as pesquisas exploratórias e descritivas.

1.6.2 Técnicas para Coleta de Dados

Esta é uma pesquisa bibliográfica, que de acordo com Manzo (apud MARCONI e LAKATOS, 1996, p. 66) "oferece meios para definir, resolver, não somente problemas já conhecidos, como também explorar novas áreas onde os problemas não se cristalizaram suficientemente". E ainda segundo Vergara (2000, p. 48),

[...] é o estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas, isto é, material acessível ao público em geral. Fornece instrumental analítico para qualquer outro tipo de pesquisa, mas também pode esgotar-se em si mesma. O material publicado pode ser primário ou secundário.

Conforme leciona Ferrão (2003, p. 102):

a pesquisa bibliográfica não deve ser apenas uma simples copia do que já foi escrito sobre o tema por outros autores, mas, a análise, a interpretação, o confronto de informações dos autores, e a elaboração de novas conclusões.

Sendo assim, observa-se que a pesquisa bibliográfica é o método mais indicado para a presente pesquisa, pois não é mera reprodução do que já foi escrito sobre determinado assunto, mas favorece uma análise de um tema sob um novo foco ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras.

Esta pesquisa terá uma abordagem qualitativa realizada através de consulta de livros, artigos (revista e Internet), jurisprudência e julgados. As técnicas utilizadas na pesquisa para a coleta de dados baseiam-se numa pesquisa do tipo bibliográfica, que utiliza fontes secundárias, ou seja, livros e outros documentos bibliográficos.

1.6.3 Fonte para Coleta de Dados

As fontes pesquisadas são livros, jurisprudências, revistas especializadas, medidas provisórias, artigos de revistas, considerada fonte secundária. Segundo Andrade (2001, p. 43), entende-se por fontes secundárias “referem-se a determinadas fontes primárias, isto é, são constituídas pela literatura originada de determinadas fontes primárias e constituem-se em fontes das pesquisas bibliográfica.

1.6.4 Instrumento para Coleta de Dados

Existem diversos instrumentos de coleta de dados que podem ser utilizados para obter informações acerca do tema a ser pesquisado, sendo eles: análise de documentos, questionários, entrevistas, observação. O Instrumento para coletas de dados utilizado será a análise de documentos. Segundo Ferrão (2003, p. 61 e 62):

São considerados documentos: os livros, revistas, jornais, Internet, anuários, estatísticos, monografias, mapas, documentos audiovisuais, entre outras fontes, que contém informações fundamentais sobre a proposta do trabalho.

1.7 Apresentação do conteúdo das partes do trabalho

O presente trabalho está dividido em quatro capítulos apresentados da seguinte forma: No primeiro capítulo o tema abordado foi contextualizado, apresentando os objetivos do trabalho, a delimitação do tema, justificativa, e o resultado esperado do trabalho. Relata-se também, a metodologia utilizada no trabalho, bem como, as fontes, técnicas e instrumentos para a coleta dos dados, e por fim, a possibilidade de tratamento dos mesmos. No segundo capítulo é abordado o conceito teórico que fundamenta a importância da realização deste estudo. No terceiro capítulo aborda-se a conclusão do trabalho e as possíveis recomendações para pesquisas e implementações futuras. E por fim, no quarto capítulo abordam-se as referências utilizadas no desenvolvimento desta monografia.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Com o avanço da tecnologia de informação e a crescente demanda por parte dos cidadãos na busca de produtos e serviços cada vez melhores, mais eficientes, e que atendam seus anseios, exige da Administração Pública mudança de comportamento e quebra de paradigma em busca da eficiência.

Na última década, a internet fortemente influenciou esses ideais de modernização, transparência, economia e eficiência. Isto ocorreu com a instrumentalização do pregão eletrônico na Administração Pública que, por conseguinte, tornou o SRP um instrumento eficaz posto à disposição da Administração Pública, que simplifica procedimentos para a aquisição de bens e serviços, diminui o tempo necessário para a efetivação das contratações e aproxima a Administração a conceitos modernos de logística, como o do *just-in-time*¹

O decreto nº 3.931/01 que regulamentou o SRP trouxe inovação na área de compra com a criação do instituto do "carona" considerada uma ferramenta eficiente para contratações no âmbito do serviço público.

2.1 Do sistema de registro de preços: aspectos Conceituais e Legais

2.1.1 Evolução legislativa

Apesar da grande discussão atual a respeito da aplicação do SRP, infere-se que este assunto não é novidade em nosso ordenamento jurídico. O Código de Contabilidade da União datado de 1922, Decreto nº 4.536, em seu art. 52, bem como o art. 14 do Decreto-Lei nº 200/67, em linguagem da época, traçam prenúncios que serviria de base legal para a criação do atual SRP.

O Decreto-Lei n.º 2.300/86, diploma legal que antecedeu a Lei Federal n.º 8.666/93, já estabelecia, em seu artigo 14, inciso II, que "as compras, sempre que

¹ O *just-in-time* é um princípio de gestão que se caracteriza pela manutenção de estoques apenas em quantidade suficiente para manter o processo produtivo no momento.

possível e conveniente, deverão ser processadas através de sistema de registro de preços”.

A Lei Federal n.º 8.666/93, atual Lei de Licitações e Contratos Administrativos, manteve tal disposição, apenas retirando do texto legal a análise de conveniência – que denota discricionariedade –, in verbis:

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

I – (...)

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

III – (...)

§ 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.

§ 5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

§ 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

A Lei Federal n.º 10.520/02, que instituiu o pregão para todas as unidades federadas, expressamente admitiu o uso da nova modalidade para licitar o SRP, *ipsis litteris*:

Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

Do disposto na norma, verifica-se claramente a intenção do legislador em deixar a normatização específica do SRP a cargo do Executivo, mediante decreto. No âmbito Federal, a União editou os Decretos de Número 449/92; 2.743/98 e o Decreto n.º. 3.931/01, que está em vigor com as modificações introduzidas pelo Decreto n.º. 4.342/02.

2.1.2 Conceito e distinção da licitação convencional

Aduz-se que o registro de preços é uma ferramenta simplificada de contratação na Administração Pública, precedido de licitação na modalidade concorrência ou pregão, aonde o poder público, com base no resultado da licitação, registra preços unitários de bens e serviços, para posterior contratação.

O Decreto Federal nº 3.931/2001, no inciso I do art. 1º, dá a definição legal do que seja sistema de registro de preço: conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras.

Justen Filho (2010, p.191) conceitua Sistema Registro Preços (SRP):

O Registro de Preço é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante Licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital.

Para Tribunal de Conta da União- TCU (2010, p. 242) SRP “é o conjunto de procedimentos adotados pela Administração para registro formal de preços relativos à execução de serviços e fornecimento de bens”.

Segundo, Niebuhr (2008, p.25) define o registro de preço como sendo:

instrumento destinado à eficiência no gerenciamento dos processos de contratação pública por meio do qual o vencedor da licitação assina ata de registro de preços, comprometendo-se a oferecer por preço unitário o objeto licitado de acordo com as necessidades da Administração, dentro de quantidade prefixada no edital e dentro de prazo também fixado nele, que não pode ultrapassar um ano.

Para Meirelles (2006, p. 342-3), um dos precursores do conceito do SRP, definiu da seguinte forma:

O Sistema de Registro de Preços/SRP é o conjunto de procedimentos para registro e assinatura em Ata de Preços que os interessados se comprometem a manter por determinado período de tempo, para contratações futuras de compras ou de serviços frequentes, a serem realizadas nas quantidades solicitadas pela Administração e de

conformidade com o instrumento convocatório. Registre-se que não é modalidade de licitação; é um sistema.

Na atualidade, um dos maiores defensores desta ferramenta de contratação, o administrativista Fernandes (2009, p.30), conceitua o SRP como:

Um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão sui generis, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração.

[...]

não deixará de fazer a licitação, mas apenas adotará um procedimento especial de licitação – especial por não obrigar a aquisição do produto ou serviço -, previsto em lei, que muito se aproxima da forma de contratação praticada pelo setor privado, um dos princípios vetores da Administração Pública consoante a lei.

[...]

Algumas características o distinguem e o flexibilizam para atender às contingências do orçamento a determinados tipos de compras com dificuldade de planejamento e demandas imprevisíveis. Sobretudo, o sistema aqui delineado garante a plena eficácia dos princípios constitucionais da isonomia e da legalidade, além de colocar, em pronunciada vantagem, a economicidade e eficiência em favor do erário. (grifo do autor)

Para melhor compreender o conceito do SRP, faz-se necessário compará-lo com a licitação comum. A diferença reside, em um primeiro momento, nos procedimentos contidos na fase interna da licitação, onde o Decreto define alguns passos necessários a serem seguidos pelo órgão gerenciador, §2º do artigo 2º, e posteriormente, depois de terminada a licitação, nos procedimentos que visam ao gerenciamento da Ata de Registro de Preços.

Para Justen Filho (2010, p. 192) a principal diferença do SRP, frente às demais licitações, reside no objeto:

No sistema de Registro de Preços, a principal diferença reside no objeto da licitação. Usualmente, a licitação destina-se a selecionar um fornecedor e uma proposta para contratação específica, a ser efetivada posteriormente pela Administração. No Registro de Preço, 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, se valerá dos preços registrados, tantas vezes quantas o desejar (dentro dos limites estabelecidos no ato convocatório).

Da análise dos conceitos acima, verifica-se que a principal diferença entre o SRP e as demais licitações, resume-se a não obrigatoriedade de aquisição dos bens ou de contratação da prestação dos serviços registrados.

Na mesma obra, Justen Filho, (2010, p. 214) traz outra distinção, quando compara SRP e a modalidade Pregão:

Vale uma análise sobre as diferenças entre a sistemática do pregão e a aquisição por meio de registro de preços. O tema foi bosquejado acima e comporta algum aprofundamento.

O pregão é uma modalidade de licitação, enquanto o registro de preços é um sistema de contratações. Isso significa que o pregão resulta num único contrato (ainda que possa ter a execução continuada), enquanto o registro de preços propicia uma série de contratações, respeitados os quantitativos máximos e a observância do período de um ano. Dito de outro modo, o pregão se exaure com uma única contratação, enquanto o registro de preços dá oportunidade a tantas contratações quantas forem possíveis (em face dos quantitativos máximos licitados e do prazo de validade).

Para o autor, na licitação normal resulta apenas um contrato obrigatório com o órgão licitante, enquanto o registro de preço faculta a realização de vários contratos, inclusive, com órgãos não participantes do sistema, respeitado os quantitativos e sua validade.

A utilização do SRP, para o TCU (2010, 244) deve ser adotada preferencialmente quando:

pelas características do bem ou serviço houver necessidade de contratações frequentes; pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração; for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários a Administração para o desempenho das atribuições; e 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. Registro de preços será promovido mediante prévio procedimento licitatório, por meio do qual os interessados formularão as respectivas propostas.

O Decreto traz ainda, em seu texto, algumas características que são peculiares do Sistema de Preços, como:

Não esta a Administração obrigada a contratar o bem ou serviço registrado. A contratação somente ocorre se houver interesse do órgão/entidade; compromete-se o licitante a manter, durante o prazo de validade do registro, preço registrado e a disponibilidade do produto, nos quantitativos máximos licitados; aperfeiçoa-se o fornecimento do objeto registrado por meio de instrumento contratual (termo de contrato ou instrumento equivalente);

observados o prazo de validade do registro e os quantitativos máximos previamente indicados na licitação, a Administração poderá realizar tantas contratações quantas se fizerem necessárias; pode a Administração realizar outra licitação para a contratação pretendida, a despeito da existência de preços registrados. Contudo, não pode comprar de outro licitante que não o ofertante da melhor proposta; licitação para o SRP pode ser realizada independentemente de dotação orçamentaria, pois não há obrigatoriedade e dever de contratar; pode ser revisto o preço registrado em decorrência de eventual redução daqueles praticados no mercado, ou que eleve o custo respectivo; quando demonstrada a ocorrência de fato superveniente, capaz de impedir o cumprimento do compromisso assumido, pode ser solicitado cancelamento de registro da empresa licitante (TCU, 2010, p.243).

Portanto, o SRP é um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços, aquisição de bens, para contratações futuras, realizados por meio de uma única licitação, na modalidade concorrência ou na modalidade pregão, este registro fica disponível para os órgãos e entidades participantes do registro de preços ou para qualquer outro órgão ou entidade da Administração, ainda que não tenha participado do certame licitatório.

2.1.3 O SRP e modalidade de licitação cabível

O Registro de Preços, pelo Art. 15, §3º, I, da Lei 8.666/93, antes levado a efeito somente através Concorrência, agora, pode ocorrer pela inovadora modalidade licitação Pregão, autorizado pelo art. 11 da Lei nº 10.520/2002:

Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

Observa-se, que o artigo ampliou a utilização do registro de preços para serviços comuns, antes somente existia a permissibilidade para compras, Art. 15, II, da Lei 8.666/93. Por conta de tal inovação, o Decreto Federal 3.931/01 sofreu alteração em seu art. 3º, passando a vigorar da seguinte maneira:

Art. 3º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência ou de pregão, do tipo menor preço, nos termos das Leis nos 8.666, de 21 de julho de 1993, e 10.520, de 17 de julho de 2002, e será

precedida de ampla pesquisa de mercado. (Redação dada pelo Decreto nº 4.342, de 23.8.2002).

Em uma leitura desatenta, pode-se inferir que tal pretensão se constituiu em abuso, uma vez que um Decreto não possui força normativa para prevalecer sobre Lei 8.666/93, porém, para Justen Filho (2010, p. 201,) “a *mens legis* era evitar a utilização de modalidades de licitação que restringissem o universo de participantes. Em resumo, busca-se evitar que o registro de preços resultasse de convite e tomada de preços.” Para ele, “essa modificação era desnecessária, pois, que se podia atingir a mesma conclusão por meio da interpretação jurídica”.

O autor complementa, na mesma obra:

Talvez se pudesse afirmar que, se o pregão já existisse à época da edição da Lei 8.666/93, a redação do art. 15, §3º, inc. I, teria sido outra. Assim, admite-se que a vontade legislativa, explicitamente aludindo à concorrência, não representa uma proibição à adoção, para registro de preços, de modalidades outras de licitação, criadas supervenientemente e que não contemplem restrição à participação dos interessados. A amplitude do acesso ao certame é requisito bastante e suficiente para autorizar a utilização da modalidade licitatória para instituição do registro de preços.

Portanto, como o pregão se constitui da modalidade licitatória cujo acesso é tão amplo quanto o da própria concorrência, sendo ainda mais competitivo na hipótese de pregão eletrônico, inexistente qualquer ilegalidade na explícita disposição consagrada pelo Decreto nº 3.432. Para o autor, “tal como exposto, deve reputar-se que a redação do art. 15, §3º, inc. I, da Lei nº 8.666 refletia a situação existente antes da consagração do pregão”.

Assim, pela redação do Art. 3º deste decreto, o registro de preço quanto à modalidade de licitação a ser escolhida, define em se tratando de bens comuns, pode ser o pregão, e se o objeto for incomum a modalidade será a concorrência. O tipo de licitação utilizado para registrar preços, será regra geral, do tipo menor preço. O art. 3º, §1º do Decreto Federal 3931/01 excepciona a regra permitindo a adoção do tipo técnica e preço na modalidade concorrência quando a licitação tiver como objeto bem ou serviço de informática ou serviço de natureza intelectual.

2.1.4 Licitação no Registro de Preços

O processo licitatório será conduzido pelo chamado Órgão Gerenciador, que direcionará o processo administrativo cumprindo todas as etapas previstas na legislação correspondente, assim como o faria em uma licitação convencional. O Decreto nº 3.931/01 estabeleceu a seguinte definição:

Art. 1º (...)

Parágrafo único. Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

III - Órgão Gerenciador – órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos do certame para registro de preços e gerenciamento da Ata de Registro de Preços dele decorrente;

Será atribuída ao “órgão gerenciador” a responsabilidade pela instauração e processamento da licitação e gerenciamento do sistema.

Em seguida, o Decreto Federal nº 3.931/01, no seu §2º, incisos I a IX, do art. 3º, pontua que o órgão gerenciador cabe à prática de todos os atos de controle e administrativos do SRP:

§ 2º Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do SRP, e ainda o seguinte:

I - convidar, mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz, os órgãos e entidades para participarem do registro de preços;

II - consolidar todas as informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;

III - promover todos os atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório pertinente, inclusive a documentação das justificativas nos casos em que a restrição à competição for admissível pela lei;

IV - realizar a necessária pesquisa de mercado com vistas à identificação dos valores a serem licitados;

V - confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e projeto básico;

VI - realizar todo o procedimento licitatório, bem como os atos dele decorrentes, tais como a assinatura da Ata e o encaminhamento de sua cópia aos demais órgãos participantes;

VII - gerenciar a Ata de Registro de Preços, providenciando a indicação, sempre que solicitado, dos fornecedores, para atendimento às necessidades da Administração, obedecendo a ordem de classificação e os quantitativos de contratação definidos pelos participantes da Ata;

VIII - conduzir os procedimentos relativos a eventuais renegociações dos preços registrados e a aplicação de penalidades por descumprimento do pactuado na Ata de Registro de Preços; e

IX - realizar, quando necessário, prévia reunião com licitantes, visando informá-los das peculiaridades do SRP e coordenar, com os órgãos participantes, a qualificação mínima dos respectivos gestores indicados.

Observa-se, que a realização de uma licitação para o registro de preços apresenta, na fase reparatória do processo, duas particularidades *sui generis* em relação à licitação comum. A primeira, o Decreto Federal n. 3931/01 pontua que cabe ao órgão gerenciador convidar outras entidades públicas para participar do registro de preços, via de regra, este convite é feito por meio de uma correspondência onde serão registradas as informações necessárias do objeto que se pretende licitar.

O legislador definiu, no inciso I do §2º do Art. 3º, que o primeiro passo para implantação setorial do SRP é a consulta que deve ser feita àqueles que o órgão ou entidade entende possam vir a integrar o Registro de Preços na qualidade de órgão participante. Este integrará o procedimento licitatório desde o início, devendo manifestar o interesse, perante o órgão gerenciador, em participar do certame por meio da remessa da estimativa de consumo, da expectativa do cronograma de consumo e das especificações do objeto. O governo federal, através do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, desenvolveu, desde 2007, uma ferramenta eletrônica no sistema Comprasnet denominado "Intenção de Registro de Preços-IRP" o qual tem por objetivo tornar pública futuras licitações para registro de preço (pregão ou concorrência) e convidar os órgãos públicos e entidades de todas as esferas de governos, que estão credenciados no comprasnet, a participar da licitação que se pretende realizar.

preços e materiais, possibilitando a participação de outros órgãos ou entidades interessados, ainda durante a realização do certame.

Tal ferramenta eletrônica é considerada entre os estudiosos dos assuntos, como uma ferramenta bem-sucedida, haja vista proporcionar flagrante racionalidade na execução de um certame licitatório composto por diversos órgãos em conjunto, ensejando economia de recursos materiais e humanos pelo esforço único desenvolvido em prol de todos, proporcionando a centralização de um processo licitatório para atendimento das necessidades comuns de vários órgãos independentes.

O segundo ponto específico na licitação para registrar preços é a obrigatoriedade da fixação de preço unitário máximo no edital, previsto no inciso III do art. 9º do Decreto n. 3.391/01, a norma é importante porque assegura à administração instrumento para decidir com eficiência, porém, recentemente, o Tribunal de Contas da União² deliberou em que pese o art. 9º, III, do Decreto n.º 3.931/2001 definir que o edital contemplará, entre outros requisitos, o preço unitário máximo, a melhor interpretação do art. 40, X, da Lei n.º 8.666/93 é no sentido de que o referido dispositivo apenas faculta a fixação do preço máximo, portanto, deve a administração avaliar a conveniência de divulgar os preços máximos estimados para os bens ou serviços adquiridos.

A par de obter preço de referencia, como parâmetro para decidir, será necessário, como ocorre também com a licitação comum, uma ampla pesquisa de mercado acerca do preço do objeto ou serviço que se pretende licitar.

Apos realização da licitação, preços e condições de contratação ficam registrados na ata de registro de preços. Ficam disponíveis para os órgãos e entidades participantes do registro de preços ou para qualquer outro órgão ou entidade da Administração, ainda que não tenha participado do certame licitatório. Preço registrado e indicação dos respectivos fornecedores serão divulgados em órgão oficial da Administração (TCU, 2010, p. 244).

O Tribunal de Contas da União, em diversos julgados, vem recomendando aos seus jurisdicionados, adoção e implantação do SRP para aquisição de bens e serviços contratados de forma frequente, em observância ao

²Acórdão n.º 3028/2010-2ª Câmara, TC-010.309/2010-1, rel. Min. Benjamin Zymler, 15.06.2010.

princípio da eficiência da Administração Pública, insculpido no caput do art. 37 da constituição federal:

Com o intuito de evitar o fracionamento de despesa, deve ser utilizado, na aquisição de bens, o sistema de registro de preços. **Decisão 472/1999 Plenário.**

Verifique a possibilidade de adotar o sistema de registro de preços, previsto no art. 15 da Lei no 8.666/1993, a fim de agilizar e facilitar as compras de gêneros alimentícios da merenda escolar. **Acórdão 653/2003 Primeira Câmara.**

Registre os preços obtidos por meio do pregão somente se ficar demonstrado que é a opção mais econômica para a Administração. **Acórdão 2404/2009 Segunda Câmara (Destaque do autor).**

O Governo Federal, em atenção a estas recomendações do TCU, encaminhou PL nº 7.709/07, que altera a Lei 8.666/93, ora tramitação no Congresso Nacional, que cria o Cadastro Nacional de Registro de Preços que será disponibilizado às unidades administrativas da Administração Pública, como ferramenta eficiente da contratação pública, evitando assim, fracionamento de despesas ou contratações com preços superfaturados.

2.1.5 Vantagens e desvantagens do SRP

A flexibilidade do registro de preços para contratações públicas, no dizer do Fernandes (2009, p. 33): “tanto flexibiliza o negócio, como lhe dá eficácia”. Para Justen Filho (2010, p. 191) o SRP “[...] é uma das mais úteis e interessantes alternativas de gestão de contratações colocada à disposição da Administração Pública”.

Apontam-se inúmeras vantagens propiciadas pela sua utilização, a saber: (i) a supressão de vários procedimentos licitatórios contínuos e seguidos cuidando de objetos semelhantes e homogêneos; (ii) a rapidez da contratação, relativamente à gestão dos recursos financeiros; (iii) o prazo de validade do registro de preços, que pode ser de até um ano; (iv) a definição de quantidades e qualidades a serem contratadas; e (v) a possibilidade das contratações serem destinadas a diferentes órgãos ou entidades. Fernandes (2009) também elenca uma série de vantagens do SRP. São elas:

Vantagens do Sistema de Registro de Preços: desnecessidade de dotação orçamentária; atendimento de demandas imprevisíveis; redução do volume de estoque; eliminação dos fracionamentos de despesa; redução do número de licitações, tempo recorde de aquisição, atualidade de preços da aquisição; participação de pequenas e médias empresas; vantagens para os licitantes; transparência das aquisições, redução dos custos da licitação; maior aproveitamento dos bens.

O Tribunal de Contas da União estimula o emprego do SRP para evitar o fracionamento de despesas:

1.3. determinar ao Serviço Social do Comércio - Administração Regional em Roraima que

[...]

1.4. recomendar ao Serviço Social do Comércio - Administração Regional em Roraima que avalie a oportunidade e a conveniência de se adotar o Sistema de Registro de Preços (SRP), **principalmente para as compras realizadas com frequência e para aquelas de difícil definição prévias de quantitativos.** (TCU. Processo nº. TC-013.379/2006-3, Acórdão nº. 3.590/2007- TCU-1ª Câmara. Sessão de D.O.U de 22.11.2007, p. 130)

j.2) com o intuito de evitar o fracionamento de despesa, vedado pelo art. 23, § 2º, da Lei nº 8.666/93, utilizar-se, na aquisição de bens, do sistema de registro de preços de que tratam o inciso II e §§ 1º e 4º, do art. 15, da citada Lei, regulamentado pelo Decreto nº 2.743, de 21.8.1998; (Decisão nº 472/1999, Plenário, Rel. Min. Valmir Campelo, Processo TC 675.048.1998-2);

3.1.7. Quanto à diminuta disponibilidade orçamentária e financeira da UG 153076, bem como quanto à liberação fracionada dos créditos orçamentários, temos que o gestor poderia contornar essas dificuldades com um planejamento eficiente. Ademais, o Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15 da Lei nº 8.666/93 e regulamentado pelo Decreto nº 2.743, de 21 de agosto de 1998, presta-se bem às dificuldades apresentadas pelos responsáveis. (Acórdão nº 3.146/2004, Primeira Câmara, Rel. Min. Guilherme Palmeira Processo TC 009.989/2003-1)

No governo federal, são concretas as vantagens da implantação do Registro de Preço, em economia e agilidade, demonstradas em diversos processos, a exemplo dos pregões eletrônicos n. 79/2010 e 12/2011:

12/05/2011 - GOVERNO ECONOMIZA MAIS DE R\$ 33 MILHÕES EM PREGÕES DE TELEFONIAS FIXA E MÓVEL

Brasília, 11/5/2011 - O Governo Federal publicou no Diário Oficial desta quarta-feira a homologação do último grupo vencedor do pregão eletrônico realizado para contratação de serviços de telefonia por órgãos da administração direta, autárquica e fundacional. A empresa contemplada é a Embratel, que ficará responsável por chamadas de longa distância, nacional e internacional, geradas de telefone fixo. A disputa ocorreu em março, por meio do pregão nº 79/2010.

Além desse, outros dois lotes já haviam sido homologados. Estes foram disputados pelas empresas Intelig, Oi/BrT, GVT, CTBC, Embratel e

Telefônica. A Intelig levou o primeiro grupo (para ligações locais feitas a partir da central telefônica/PABX) e o segundo ficou com a Oi/BrasilTelecom (para chamadas feitas a partir de linhas diretas). Nessas rodadas, a administração economizou R\$ 24,68 milhões, valor da diferença dos preços de referência no pregão e os efetivamente fechados com as companhias.

Móvel – Somando-se a outro pregão, de número 12/2011, que definiu os ganhadores para prestar serviços de telefonia móvel, a economia total conquistada pelo governo é de R\$ 33,74 milhões, já que nesse processo a redução do valor foi de cerca de R\$ 9,06 milhões. Quatro empresas disputaram o serviço para ligações feitas de celulares: Embratel, Claro/Americel, Oi/BrT e Vivo, sendo vencedoras as duas primeiras. (Fonte: www.complasnet.gov.br, 12/05/2011).

As desvantagens do SRP implicam em mudanças na cultura organizacional, tendo como principais argumentos, os descritos abaixo:

A complexibilidade da concorrência; a necessidade de alocar os recursos humanos para atualizar tabelas; a impossibilidade de prever todos os itens a serem adquiridos; a facilidade na formação de cartéis (JACOBY FERNANDES, 2009, p.96).

Neste sentido, Justen Filho (2010, p.194) entende que o registro de preços apresenta dois inconvenientes, quais sejam, a obsolescência, caracterizada pela defasagem entre os dados do registro e a realidade do mercado, e a incompletude, que é efeito reflexo da padronização imposta pelo registro de preços. Tais desvantagens podem, todavia, ser facilmente superadas, com a verificação, por parte do Poder Público, antes de cada aquisição ou contratação, de que o produto ou serviço selecionado ainda é o mais adequado, bem como de que os preços registrados são compatíveis com os de mercado. Constatado qualquer um dos inconvenientes citados ou outro defeito, a Administração Pública deverá realizar licitação específica, vez que a existência de preços registrados não pode impor a realização de contratações inadequadas.

Mostra-se, portanto, o registro de preços um sistema vantajoso à Administração Pública, sendo que as poucas desvantagens elencadas pela doutrina administrativa são facilmente ultrapassadas.

2.1.6 A licitação como processo administrativo

A licitação trata-se de um procedimento administrativo por meio do qual o Poder Público seleciona, entre os interessados, a proposta mais vantajosa para o interesse da coletividade nos termos expressos no edital.

A Constituição da República no inc. XXI, do art. 37 adota o instituto do "processo licitatório", como princípio obrigatório para contratação de obras, serviços, compras e alienações, para toda Administração Pública, Direta, Indireta e Fundacional.

Assim, Justen Filho (2010, p. 295) conceitua:

A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção de proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica.

Para Jose Afonso da Silva (2010, p. 672):

O princípio da licitação significa que essas contratações ficam sujeitas, como regras, ao procedimento de seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública. Constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o poder público.

O legislador constituinte, com a finalidade de preservação dos princípios da legalidade, igualdade, impessoalidade, moralidade, probidade e da própria ilecividade do patrimônio público determinou, a regra da obrigatoriedade da licitação.

Exsurge que qualquer contrato administrativo exige licitação previa, só dispensada, dispensável, ou inexigível nos casos expressamente previstos em lei, em que constitui uma de suas peculiaridades de caráter externo; assim a licitação é o antecedente necessário do contrato administrativo; o contrato é o conseqüente lógico da licitação, mas esta, observa-se é apenas procedimento licitatório preparatório do futuro ajuste, de modo que não confere ao vencedor nenhum direito ao contrato, apenas expectativa de direito.

Segundo Professor Meirelles (2010, p. 281):

Licitação é o procedimento administrativo, mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Com o procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Os Princípios que regem a Licitação, qualquer que seja a sua modalidade, resumem-se nos seguintes preceitos: procedimento formal; publicidade de seus atos; igualdade entre os licitantes; sigilo na apresentação das propostas; vinculação ao edital ou convite; julgamento objetivo; adjudicação compulsória ao vencedor. O Estatuto acrescentou, agora, dentre os princípios básicos da licitação, o da probidade Administrativa (art.3º).

Como salienta Celso Antonio Bandeira de Mello:

O acatamento aos princípios mencionados empece ou ao menos forceja por empecer conluios inadmissíveis entres agentes governamentais e terceiro, no que se defende a atividade administrativa contra negócios desfavoráveis, levantando-se, ainda, óbice a favoritismo ou perseguições, inconvenientes com o principio da igualdade. (2006, p.500)

Portanto, a participação igualitária de todos os licitantes no processo licitatório é matriz normativa constitucional estruturante e obrigatória. Qualquer procedimento que violar a garantia magna da participação isonômica é flagrantemente inconstitucional.

A partir desta premissa analisa-se o tema do empréstimo da ata de registro de preços por entes e órgãos estranhos ao processo licitatório, instituto denominado de "carona", contudo, antes se deve entender o que é Ata de Registro de Preços.

3 ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Na licitação para SRP Administração não está obrigada a contratar de imediato o que foi licitado. Porém o que foi licitado será registrado numa ata, que conterà, de forma resumida, todas as informações necessárias como: empresa vencedora, produtos, marca, preços, etc, para que a Administração, dentro do prazo legal, sempre que necessitar, possa contratar bens ou serviços.

Segundo a doutrina, a Ata de Registro de Preços é um instrumento do SRP. Porém não é um instrumento qualquer. A Ata é um instrumento com valor jurídico da licitação, como bem anota Fernandes (2009, p.320), ao afirmar que: "A Ata de Registro de Preços é um instrumento jurídico que tem finalidade própria e distinta dos demais elementos do SRP".

O conceito de ata de registro de preços encontra-se definido no inciso II do parágrafo único do art. 1º do Decreto Federal nº 3931/01 nos seguintes termos: "documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, onde se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas".

Tem-se do conceito legal que ata de registro de preço é o documento vinculativo, obrigacional, com características de compromisso, para futura contratação, onde se registram os preços e fornecedores.

Neste sentido, Niebuhr (2008, p.81-82) entende que na licitação comum, tem-se como consequência do certame a assinatura do contrato. Na licitação para registrar preços a situação afigura-se de forma diferente, a ata que não se confunde com o contrato, enseja um compromisso para a futura contratação.

3.1 Natureza jurídica

Para Fernandes (2009, p. 321) a natureza jurídica da Ata de Registro Preços "é um documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação".

Ainda Fernandes (2009, p. 321), assim caracteriza a natureza da Ata:

A expressão documento vinculativo revela que a ata de registro de preços vincula as partes, Administração Pública e fornecedor ou prestador de serviços. Vincular, de *vinculus*, do latim, traduz -se na acepção de laço, liame, ligação. Juridicamente, tem o mesmo sentido de relação jurídica, significando que as partes se relacionarão, nos termos definidos na ata.

A expressão obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação significa, sob o aspecto jurídico, que as partes definem pela ata de registro de preços o compromisso, o dever, a obrigação, nos termos em que ajustam. É assim, uma manifestação de vontade válida, embora encontre nítidos contornos de pré-contrato de adesão. As partes assumem a obrigação, definindo nela os termos mais relevantes, como preço, prazo, quantidade, qualidade, visando assinar contrato ou instrumento equivalente, no futuro.

Para o autor, a ata de registro de preços tem como natureza ser um documento jurídico, *lex inter partes*, vinculativo, obrigacional e com características de compromisso para futura contratação. Essa é a essência da natureza jurídica contida no art. 1º, inc. II, do Decreto 3.931/01.

Pode-se distinguir a natureza jurídica da ata de registro de preços diferenciando-a de alguns outros instrumentos licitatórios. Segundo, Fernandes (2009, p. 320):

Distingue-se do contrato, porque este continua sendo obrigatório, nos casos do art. 62 da Lei nº 8.666/1993; distingue-se da ata da licitação, porque esta não tem conteúdo obrigacional vinculativo, destinando-se apenas ao registro do que ocorre na sessão, enquanto a Ata de Registro de Preços firma o compromisso com vistas à futura contratação, além de especificar preços e condições.

Observa-se que a diferença entre o contrato e a ata de registro de preços é o cerne da diferença entre o SRP e as licitações comuns. Para Justen Filho (2010) numa licitação comum, a oferta do licitante configura uma proposta de contratação, que resulta no contrato com caráter obrigatório e imediato. No registro de preços, o licitante formula proposta para uma promessa de contratação, que resulta uma ata para registro de preço, com conteúdo obrigacional vinculativo, mas não obriga a imediata contratação.

3.2 Conteúdo

O inciso II do art. 1º do Decreto federal 3.931/01, em síntese define a base do conteúdo do instrumento Ata de Registro de Preços, destacando que na Ata constarão os registros dos preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas.

Segundo Fernandes (2009, p. 322), a expressão no contida no Decreto "condições as serem praticadas". Essas condições dizem respeito à marca, tipo e local de entrega. O mesmo professor completa dizendo que tais condições são essenciais para garantir a qualidade do procedimento, além de justificar o preço e a vantagem da proposta vencedora e demais propostas registradas.

Ressalta-se que quando o legislador utilizou a expressão "fornecedores", embora devesse ser restrita aos contratados que fornecem bens, a norma a emprega como equivalente também a prestadores de serviços. Neste sentido o legislador utilizou a expressão "fornecedores" na sua amplitude, englobando todos os tipos de possíveis fornecedores.

3.3 Vigência

O prazo de vigência da ata de registro de preços é regulado pelas seguintes disposições:

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

(...)

III - validade do registro não superior a um ano. (Lei nº 8.666/93, art. 15)

Art. 4º O prazo de validade da Ata de Registro de Preço não poderá ser superior a um ano, computadas neste as eventuais prorrogações.

(...)

§ 2º É admitida a prorrogação da vigência da Ata, nos termos do art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666, de 1993, quando a proposta continuar se mostrando mais vantajosa, satisfeitos os demais requisitos desta norma (Decreto nº 3.931/01, art. 4º).

A interpretação do § 2º do art. 4º do Decreto nº 3.931/01 pode gerar dúvida quanto ao seu significado, tendo em vista a remissão feita ao § 4º do art. 57.

da Lei nº 8.666/93, que trata da prorrogação excepcional por até 12 meses dos contratos de prestação de serviços continuados, além do prazo de 60 meses fixado no inciso II do art. 57 da Lei nº 8.666/93.

O prazo de ano determinado pelo decreto é o que comumente é praticado pela administração. Contudo, em condições especiais, pode a Administração aplicar prazo de vigência divergente do previsto, é o caso exemplificativo trazido pelo professor Fernandes (2009, p. 355-356):

Imagine-se uma hipótese em que é possível definir uma provável demanda em larga escala para ocorrer em breve período, caso seja aprovado determinado convênio. Caberia, então, proceder ao SRP para essa aquisição e, com vistas a obter condições mais vantajosas, pode a Administração declarar que a validade do SRP é de apenas sessenta dias.

Em seguida, na mesma obra, Fernandes (p.356-357) sintetiza os aspectos relevantes encontrados no art. 4º, quanto à possibilidade de prorrogação do prazo de vigência da Ata de Registro de Preços. Vejamos:

1. o prazo de validade máximo para o SRP é de um ano, ressalvada a exceção prevista no § 2º do art. 4º do Decreto federal 3.931/01;
2. se for fixado prazo inferior, admite-se a prorrogação do prazo até que se complete um ano;
3. a possibilidade de prorrogação, em face do princípio da vinculação da Administração e dos licitantes ao instrumento convocatório, deverá estar prevista no respectivo edital, como *conditio sine quae non* à prorrogação;
4. se o licitante que tiver seu preço registrado não aceitar a prorrogação, a Administração poderá convocar os licitantes remanescentes;
5. não há obrigatoriedade de que o prazo de validade do SRP seja coincidente com o exercício financeiro, pois a exigência de recursos orçamentários não se aplica ao SRP.

Há quem interprete o § 2º do art. 4º do Decreto nº 3.931/01 de forma que não implique exceção ao **caput** do referido artigo, ou seja, de modo que a ata de registro de preços (referente a compras ou serviços) possa ser prorrogada em caráter excepcional, observando-se os procedimentos preconizados no art. 57, § 4º, da Lei nº 8.666/93, desde que não conduza a um prazo de validade superior a um ano (Bittencourt 2003, p. 89).

Outro entendimento possível é o de que a prorrogação da ata de registro de preços por mais 12 meses, além do prazo de um ano contido no **caput** do art. 4º

do Decreto nº 3.931/01, aplica-se apenas ao caso de serviços continuados, não se aplicando aos demais serviços nem às compras³.

Em posição totalmente contrária, Justen Filho (2010, p. 205) assim se manifesta:

O prazo de validade do registro é de um ano, tal como previsto no art. 15, § 3º, inc. III, da Lei de Licitações. A determinação constante do art. 4º, § 2º, do Regulamento é gritantemente ilegal. É evidente a impossibilidade de aplicar ao registro de preços a determinação específica e excepcional contida no art. 57, § 4º, da Lei de Licitações. Essa disposição refere-se única e exclusivamente aos contratos de prestação de serviços contínuos. Não é extensível a qualquer outra manifestação contratual. Uma ata de registro de preços não retrata um 'serviço continuado'. Quando muito, é uma relação jurídica continuada. A disposição examinada contraria frontalmente o texto expresso da Lei.

(...). A renovação de ata de registro de preços, além do prazo original, configura infração ao texto expresso da Lei nº 8.666, devendo ser reconhecida como inválida.

Na mesma linha de entendimento, Reis (2008) também se posicionou contrariamente à prorrogação da ata além do período de um ano:

Dispõe o art. 15, § 3º, III, que a validade do registro de preços não poderá ser superior a um ano. Qualquer prazo até esse limite máximo poderá ser estabelecido pela Administração para a validade da Ata de Registro de Preços. Nunca superior, portanto. Isso apesar do que consta o § 2º do art. 4º do Decreto nº 3.931/01, com sua redação atual. (...)

Ademais, não podemos olvidar que a Lei nº 8.666/93 é peremptória, dispondo, em seu art. 15, que a vigência da Ata não poderá ser superior a um ano. Como admitir, então, que um decreto, diploma legal estritamente regulamentador, que não pode criar inovações no ordenamento jurídico, venha a contrariar expressamente a lei, dispondo que essa vigência poderá exceder a um ano, por meio de prorrogação por até mais um ano?

O § 2º do art. 4º do Decreto nº 3.931/01, alterado pelo Decreto nº 4.342/02, é flagrantemente inconstitucional e não pode ser utilizado. A vigência da Ata de Registro de Preços não poderá, em nenhuma hipótese, ultrapassar a um ano.

O Tribunal de Contas da União, em Acórdão nº 991/2009, decidiu que "o prazo de vigência da ata de registro de preços não poderá ser superior a um ano, admitindo-se prorrogações, desde que ocorram dentro desse prazo". Recentemente confirmou seu entendimento através do Acórdão n.º 3028/2010-2ª Câmara:

Licitação para registro de preços: 2 - Validade do registro não superior a um ano, incluindo-se nesse prazo eventuais prorrogações Ainda quanto ao

³ Cartilha de Registro de Preço do Governo do Estado de Minas Gerais.

Pregão Eletrônico n.º 28/2010, promovido pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), destinado ao registro de preços de uniforme escolar para alunos das redes públicas estaduais e municipais de ensino, a unidade técnica constatou que o item 10.1 do edital "estabelece que a ata terá validade por doze meses, prorrogável na forma do art. 4º, § 2º, do Decreto n.º 3.931/2001, em afronta à jurisprudência desta Corte de Contas [...], segundo a qual a ata de registro de preços não pode ter validade superior a doze meses, incluindo eventuais prorrogações, em obediência ao artigo 15, § 3º, III, da Lei n.º 8.666/93". No caso, "ante a contradição entre o item 10.1 do edital e a jurisprudência recente do Tribunal [...], o FNDE deverá ser alertado" quanto à irregularidade. Tendo em vista que a medida proposta dizia respeito à observância da jurisprudência do Tribunal e da própria Lei de Licitações, o relator considerou mais efetivo endereçá-la ao FNDE por meio de determinação, e não mediante "alerta", conforme sugerido pela unidade técnica. Assim sendo, o relator propôs e o Plenário decidiu "determinar ao FNDE que fixe em no máximo um ano a validade do registro de preços proveniente do Pregão Eletrônico n.º 28/2010, assim como a validade dos registros referentes às futuras licitações, incluindo-se nesse prazo eventuais prorrogações, em observância ao art. 15, § 3º, III, da Lei n.º 8.666/93, à jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdãos n.º 2.140/2010 – 2ª Câmara e n.º 991/2009 – Plenário) e à Orientação Normativa n.º 19/2009 da Advocacia-Geral da União". Acórdão n.º 3028/2010-2ª Câmara, TC-010.309/2010-1, rel. Min. Benjamin Zymler, 15.06.2010.

Este também é o entendimento da AGU – Advocacia Geral da União em sua Orientação Normativa n.º 19:

- Assuntos: AGU e REGISTRO DE PREÇOS. Orientação Normativa/AGU n.º 19, de 01.04.2009 (DOU de 07.04.2009, S. 1, p. 14) - "O prazo de validade da Ata de Registro de Preços é de no máximo um ano, nos termos do art. 15, § 3º, inc. III, da Lei n.º 8.666n de 1993, razão porque eventual prorrogação da sua vigência, com fundamento no § 2º do art. 4º do Decreto n.º 3.931, de 2001, somente será admitida até o referido limite, e desde que devidamente justificada, mediante autorização da autoridade superior e que a proposta continue se mostrando mais vantajosa".
REFERÊNCIA: art. 15, § 3º, inc. III, da Lei n.º 8.666, de 1993; art. 4º, caput, § 2º, do Decreto n.º 3.931, de 2001

Recentemente, em 11/07/2011, O TCU determinou a Secretária de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a implantação de controle no SIASG para evitar utilização de ata de registro de preços fora do prazo de vigência:

- Assuntos: REGISTRO DE PREÇOS e SIASG. DOU de 11.07.2011, S. 1, p. 162. Ementa: determinação à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) para que: a) promova alterações no sistema SIASG com vistas a impedir que as UASG's emitam empenhos cuja soma de seus valores seja superior ao limite máximo estabelecido no art. 8º, § 3º, do Decreto n.º 3.931/2001, explicitando o valor máximo a ser empenhado para cada item, ou institua controles compensatórios capazes de evitar a

ocorrência dessa irregularidade; b) implante controles no sistema SIASG de modo a não permitir a aquisição de bens e serviços oriundos de adesão a registro de preço após o fim da vigência da respectiva ata, de forma a observar o disposto no art. 15, § 3º, da Lei nº 8.666/1993 e ao art. 4º, "caput" e § 2º, do Decreto nº 3.931/2001, ou institua controles compensatórios capazes de evitar a ocorrência dessa irregularidade (itens 9.2.3 e 9.2.4, TC-011.643/2010-2, Acórdão nº 1.793/2011-Plenário).

Desse modo, verifica-se que o assunto está consolidado na doutrina e jurisprudência, que o prazo de validade máximo da Ata de Registro de Preço é de um ano, nos termos do art. 15, §3º, inciso III, da Lei 8.666/93.

4 O EMPRÉSTIMO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. A FIGURA DO 'CARONA'

4.1 Do conceito e da fundamentação legal

Delimitado o objeto do presente trabalho, passa-se a abordar a prática do "carona" adotada, especialmente, por diversos órgãos e entes públicos e objeto de muita polêmica.

Segundo Fernandes (2009, p. 669-670) os usuários da ata de registro de preços podem ser classificados em dois grupos:

a) *órgãos participantes*, aqueles que, no momento da convocação do órgão gerenciador, comparecem e participam da implantação do sistema de registro de preços, informando os objetos pretendidos, a qualidade e a quantidade; b) *órgãos não participantes (caronas)*, aqueles que, não tendo participado na época oportuna, informando suas estimativas de consumo, requerem ao órgão gerenciador, posteriormente, o uso da ata de registro de preços.

A figura do "carona" foi criada pelo Decreto Federal n. 3931/01, em seu art. 8º, que explicitamente admitiu a possibilidade de utilização da Ata de Registro de Preços por órgãos ou entidades da Administração Pública que não tenha participado do SRP. Assim dispõe art. 8º do citado diploma legal:

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.

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços.

Para melhor entender o “carona”, faz-se necessário analisar o conceito deste instituto, exposto por alguns doutrinadores, Justen Filho (2010, p. 207):

Consiste na contratação fundada num sistema de registro de preços em vigor, mas envolvendo uma entidade estatal dele não participante originalmente, com a peculiaridade de que os quantitativos contratados não serão computados para exaurimento do limite máximo. De acordo com a prática, a única restrição admitida reside no limite de 100% do quantitativo máximo objeto do registro por entidade. Qualquer órgão alheio ao sistema, independente de órbita federativa, pode valer-se dessa solução.

Segundo, Fernandes (2009, p. 672-673):

O carona no processo de licitação é um órgão que antes de proceder à contratação direta sem licitação ou a licitação verifica já possuir, em outro órgão público, da mesma esfera ou de outra, o produto desejado em condições de vantagem de oferta sobre o mercado já comprovadas. Permite-se ao carona que diante da prévia licitação do objeto semelhante por outros órgãos, com acatamento das mesmas regras que aplicaria em seu procedimento, reduzir os custos operacionais de uma ação seletiva.

Corroborando o professor Niebuhr (2008, p. 109) conceitua a figura do carona, nos seguintes termos:

É o procedimento por meio do qual um órgão ou entidade que não tenha participado da licitação que deu origem à ata de registro de preços adere a ela e vale-se dela como se fosse, sendo-lhe facultado contratar até o cem por cento do quantitativo nela registrado.

Assim, o “carona” é um procedimento especial de contratação em que um órgão ou entidade da Administração que não participou da licitação para registro de preços, nem como gerenciador, tampouco como participante, com intuito de adquirir um bem ou contratar um serviço, consulta o órgão licitador sobre a possibilidade de fazer uso da Ata de Registro de Preços em vigor, que somente poderá ser autorizado, caso seja comprovado ser tal medida vantajosa para administração.

Apesar de não existir explicitamente, no artigo 8º do Decreto 3.931/01, impedimento legal para adesão do governo federal à Ata de Registro de Preços de governo estadual e municipal. A Advocacia Geral da União editou orientação normativa nº 21, de 01/04/2009, que proibiu tal possibilidade:

É VEDADA AOS ÓRGÃOS PÚBLICOS FEDERAIS A ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS, QUANDO A LICITAÇÃO TIVER SIDO REALIZADA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL, MUNICIPAL OU DO DISTRITO FEDERAL.

O TCU também orienta aos seus jurisdicionados, neste sentido:

- Assunto: REGISTRO DE PREÇOS. DOU de 11.07.2011, S. 1, p. 162. Ementa: determinação à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) para que **oriente os órgãos integrantes do SISG acerca da impossibilidade de adesão a atas de registro de preços provenientes de licitações de administração estadual, municipal ou distrital, por falta de amparo legal, em atenção à Orientação Normativa/AGU nº 21, de 01.04.2009** (item 9.2.2.1, TC-011.643/2010-2, Acórdão nº 1.793/2011-Plenário).

Para Fernandes (2009) a utilização da figura do carona maximiza o esforço das unidades administrativas [...]. “no mais legítimo propósito de **eficientização da Administração Pública**”. Na mesma linha, completa:

Os fundamentos de lógica que sustentam a validade do Sistema de Registro de Preços e do sistema de “carona” consistem na desnecessidade de repetição de um processo oneroso, lento e desgastante quando já alcançada a proposta mais vantajosa. Além disso, quando o carona adere a uma Ata de Registro de Preços, em vigor, normalmente já tem do órgão gerenciador – órgão que realizou a licitação para o Sistema de Registro de Preços – informações adequadas sobre o desempenho do contratado na execução do ajuste. (Fernandes, 2009).

Observe que a figura do carona foi criada pelo Decreto 3.931/01, sem que houvesse, em princípio, qualquer restrição a sua utilização. Uma vez que a adesão da ata de registro de preços pelo carona implicaria, em tese, a redução da disponibilidade para os participantes originais, e que haveria a necessidade da expressa concordância por parte dos órgãos ou entes participantes. Desse modo, o acréscimo do quantitativo da Ata de Registro de Preços inicialmente registrados não ultrapassaria o limite de 25% (vinte e cinco por cento), nos termos do Art. 65, §1º da Lei 8.666/93.

Posteriormente, com a edição do Decreto n. 4.342, de 23 de agosto de 2002, que introduziu o § 3º ao artigo 8º do Decreto nº 3.931/2001, trouxe a inovação permitindo a superação dos quantitativos máximos previsto na licitação: “§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão

exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preço”.

Niebuhr (2008, p. 110) exemplifica tal procedimento:

Em termos práticos: a entidade “A” promove licitação para registro de preços com o propósito de adquirir 500 computadores. A empresa vencedora assina a ata de registro de preços e, pois, compromete-se a fornecer à entidade “A” os 500 computadores, nos termos do que fora licitado. O carona consiste na possibilidade de uma outra entidade, entidade “B”, que não teve qualquer relação com o processo de licitação realizado, aderir à ata de registro de preços da entidade “A” e adquirir com base nela também 500 computadores. Assim sendo, o fornecedor venderá 500 computadores para a entidade “A”, que promoveu a licitação, e outros 500 computadores para a entidade “B”, que não teve qualquer relação com a licitação outrora realizada.

A ausência de limites de adesão à Ata de Registro de Preços apresenta-se como o ponto principal da divergência entre os doutrinadores. Existem autores que defendam tal prática, como Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2009) que invoca os princípios da eficiência e economicidade, e autores que são contra a utilização do carona, como Marçal Justen Filho (2010). Porém, que alega que tal prática fere princípios da legalidade, isonomia e competitividade. Apesar da celeuma, essa ferramenta vem cada dia mais, sendo utilizada pela administração, especialmente, na esfera federal.

O TCU, através do Acórdão nº 1487/2007-Plenário, determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que seja reavaliado as regras estabelecidas no Decreto nº 3.931/01, de forma a estabelecer limites para adesão a registro de preços por carona, visando preservar os princípios da competição, da igualdade de condições entre os licitantes e da busca da maior vantagem para a Administração Pública, para evitar situação de adesão ilimitada tal como ocorrida no Pregão Eletrônico nº 16/2005.

4.2 Do procedimento e vantagens do instituto do carona

Para Fernandes (2009) a distinção entre órgão participante e o carona, em síntese, são as seguintes: os órgãos participantes dispõem de vantagens como

o fato de terem suas expectativas de consumo previstas no ato convocatório; os fornecedores têm compromisso de fornecer os produtos ou serviços e ainda pode ser requisitado tudo que foi previsto no SRP. O *carona* depende dos requisitos: necessidade de justificativa de que os preços e condições são vantajosos, consulta prévia e autorização do órgão gerenciador, aceitação pelo fornecedor, contando que não traga prejuízo aos compromissos expostos na Ata de registro de preços e limitação da quantidade a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata.

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 o sistema convencional. Logo, aderir como *carona* implica necessariamente em uma vantagem ainda superior a um novo processo. Essa vantagem se confirma por pesquisa e pode até mesmo ser considerada, quando em igualdade de condições entre o preço registrado e o de mercado, pelo custo indireto da licitação (FERNANDES, 2009, p. 673).

Neste sentido, o Tribunal de Contas da União determinou a uma entidade jurisdicionada a observância de requisitos mínimos a serem atendidos quando da adesão a atas de registro de preços firmadas por outros órgãos. Foram fixados, no Acórdão nº 2.764/2010 – Plenário, os seguintes requisitos para procedimentos de adesão a atas:

- necessidade de elaborar, em momento prévio à contratação por adesão à ata de registro de preços, termo de caracterização do objeto a ser adquirido, no qual restem indicados o diagnóstico da necessidade e as justificativas da contratação, bem como a demonstração de adequação do objeto em vista do interesse da Administração;
- dever de realizar pesquisa de preços a fim de atestar a compatibilidade dos valores dos bens a serem adquiridos com os preços de mercado e confirmar a vantajosidade obtida com o processo de adesão;
- obrigação de respeitar os termos consignados em ata, especialmente seu quantitativo, sendo manifestamente vedada a contratação por adesão de quantitativo superior ao registrado.

Em oportunidade anterior, o TCU também havia se pronunciado acerca da necessidade da elaboração de termo de referência/projeto básico quando da adesão a atas de registro de preços. Essa determinação constou do Acórdão nº 1.090/2007 – Plenário e alinha-se ao primeiro requisito anteriormente indicado. (Blog Zenite, 2011).

Portanto, registre-se a necessidade de formalização de processo administrativo específico do órgão ou ente que solicita o empréstimo da ata, a ser instruído com, no mínimo: (a) cópia da decisão de homologação da licitação promovida pelo ente público e da publicação da ata de registro de preços; (b) justificativa da necessidade de aquisição do bem e comprovação da vantajosidade da aquisição por meio da adesão ao SRP de outro ente público; (c) comprovação de que o preço a ser pago é compatível com o praticado no mercado à época da adesão à ata; (d) documento que ateste a concordância do ente gerenciador em emprestar sua ata de registro de preços; (e) documento que ateste a concordância do beneficiário da ata (fornecedor) em fornecer o bem ou os serviços. Tudo isto, com objetivo de evitar abusos na utilização deste instrumento, devendo tal procedimento ficar a disposição para consulta de qualquer cidadão ou órgão de controle interno ou externo.

Quantas as vantagens da utilização do instituto do carona. O professor Fernandes (2009) está entre aqueles que se posicionam favoravelmente à figura do "carona", por entender que a extensão da proposta mais vantajosa a todos os que necessitam de objetos semelhantes atendem aos pressupostos fundamentais da licitação, dentre eles destaca que "a finalidade [da licitação] não é servir aos licitantes, mas ao interesse público; a observância da isonomia não é para distribuir demandas uniformemente entre os fornecedores, mas para ampliar a competição visando a busca de proposta mais vantajosa.

Peixoto (2010, p. 1) considera a utilização do instituto do carona como vantajoso para a Administração Pública, o qual afirma que:

[...] não resta dúvida que são explícitos os benefícios - tais como celeridade e economicidade na contratação - proporcionados à administração contratante em virtude da utilização de Atas de Registros de Preços realizadas por outros órgãos; sendo assim, não há como negar que, havendo dúvida na interpretação da norma acerca da extensão das Atas de Registros de Preços, impõe-se o sentido extensivo do dispositivo, ampliando-se, e não restringindo-se, o alcance da delimitação.

Consigna-se que é indubitável de que a figura do carona é um instituto que vem sendo muito utilizado pela Administração Pública, devendo, portanto os usuários criar mecanismo para aperfeiçoá-la. O próprio TCU, em inúmeros julgados, tem recomendado a utilização desta ferramenta:

Assunto: REGISTRO DE PREÇOS. DOU de 03.06.2011, S. 1, p. 121.
 Ementa: recomendação à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde **no sentido de que oriente os governos estaduais a elaborar ata de registro de preço com a finalidade de disponibilizá-la aos interessados, proporcionando alternativa àqueles municípios menores com menos opções de compra em escala** (item 9.7.2, TC-011.290/2010-2, Acórdão nº 1.459/2011-Plenário).

Assunto: REGISTRO DE PREÇOS. DOU de 29.06.2011, S. 1, p. 266.
 Ementa: alerta ao IFMS para que verifique e comprove formalmente, no processo administrativo, a vantagem para a Administração em aderir à ata de registro de preços, em cumprimento ao art. 8º do Decreto nº 3.931/2001 (item 1.6.4, TC-019.627/2010-6, Acórdão nº 4.690/2011-1ª Câmara).

Ainda que diante de muita polêmica a respeito da utilização do carona, este traz inúmeras vantagens que superam discussões de razões não jurídicas. O Tribunal de Contas de Santa Catarina, por exemplo, mesmo com posição contrária a utilização do carona, Prejulgado 1895, por entender violação ao princípio da legalidade, teve que superar seu entendimento, através Decisão n. 3.446/2010, para permitir a utilização do carona em licitações de registro de preços, referente à Programa do Governo Federal, de abrangência nacional, de comprovado interesse público:

6.1. Conhecer da presente Consulta, que indaga a este Tribunal acerca da viabilidade legal de adquirir e fazer o pagamento das despesas com a aquisição de ônibus para transporte escolar mediante adesão à Ata de Registro de Preços de órgão Federal (FNDE), relativo ao Programa "Caminhos da Escola", por preencher os requisitos e formalidades preconizados no Regimento Interno deste Tribunal.

6.2. Responder à Consulta nos seguintes termos:

6.2.1. Sempre que a aquisição de bens é vinculada a Programa de Governo com abrangência nacional, a exemplo do Programa "Caminhos da Escola", pertinente ao sistema de educação, de comprovado interesse público, é admissível a adesão à Ata de Registro de Preços derivada da execução de licitação promovida por órgão de outra esfera de Governo, responsável pelo Programa.

Na Decisão n. 3.446/2010, face a alteração de posicionamento, decidiu o egrégio Plenário por reformar o item 2 do Prejulgado 1895 acima mencionado, o qual passou a ter a seguinte redação:

"1. [...]

2. Regra geral, o sistema de adesão ("carona") à ata de registro de preços, instituído pelo Decreto (federal) n. 3.931, de 2001, que regulamenta o art. 15 da Lei (federal) n. 8.666, de 1993, conflita com o princípio da legalidade, não devendo ser utilizado pelos jurisdicionados deste Tribunal com relação a outros órgãos de qualquer das esferas de Governo, nem permitir a utilização das suas atas por outros órgãos de qualquer esfera de Governo, ressalvado quando vinculado a Programa do Governo Federal, de abrangência nacional, de comprovado interesse público, nas áreas de assistência social, educação e saúde pública, a exemplo da Lei (federal) n. 10.191/2001 (aquisição de bens relativos às ações de saúde) e do Decreto (federal) n. 6.768/2009 (que dispõe sobre o Programa "Caminhos da

Escola”), desde que o ato convocatório da licitação contenha expressa previsão sobre a hipótese de adesão à Ata de Registro de Preços.”

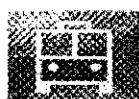
Com acerto a decisão do TCE-RS, pois, a utilização do carona em programas de abrangência nacional, vem superando todas exceptivas dos servidores envolvidos na área de compra. No FNDE, a experiência começou em 2008 na aquisição de ônibus escolares, o sucesso foi tão grande, que atualmente, estados e municípios compram, mediante carona, moveis escolares, uniformes e cadernos, bicicletas, computadores, etc, em registro de preços gerenciado pelo FNDE. Segundo José Carlos Freitas (2010), diretor de administração e tecnologias do FNDE, aquisições continuadas e de grande volume garantem preços menores:

Os equipamentos que envolvem os sistemas educacionais terminam sendo comuns: toda escola deve adotar uniforme, todas as crianças precisam ser transportadas. Identificamos que as secretarias tinham dificuldade na execução dessas compras, tanto no aspecto das especificações de qualidade, quanto no próprio processo legal (R7 notícia, 2010, Governo vai ampliar compra de material escolar por meio de pregão eletrônico)

De acordo com Freitas (2010), uma das vantagens desse modelo de compras é garantir um padrão mínimo de qualidade para os produtos. No caso dos ônibus, por exemplo, os fabricantes seguem padrões de segurança e conforto determinados pelo Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Inmetro). As carteiras também foram fabricadas a partir de estudos ergonômicos e são adaptadas para alunos de alturas diferentes.

Porém, verifica-se que a maior vantagem da utilização do carona está, sem dúvida, na economia, que não é só nos preços mais baixos, mas na redução do número de licitações. Quando da elaboração deste trabalho monográfico, solicitou-se informações junto ao Fundo Nacional de Desenvolvido da Educação-FNDE, a respeito de dados estáticos do número de adesão, quantidade de municípios e o valor da economia registrada, referente ao Programa Caminho da Escola, sendo nos respondido, nos seguintes termos:

GRÁFICO 1 – Levantamento de número de adesão – Programa Caminho da Escola.



ÔNIBUS RURAL ESCOLAR
ADESÕES

	2008	2009	2010
VEÍCULOS REGISTRADOS	3.000	6.600	5.000
ADESÕES CONCEDIDAS	2.501	4.829	5.190
MUNICÍPIOS	1.263	2.346	2.406

Total de adesões concedidas: 12.520 veículos

Conforme se observa no gráfico acima, a Administração Pública obteve diversas vantagens com registro de preço para compra de ônibus escolar. Com destaque para algumas: a) rapidez na contratação; b) ausência de estoques; c) redução do número de licitações; d) transparência do processo licitatório; e) ganho de escala; f) padronização e controle de qualidade; g) possibilidade de pequenos municípios comprarem produtos de qualidade, o que seria impossível numa licitação convencional.

GRÁFICO 2 – Economia registrada com adesão – Programa Caminho da Escola



CAMINHO DA ESCOLA - ÔNIBUS ESCOLAR
2008 / 2009 / 2010

	VALOR ESTIMADO	VALOR REGISTRADO	ECONOMIA
2008	R\$ 444,5 mi	R\$ 415,7 mi	R\$ 28,7 mi 6,47%
2009	R\$ 1,32 bi	R\$ 1,10 bi	R\$ 225 mi
2010	R\$ 918 mi	R\$ 943 mi	(-) R\$ 24,9 mi (-) 2,72%
Total	R\$ 2,7 bi	R\$ 2,4 bi	R\$ 229 mi 8,48%

Destaca-se que são inúmeros exemplos de registros de preços, que graças ao instituto do carona, permitiu uma economia expressiva para Administração Pública, gerada pelos preços registrados, bem como redução de despesas administrativas com manutenção de estoques e conservação de grandes estoques e redução de números de licitações. MPOG (2007), em defesa do instituto carona, no recurso de reconsideração do Acórdão TC nº 1487/2007-plenário, apresenta alguns exemplos:

O Estado do Piauí noticiou que em 2004 implantou o sistema. Em três anos foram economizados mais de R\$ 65 milhões. Só no primeiro ano a economia foi de R\$ 16 milhões e, em 2005, de R\$ 27.189.118,55 milhões.

Graças ao instituto do carona, a Polícia Federal adquiriu no SRP do Piauí coletes de proteção para os Jogos Pan-americanos/2007, a preços muito menores do que os praticados, em tempo recorde e viabilizando a segurança.

[...]

Da mesma forma, divulgou o Governo do Estado de Sergipe, que obteve uma economia de exatos R\$ 1.101.194 na aquisição de material de informática. Divulga a Secretaria de Administração do Governo Estadual que somente em "fevereiro deste ano foi feita a primeira revisão nos preços e o Estado conseguiu uma economia de aproximadamente R\$ 165 mil".

Entre os equipamentos que obtiveram a redução estão os pontos de acesso de rede, impressoras a laser, computadores, que tiveram um desconto de R\$ 1.600 para R\$ 1.398, e servidores de departamento, que caíram de R\$ 6.999 para R\$ 5.998.

E mais vultosos são os números de Pernambuco. Em 21 de setembro deste ano, o Governo do Estado, por meio da Secretaria de Administração, concluiu o Registro de Preços para a compra de softwares. O processo garante a possibilidade de aquisição de 7.334 licenças de 36 tipos de programas diferentes da **Microsoft por preço inferior ao praticado no mercado**. Assim, o Estado poderá pagar R\$ 2,3 milhões a menos que o valor do mercado, o que representará uma economia média de 35,82% aos cofres públicos.

Observa-se a adesão à ata por órgão não participante do Registro de Preços se apresenta como um procedimento extremamente vantajoso, reduzindo os gastos e o tempo que seriam despendidos com uma nova licitação. Neste sentido, o MPOG (2007), sintetizou as vantagens deste instituto:

Há nítidas vantagens nesse procedimento. Primeiro, porque motiva o uso do Sistema de Registro de Preços, por outros órgãos e entidades, o que, como demonstrado, traz economia, celeridade e eficiência para a Administração. Segundo, porque motiva a participação de particulares na licitação – o que amplia a competitividade e reduz o

preço, principalmente em se tratando de pregão. Terceiro, porque o procedimento é desburocratizante e fixa requisitos mínimos, suficientes para resguardar a Administração:

interesse do carona em usar a Ata de Registro de Preços; avaliação em processo próprio interno do carona, de que os preços e condições do Sistema de Registro de Preço são vantajosos; prévia consulta e anuência do órgão gerenciador; indicação, pelo órgão gerenciador, da contratação, com observância da ordem de classificação; aceitação pelo fornecedor da contratação pretendida, condicionada esta à ausência de prejuízos aos compromissos assumidos na Ata de Registro de Preços; deverão ser mantidas as mesmas condições do registro; limitação da quantidade a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata;

De fato, o que amplia a competitividade do Sistema de Registro de Preço ainda mais é a possibilidade de adesão às atas. É notório que um dos objetivos principais do particular interessado em um certame de registro de preços é a possibilidade de vender para outros órgãos da Administração, sem burocracia e com celeridade.

Assim, certamente a possibilidade de adesão diminui o valor das contratações, pois é certo que os concorrentes se esmerarão ao máximo para vencer a concorrência. **O ganho da economia da escala já é oferecido pelo licitante, fato que põe por terra o argumento contrário adotado como fundamento de decidir.** (pedido de reexame contra AC nº. 1487/2007- Plenário, do Tribunal de Contas da União, quanto à limitação do carona em SRP).

Para Fernandes (2009, p. 674), com relação ao controle do SRP com o emprego da figura do carona Fernandes afirma que é mais intenso do que na licitação convencional, uma vez que:

para aderir a uma ata de registro de preços o Gestor deve evidenciar a vantagem da proposta disponível no registro de preços do gerenciador; a proposta disponível no gerenciador já foi consagrada como mais vantajosa; existe a possibilidade de por petição ou requerimento, a qualquer tempo, haver impugnação de Ata de Registro de Preços; quanto mais Atas forem publicadas permitindo carona, mais os preços serão sujeitos à comparação.

Ressalta-se que a utilização da figura do carona em processos de licitação com o emprego do SRP apresenta diversas restrições. Fernandes (2009) cita algumas destas restrições: a) só pode comprar até o limite de quantidades registradas; b) somente pode aderir a Atas que tenham licitado quantidade superior a estimativa de sua própria demanda. c) deve obedecer as regras de pagamento que o órgão gerenciador "B" colocou no edital; d) é seu dever comprovar no processo – como em qualquer licitação, – que o preço de aquisição é compatível com o de mercado;

Segundo Fernandes (2009, p. 675) o fornecedor que está vinculado a Ata

de Registro de Preços e portanto fornece a órgãos públicos que se utilizam do carona também dispõe de algumas vantagens, sendo: a) pode fornecer para o órgão gerenciador por um ano, e se o preço continuar adequado, poderá ser consultado para propor a prorrogação da ata do SRP, por mais um ano; b) pode fornecer para todos os caronas. De fato pode acontecer de um SRP ser tão bem elaborado que vários órgãos pretendam ser caronas. Observe que embora haja limite individual para cada carona, não há limite dos números de caronas.

Finalizando, tem-se que o emprego da figura do carona em licitação de Registro de Preço pela Administração Pública é um instrumento inovador, porém objeto de grande polêmica, havendo na doutrina seus defensores e opositores. Os defensores alegam que a figura do carona torna as contratações públicas mais eficientes por evitar a realização desnecessária de vários certames relacionados a licitação para o mesmo fim. Por outro lado, para os opositores, defende que qualquer meio que tenha o propósito de promover eficiência na Administração Pública deve obedecer ao princípio da legalidade e da segurança jurídica.

5 ANÁLISE PRINCIPiolÓGICA DA FIGURA DO CARONA

Antes de adentrar na análise do instituto do carona quanto aos aspectos principiológicos, tem-se a registrar que a maioria dos doutrinadores entende o SRP, atendem as regras do ordenamento jurídico vigente e aos princípios da Administração Pública.

Nesse sentido, Fernandes (2009, p. 31), ao afirmar que o SRP:

[...] garante a plena eficácia dos princípios constitucionais da isonomia e da legalidade, além de colocar, em pronunciada vantagem, a economicidade e eficiência em favor do erário. E, também, Marçal Justen Filho (2008, p. 182), ao manifestar-se no sentido de que o sistema de registro de preços “[...] não dispensa a licitação nem a observância dos requisitos legais acerca de contratações administrativas.

Para Fernandes (2009, p. 49) numa singela analogia a firma que: “os princípios estão para o direito como o alicerce para o edifício: visível ou não, é o alicerce que dá sustentação à obra, expressos ou não na lei, são os princípios que garantem harmonia e consistência à ciência jurídica”.

Princípios - para doutrina - são pilares, bases das normas jurídicas que servem como verdadeiro alicerce ao arcabouço do sistema jurídico, vinculam, obrigam; não são meras pautas axiológicas orientadoras, que oportunizaria o seu cumprimento ou não. Princípio é norma, e como tal, deve ser cumprida, a inobservância de um princípio é mais grave do que descumprir uma lei, pois, atinge o sistema normativo, abala o sistema, e não apenas a regra que veicula a norma.

Não cabe aprofunda-se na Teoria dos Princípios, uma vez que tal escaparia às finalidades do presente estudo, traz à cola o ensinamento do preclaro Mello (2005, p.903):

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.

Arrolar-se-á na sessão seguinte o pensamento e posição de doutrinadores quanto a violação ou não dos princípios diante da utilização do carona no sistema de contratações públicas.

5.1 O “carona” e o princípio do dever de licitar

A Administração Pública quando contrata com o particular, fica submetida ao procedimento licitatório, conforme o disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal. Ou seja, terá que realizar procedimento licitatório nos moldes das disposições da Lei Federal n. 8.666/93, com vistas a selecionar a proposta que se revele mais vantajosa.

Di Pietro (2006) destaca que:

a própria licitação constitui um princípio a que se vincula a Administração Pública. Ela é uma decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público e que se constitui em uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante; a Administração terá que escolher aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público.

Em razão desta previsão constitucional, alguns doutrinadores questionam se o §1º 8º do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que institui a figura do carona seria uma afronta ao mandamento constitucional que estabelece a obrigatoriedade da Administração Pública se submeter ao trâmite licitatório, já que esta adesão não se enquadra em nenhuma das hipóteses de dispensa e inexigibilidade taxativamente previstas nos artigos 24 e 25 da Lei de Licitações, importando, pois uma afronta o artigo 2º da Lei Federal nº. 8666/93, que traz o seguinte comando: Art. 2º As obras, **serviços**, inclusive de publicidade, **compras**, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, **quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.**(grifo nosso).

Ainda, segundo estes doutrinadores, o carona excepciona o princípio do dever de licitar, pois sem previsão legal, permite a adesão ilimitada de entes e órgãos que não participaram da licitação e não cumpriram o dever constitucional.

A proposito traz-se a posição de Justen Filho (2007):

A prática da Carona é inválida. Frustra o princípio da obrigatoriedade da licitação, configurando dispensa de licitação sem previsão legislativa. Não cabe invocar a existência de uma licitação anterior, eis que tal licitação tinha finalidade e limite definidos no edital.

Para o autor, essa prática se revela inconstitucional pela burla ao princípio do dever de licitar, previsto no inc. XXI, do art. 37 da Constituição da Cidadã, visto que o decreto ao instituir o Carona extrapolou a vontade do legislador. Nesta mesma linha de raciocínio, Santana (2007) assinala que "o carona fere o princípio da licitação obrigatória, consagrado no art. 37, XXI, da Constituição da República". Para o autor o "carona" é uma forma de contratação direta, sem, contudo, haver respaldo na legislação.

Segundo, Mukai (2010) a figura do carona violenta o princípio constitucional previsto no inciso XXI do art. 37 da C.F, e os órgãos ou entidades que, por essa via, comprarem bens ou contratarem serviços sem licitação, cometem crime previsto no Art. 89 da Lei 8.666/93: "dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade".

Em sentido oposto, Fernandes (2009, p. 672) defende que o instituto do carona não fere o princípio constitucional da obrigatoriedade de licitar, uma vez que, na prática, houve uma prévia licitação realizada por outro órgão/entidade, que a adesão à Ata de Registro de Preços se estende a proposta já selecionada como mais vantajosa à Administração Pública, fazendo com que o órgão carona reduza os custos operacionais de uma ação seletiva, acatando, ainda, as mesmas regras que aplicaria ao seu procedimento.

O autor ratifica sua juridicidade, dizendo tratar-se, tão somente, de "extensão da proposta mais vantajosa a todos os que necessitem de objetos semelhantes em quantidade igual ou menor do que o máximo registrado". Em sua opinião, o "carona" apenas contrata aquele objeto que já passou pela depuração do trâmite licitatório. O autor ressalta ainda que, em nenhum momento, a Constituição Federal vincula, necessariamente, um contrato a uma só licitação, ou mesmo uma licitação a um só contrato, citando, como exemplos, além do carona, o da pré-qualificação e o da regra do art. 112 da Lei Federal n. 8.666/93.

Corroborando com este entendimento, Souza (2010) defende a aplicabilidade do carona:

Os críticos do sistema – ao se depararem com uma contratação oriunda de uma “carona” – argumentam que a empresa contratada o teria sido sem prévia licitação, porém tal argumento não resiste a um mínimo de contraditório. E isso ocorre porque o registro de preços é precedido de ampla pesquisa de mercado e submetido ao crivo da licitação, nas modalidades concorrência ou pregão, sendo este último mais utilizado na forma eletrônica, com acirrada disputa de lances.

Para Oliveira Filho (2011) a prática limitada do carona:

não fere o princípio da obrigatoriedade de licitação, pois, embora o ente ou o órgão não participante do certame, ao “tomar carona” em ata alheia, deixe de realizar a sua própria licitação, o bem ou o serviço registrado e o seu fornecedor foram selecionados mediante procedimento licitatório promovido pelo ente que empresta a sua ata de registro de preços, pelo que a afirmação de que o carona equivaleria a uma dispensa indevida de licitação não parece correta.

Observa-se que um dos principais argumentos daqueles que defendem a figura do “carona” consiste justamente no fato de que o(s) contrato(s) advindos da adesão à ata foram submetidos à prévia licitação, tomada em seu sentido formal, ou seja, deflagrada segundo os moldes da Lei nº 8.666/93, em que pese ter sido ela realizada por outro órgão.

5.2 O “carona” e o princípio da legalidade

O princípio da legalidade é pré-condição indispensável do Estado Democrático de Direito, pois, estabelece que o Estado deva submeter ao império da lei. A Constituição Federal de 1988 (art. 37, *caput*) exige da Administração Pública uma atuação com respaldo no que dispõe a expressamente a Lei.

Para Meirelles (1990 p. 82-3,);

o princípio da legalidade determina que a atividade administrativa deverá se subordinar aos parâmetros de ação fixados pela lei. Enquanto o particular tem

a liberdade de fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração Pública somente tem a permissão de fazer aquilo que a lei lhe autoriza.

No mesmo sentido, Mello (2004, p. 47) sabiamente descreve sobre princípio da legalidade:

Para avaliar corretamente o princípio da legalidade e captar-lhe o sentido profundo, cumpre atentar para o fato de que ele é a tradução jurídica de um propósito político: o de submeter os exercentes do poder em concreto – administrativo – a um quadro normativo que embargue favoritismos, perseguições ou desmandos. Pretende-se através da norma geral, abstrata e impessoal, a lei, editada pelo Poder Legislativo – que é o colégio representativo de todas as tendências (inclusive minoritárias) do corpo social – garantir que a atuação do Executivo nada mais seja senão a concretização da vontade geral.

Nas licitações, a explicitação concreta do princípio da legalidade encontra-se no art. 4º da lei 8.666/93, que prescreve que Administração Pública deverá observar fielmente a lei, sendo-lhe vedado instituir procedimentos ou critérios de apreciação e julgamento que não sejam juridicamente permitidos para as licitações. Transcreva-se aqui o enunciado do art. 4º, caput, da Lei Federal n.º 8.666/1993:

Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o artigo 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta Lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

A lei 8.666/93 regulamentou o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, estabelecendo normas para licitações e contratos administrativos, bem como recepcionou as hipóteses de contratação sem licitação.

Neste jaez, torna-se importante analisar o instituto do “carona” à luz deste princípio, com o escopo de verificar se há afronta ou não ao princípio da legalidade.

Em primeiro lugar, a doutrina contrária à utilização do “carona” enfatiza que o referido instituto fere o princípio da legalidade, porque quando o legislador estabeleceu no art. 15, § 3º, Lei n. 8.666/93, a necessidade de ser editado um Decreto com vistas a regulamentar o SRP, não teve o intuito de possibilitar, mediante tal Decreto, a criação de um novo instituto na ordem jurídica. Afinal, a regulamentação deste artigo por decreto tinha como escopo garantir a fiel execução

da norma no que tange ao SRP, para eles, inserir no ordenamento jurídico novo instituto fere o princípio da legalidade.

Nesse cenário, alguns expoentes de tal entendimento alegam que o *carona* subtrai-se do procedimento licitatório exigido por lei; outros fazem objeções de natureza formal, negando a validade da autorização por simples decreto. O jurista Niebuhr (2008, p. 113-115) critica a figura do *carona*:

Ocorre que a figura da adesão à ata de registro de preços não encontra qualquer resquício de amparo legal. Ela foi criada de forma independente e autônoma, por meio de regulamento administrativo, do Decreto Federal nº 3.931/2001. Neste sentido, é forçoso afirmar que o Presidente da República, ao criar a figura da adesão à ata de registro de preços sem qualquer amparo legal, excedeu as suas competências constitucionais (inciso IV do artigo 84 da Constituição Federal), violando abertamente o princípio da legalidade.

O agravo que a adesão à ata de registro de preços impinge à legalidade não é de ordem substancial, mas formal. O *carona* não vulnera a legalidade em razão do que ele implica ou dispõe, mas porque foi criado de modo inválido, incompatível com o inciso IV do artigo 84 da Constituição Federal. Melhor explicando, a forma como o *carona* em si implica e dispõe. O que a adesão à ata de registro de preços em si implica e dispõe viola outros princípios, não o da legalidade. Para que a adesão à ata de registro de preços não mais ferisse a legalidade, bastaria que ele encontrasse guarida em lei; que a lei tratasse dele, ainda que de modo geral, remetendo detalhes ao regulamento administrativo. Agora, não é constitucionalmente admissível que regulamento administrativo, um Decreto da lavra do Presidente da República, crie o instituto da adesão à ata de registro de preços sem qualquer lastro legal, inovando a ordem jurídica por meio da outorga autônoma de competência aos agentes administrativos, com repercussões de monta na esfera jurídica de terceiros.

Quem poderia, em tese, criar a adesão à ata de registro de preços é o Poder Legislativo, através de lei, em obediência ao princípio da legalidade. O *carona* jamais poderia ser criado, como malgrado foi, pelo Presidente da República, através de mero regulamento administrativo. No Estado Democrático de Direito não se deve governar por decreto, mas por lei, conforme preceitua o princípio da legalidade, festejado de modo contundente e irrefutável pela Constituição Federal. (Grifamos.)

A propósito ilustra Justen Filho (2007):

O Direito brasileiro não autoriza que uma contratação seja realizada com base em licitação promovida para outros fins – nem mesmo mediante a invocação da vantajosidade das condições originais. Portanto, a instituição da figura do *carona* dependeria de uma previsão legislativa, a qual não existe.

Nesse sentido ainda se posiciona Reis (2008): “Nosso posicionamento pessoal é no sentido de que o “*carona*” só poderia ser instituído na ordem legal por expressa disposição da lei.”

Em suma, para estes autores, a existência de instituto carona somente seria possível através de lei, e a partir de sua previsão legal poderá o chefe do Executivo Regulamentar sua aplicação através de ato normativo administrativo.

Por outro lado, em defesa da legalidade do “carona”, parcela significativa da doutrina se posiciona de que decreto 3.931/01 que trata do registro de preços possui característica dupla como regulamentador de lei e decreto autônomo, o que permite ao executivo introduzir tal inovação no sistema.

Partilha-se deste entendimento, entre outros doutrinadores, Motta (2010):

Veja-se que a competência constitucional que sustenta a edição do Decreto nº. 3.931/01, diferentemente dos inúmeros decretos **exclusivamente regulamentadores** de dispositivos de lei (art. 84, inc. IV, da Constituição), encontra respaldo, também, no inc. VI, alínea “a”, do mesmo art. 84. Sabemos que o decreto pode atribuir fiel execução à lei ou pode ser autônomo (...)

Ainda, neste sentido Motta (2010) complementa:

“Tais considerações vêm fortalecer a dupla natureza do Decreto n. 3.931/2001, como de fato consta do seu preâmbulo: a de regulamento para fiel execução do art. 15 da Lei Nacional de Licitações (LNL), e a de regulamento autônomo — o que lhe confere ampla legitimidade para disciplinar o atual Sistema de Registro de Preços em âmbito federal, atendendo, como dito, à regulamentação rogada pelo § 3º do art. 15 da LNL.”

Preliminarmente, faz-se necessárias algumas considerações acerca do assunto da existência ou não do decreto autônomo no direito brasileiro. Antes da promulgação da CF/88, a doutrina e a jurisprudência eram bastante divididas. Porém, prevalecia a idéia de que existia decreto autônomo, sendo os que defendiam a existência desse decreto falava em “poderes implícitos” da Administração, a exemplo do professor Hely Lopes Meirelles.

Com edição da EC 32/2001, que promoveu a alteração do art. 84, VI, criou-se expressamente a figura do decreto autônomo, ficando estabelecido que compete ao Presidente dispor, mediante decreto, sobre os assuntos ali tratados, *in verbis*:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

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

(...)

VI - dispor, mediante decreto, sobre:

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

O Supremo Tribunal Federal, por meio da ADI 2564, considerou que as hipóteses do art. 84, inciso VI, da Constituição da República são mesmo de decreto autônomo.

E, para doutrina o regulamento autônomo constitui parcial exceção à regra de que o regulamento não pode inovar no ordenamento jurídico, merecendo destaque a lição de Meirelles (2010, p.131):

Regulamento é ato administrativo geral e normativo, expedido privativamente pelo Chefe do Executivo (federal, estadual ou municipal), através de decreto, com o fim de explicar o modo e forma de execução da lei (regulamento de execução) ou **prover situações não disciplinadas em lei** (regulamento autônomo ou independente) (grifos nossos)

Para estes autores, os argumentos de que a figura do carona é ilegal porque foi introduzido através do Decreto 3.931/01 e não através de Lei, perde a sua força diante do entendimento de que o referido decreto também tem natureza de regulamento autônomo.

Para subsidiar a legalidade do carona, Carvalho (2008, p.53) apud Magalhães (2010):

A simples legalidade estrita da atuação estatal passou a se considerar insuficiente a título de legitimação do direito. Neste sentido, o sistema não seria legítimo se apenas cumpridas pelo Estado as regras legais que lhe integram, **sendo necessária a ampliação da legalidade para a noção da juridicidade**, em cujo bojo inserem-se valores como **eficiência, moralidade, segurança jurídica e proporcionalidade**. A regra legal torna-se apenas um dos elementos definidores da noção de juridicidade que, além de abranger a conformidade dos atos com tais regras, exige que sua produção (a destes atos) observe – não contrarie – os princípios gerais de Direito **previstos explicita ou implicitamente na Constituição**.

Destarte, atualmente quando se fala que, segundo o princípio da legalidade, o administrador público somente pode agir se a lei expressamente o autoriza, **entenda-se lei como toda norma jurídica**, princípios constitucionais explícitos ou implícitos, princípios gerais de direito, regras legais, **normas administrativas (decretos, portarias, instruções normativas, etc.)**. (Grifo no original)

Rafael Maffini (2009, p. 43) leciona:

Especialmente após a vigência da Constituição Federal de 1988, doutrina e jurisprudência vêm convergindo num sentido mais amplo da noção de

legalidade administrativa enquanto primazia da lei e do Direito. Ocorre que, antes da Constituição de 1988, a compreensão mais usual andava no sentido de que o **único** vetor da validade da atividade de Administração Pública era a estrita legalidade (ou legalidade *stricto sensu*), ou seja, tinha-se uma noção meramente formal da validade da ação administrativa, no sentido de que bastaria esta seguir formalmente o texto literal da lei, para que se concluísse pela sua validade. Nos dias de hoje, tem-se por correta uma noção mais abrangente do que seja a legalidade administrativa (aqui legalidade *lato sensu*). Não se está a defender, por óbvio, a desimportância da legalidade estritamente considerada, mas não se mostra adequado considerá-la o único elemento componente da validade da ação administrativa. Como já decidiu inúmeras vezes o STF (ex. RMS 24.699), exige-se mais do que isso, no sentido de que, para a validade da ação administrativa, não basta que seja formalmente compatível com a lei; é também necessário que esteja substancialmente em consonância com toda a principiologia do Direito Administrativo.

Para esses autores, a Administração Pública moderna não deve atuar na prática de seus atos, apenas em observância ao princípio da legalidade, exige-se mais do que isto, que atue com excelência e presteza, garantindo aos administrados um serviço célere e de qualidade, observando outros princípios que constitui a ordem constitucional.

Outros doutrinadores fundamentam a adesão ao registro de preço na própria lei 8666/93: "Art. 112. Quando o objeto do contrato interessar a mais de uma entidade pública, caberá ao órgão contratante, perante a entidade interessada, responder pela sua boa execução, fiscalização e pagamento".

Neste diapasão, Fernandes (2009, p. 672), na sua análise sobre o tema:

Depois de ressaltar os casos de contratação direta e impor, como regra, o princípio da licitação, a Constituição Federal define os limites desse procedimento, mas em nenhum momento obriga a vinculação de cada contrato a uma só licitação ou, ao revés, de uma licitação para cada contrato. Essa perspectiva procedimental fica ao alcance de formulações de modelos: no primeiro, é possível conceber mais de uma licitação para um só contrato, como na prática se vislumbra com o instituto da pré-qualificação em que a seleção dos licitantes segue os moldes da concorrência, para só depois licitar-se o objeto, entre os pré-qualificados; no segundo, a figura do carona para em registros de preços ou a previsão do art. 112 da Lei nº. 8.666/93. Desse modo, é juridicamente possível estender a proposta mais vantajosa conquistada pela Administração Pública como amparo a outros contratos.

Para o autor, o que o SRP fez, foi criar efetivamente uma figura: o registro de preços, que significa que qualquer um que precisar daquele produto e já o encontrar licitado, encontrou um preço registrado. Então para um órgão licitar para outro isso já existe, está no artigo 112 que já resolvia o problema. O registro de

preços é para ser utilizado por todo mundo, para que todos possam economizar processos licitatórios.

Ainda neste sentido, Fernandes (2009, p. 672), em defesa da legalidade da figura do carona:

O Decreto n. 3.931/01, acolhendo a melhor doutrina, passou a admitir que a Ata de Registro de Preços seja amplamente utilizada por outros órgãos, maximizando o esforço das unidades administrativas que implantaram o Sistema de Registro de Preços.

Para tanto, pode-se classificar os usuários da Ata de Registros de Preços em dois grupos:

(a) **órgãos participantes:** são aqueles que, no momento da convocação do órgão gerenciador, comparecem e participam da implantação do SRP, informando os objetos pretendidos, qualidade e quantidade. Sua atuação é prevista no art. 1º, inc. IV, do Decreto n. 3.931/01; e

(b) **órgãos não participantes, usuários:** são aqueles que, não tendo participado, na época oportuna, informando suas estimativas de consumo, requererem, posteriormente, ao órgão gerenciador, o uso da Ata de Registro de Preços.

(...) É conveniente lembrar que o Decreto n. 3.931/01 não definiu que os órgãos participantes e usuários devem necessariamente **integrar a mesma esfera de governo**. Explica-se: o Decreto n. 3.931/01 empregou o termo **órgão ou entidade da Administração** e esse último termo é conceituado restritivamente pela Lei n. 8.666/93, in verbis:

Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:

XI — Administração Pública — a Administração Direta e Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas e mantidas.

XII — Administração — órgão, entidade ou unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente.

Numa interpretação sistemática, contudo, como Administração é órgão da Administração Pública, parece possível a extensão além da esfera de governo. Assim, um órgão municipal poderá, atendidos os demais requisitos, servir-se de Ata de Registro de Preços federal, ou vice-versa.

Na mesma linha, Fernandes (2009, p. 672) conclui que a figura do carona (...) já vem sendo utilizado com bastante sucesso pelo Ministério da Saúde para aquisição de medicamentos com base em lei específica Lei n. 10.191, de 14 de fevereiro de 2001:

Art. 2º O Ministério da Saúde e os respectivos órgãos vinculados poderão utilizar reciprocamente os sistemas de registro de preços para compras de materiais hospitalares, inseticidas, drogas, vacinas, insumos farmacêuticos,

medicamentos e outros insumos estratégicos, desde que prevista tal possibilidade no edital de licitação do registro de preços.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios, bem como as respectivas autarquias, fundações e demais órgãos vinculados, também poderão utilizar-se dos registros de preços de que trata o caput, desde que expressamente prevista esta possibilidade no edital de licitação.

Ainda, no intuito de provar a legalidade da figura do carona, Magalhães (2010) reporta-se a Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 37. A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifo nosso)

E ainda a própria legislação das licitações e contratos, a Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

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

II – ser processadas através de sistema de registro de preços;

III – submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

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.

§ 5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

§ 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado. (grifo nosso)

Ainda, segundo Magalhães (2010), a Constituição Federal é taxativa no sentido de que a Administração Pública deve ser eficiente, e, ainda, a Lei nº

8.666/93 utiliza mecanismo de controle para assegurar a contratação pública com economicidade (...) finalmente, concluiu que o carona é totalmente compatível com o inc. III do art. 15 da Lei nº 8.666/93 e a Constituição Federal.

Oliveira Filho (2011) aduz que a **prática limitada** do carona:

Não fere o princípio da legalidade porque a própria Lei nº 8.666/93 conferiu a cada ente federativo a prerrogativa de regulamentar o seu SRP de acordo com as peculiaridades regionais ou locais. E a prática do carona, embora não tenha sido prevista na Lei geral, decorre da dinâmica do procedimento licitatório e da execução da ata de registro de preços, razão pela qual não pode ser considerada inovação indevida por parte do Chefe de Executivo.

Não se pode admitir que o País deva aguardar o Legislativo para ratificar o carona nem que o presidente da República, que é o representante do Poder Executivo e, por conseguinte o maior interessado, deva se omitir na melhoria do processo de contratação pública. O Decreto nº 3.931/01, principalmente no seu art. 8º, acertou em fomentar a eficiência do Estado pautado nos princípios constitucionais, mormente nos princípios da legalidade (juridicidade) e da eficiência (Magalhães, 2010)

Para estes autores, se o órgão público que representa a figura do Estado procede à licitação exigida na CF/88, ou seja, realiza todo o trâmite administrativo legal para chegar ao vencedor do certame. Se outro órgão público tem a mesma necessidade do órgão que procedeu à licitação, deve a CF/88 obrigar a “repetição” da licitação, pautada no princípio da isonomia, se os licitantes sabem de antemão que o Decreto nº 3.931/01 permite a possibilidade do carona. Vale ressaltar que o “caroneiro” deve provar a economicidade e a eficiência da contratação via carona, consoante determina o art. 8º do Decreto nº 3.931/01:

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.

Para Peixoto (2007) a respeito da legalidade do carona, assim se pronunciou:

A visão extensiva da utilização do SRP já havia sido contemplada na Lei Federal nº 10.191/2001 (art. 2º), permitindo que as Atas de Registros de

Preços para compras de materiais hospitalares, inseticidas, drogas, vacinas, insumos farmacêuticos, medicamentos e outros insumos estratégicos, realizada pelo Ministério da Saúde e órgãos vinculados, fossem utilizadas pelos Estados, o Distrito Federal e Municípios, bem como as respectivas autarquias, fundações e demais órgãos vinculados, **desde que expressamente prevista esta possibilidade no edital da licitação.**

Ante o exposto, não resta dúvida que são explícitos os benefícios - tais como celeridade e economicidade na contratação - proporcionada à administração contratante em virtude da utilização de Atas de Registros de Preços realizadas por outros órgãos; sendo assim, não há como negar que, havendo dúvida na interpretação da norma acerca da extensão das Atas de Registros de Preços, impõe-se o sentido extensivo do dispositivo, ampliando-se, e não restringindo-se, o alcance da delimitação (Peixoto, 2007).

Destarte, observa-se que os doutrinadores que se posicionam pela inconstitucionalidade do art. 8º focam como principal fundamentação o § 3º: "As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços". Porém, o Tribunal de Contas da União sendo provocado sobre o assunto, deliberou através do Acórdão nº 1.487/2007, pela juridicidade da adesão à ata de registro de preços, contudo, determinando ao Governo Federal alteração no Decreto 3.931/01, para estabelecer limite para adesão.

Registra-se que o governo federal ainda não editou novo decreto para regulamentar a figura do carona no Registro de Preço, porém, a informação é de que os técnicos do MPOG⁴ estão estudando o assunto, o certo é que o decreto conterà normas sobre planejamento e limite para adesão, descrição das competências e responsabilidades dos agentes envolvidos, crimes e cominações legais, instrumentalização do procedimento e mecanismo para tornar o instituto mais transparente a serviço da sociedade e do controle social.

5.3 O "carona" e o princípio da isonomia

A licitação visa à escolha da proposta mais vantajosa, mediante tratamento isonômico a todos os interessados que se encontram nas mesmas

⁴ Informação prestada pelo servidor público do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, Laerte Lopes, e-mail: laerte.lopes@planejamento.gov.br, Fone: (61) 2020-1452 / 2020-1321

situações jurídicas, foi essa a preocupação do legislador constituinte em estabelecer no art. 37, XXI, CF/88, que o procedimento licitatório deverá assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes.

O princípio da isonomia expresso na constituição federal também foi recepcionado pela Lei 8.666/93, em seu art. 3º, *caput, verbis*:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Essa igualdade deve ser observada tanto na elaboração das leis, quanto na sua aplicação. O princípio da igualdade decorre do *caput* do art. 5º da Constituição Federal de 1988, que preconiza que todos são iguais perante a lei.

No entendimento de alguns doutrinadores, a figura do *carona* viola o princípio da isonomia, quando propicia ao beneficiário de uma Ata de Registro de Preços, direito em contratar com outros órgãos, sem licitação, em detrimento de outros potenciais interessados do mesmo ramo de atividade e com as mesmas condições jurídicas.

Neste sentido, Niebuhr (2008, p. 119) enfatiza que:

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

Para Justen Filho (2007, p. 2) a figura do *carona* “inflige o princípio da isonomia, eis que cria uma espécie de privilégio para alguém que venceu uma licitação”. Para ele, esse sujeito pode-se valer do resultado da licitação para uma série indeterminada e ilimitada de contratações com o mesmo objeto, favorecendo um fornecedor em detrimento dos demais interessados aptos legalmente a participar de novo certame.

Colhe-se o escólio de Niebuhr (2008, 115), que defende na contratação pública deve existir igualdade de benefícios entre os interessados:

nas situações em que o Estado através da Administração Pública, firma um contrato, alguém, o contratado, vai colher um benefício econômico, vai haurir lucro em razão do contrato. Logo, todos os interessados em colher benefícios econômicos decorrentes dos contratos administrativos devem ser tratados com igualdade

Estes doutrinadores entendem que o 3º do Decreto 3.931/01 fere o princípio da isonomia, pois, esta ilimitada adesão dos “caronas” termina por ampliar sobremaneira os quantitativos inicialmente previstos, de forma a criar reais vantagens ao vencedor do certame, sem, contudo, oferecer as mesmas condições aos demais participantes. Por outro lado, Fernandes (2009, p. 673) em posição contrária, defende que na verdade não há que falar-se em violação ao princípio da isonomia, visto que este princípio destina-se a ampliar a competição do certame, de forma a alcançar a melhor proposta para a Administração Pública. Portanto, para este doutrinador, diferentemente de Niebuhr e Justen Filho, a finalidade da licitação não é servir aos licitantes, mas ao interesse público, assim com observar a isonomia não consiste em distribuir demandas uniformemente entre fornecedores, mas a de “ampliar a competição visando à busca da proposta mais vantajosa”.

Ainda para o autor Fernandes (2009, p. 677), o carona tem se mostrado uma alternativa viável inclusive em casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, tendo, muitos órgãos, deixado de utilizá-las para tornarem-se carona e, portanto, contratar objetos que já passaram pela depuração do procedimento licitatório.

A utilização desta ferramenta é aconselhada pelo TCU, em recente Acórdão n. 1.459/2011, recomendou à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos do Ministério da Saúde no sentido de que oriente os governos estaduais a elaborar ata de registro de preço com a finalidade de disponibilizá-la aos interessados, proporcionando alternativa àqueles municípios menores com menos opções de compra em escala (item 9.7.2, TC-011.290/2010-2, Acórdão nº 1.459/2011-Plenário).

5.4 O “carona” e o princípio da vinculação ao instrumento convocatório

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório ou ao edital está explícito no art. 3º da Lei 8.666/93. O citado princípio ecoa por toda a Lei 8.666/93,

o art. 41 da forma e conteúdo ao princípio ao normatizar que "a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estreitamente vinculada".

Para Meirelles (2010, p. 285) comentando os efeitos do instrumento convocatório, enfatiza:

(...) que a Administração e os licitantes ficam sempre adstritos aos termos do pedido ou do permitido no instrumento convocatório da licitação, quer quanto ao procedimento, quer quanto à documentação, às propostas, ao julgamento ou ao contrato.

Sobre o assunto, Dallari (1997, p. 14) leciona o seguinte:

O edital há de ser completo, de molde a fornecer uma antvisão de tudo que possa vir a ocorrer no decurso das fases subsequentes da licitação. Nenhum dos licitantes pode vir a ser surpreendidos com coisas, exigências, transigências, critérios ou atitudes da Administração que, caso conhecido anteriormente, poderia afetar a formulação de suas propostas

Neste contexto, alguns doutrinadores defendem que o instituto do carona viola o princípio em debate, primeiro, porque no § 3º do Art. 8º do decreto 3.931/01 permite que o carona possa contratar o equivalente a cem por cento dos quantitativos registrados, superando os quantitativos do objeto inicialmente previsto no edital. Segundo porque possibilita que o vencedor da licitação possa ser contratado por outros órgãos ou entidades da administração que não tenha participado do certame e nem indicado no edital.

Entre eles, Niebuhr (2008, p. 120) assevera que:

A adesão à ata de registro de preços abertamente o princípio da vinculação ao edital porquanto ele dá azo à contratação não prevista no edital. Ora, licita-se dado objeto, com quantidade definida e para uma entidade determinada, tudo em conformidade com o edital. Quem ganha a licitação firma com a entidade que promoveu a licitação ata de registro de preços, pelo que se compromete a entregar ou prestar a ela o que fora o objeto da licitação, conforme o edital, inclusive no que tange aos quantitativos. Durante a vigência da ata de registro de preços, outra entidade que não a promotora da licitação, que não foi referida sequer obliquamente no edital, adere à ata de registro de preços, através do carona, com o propósito de receber os préstimos do vencedor da licitação. Com efeito, o contrato que decorre do carona não foi previsto no edital. Quem participou da licitação não sabia que seria contratado também por esta outra entidade, que não a promotora da licitação. (...)

Nesta mesma linha de raciocínio, Justen Filho (2010, p. 195), afirma que o fornecedor foi contratado para um quantitativo limitado, possibilitando-se posteriormente que sejam efetuadas contratações que superem este limite inicialmente pactuado (art. 65, § 1º, Lei n. 8.666/93). Já com a adesão dos “caronas”, se admite contratações em quantitativos ilimitados, tendo em vista que cada “carona” poderá solicitar o equivalente a 100% do quantitativo inicial.

Esta prática foi repreendida pelo Tribunal de Contas da União, retratado no acórdão nº 1.487/2007, em que no Pregão 16/2005 a empresa vencedora teve preços registrados no valor de R\$ 32,0 milhões, e após 62 adesões os contratos futuros aproximaram a exorbitante quantia de dois bilhões. A cada adesão pode ser ampliado em até 100% o objeto do contrato. Na parte dispositiva do Acórdão referido, o TCU determinou que o Poder Executivo:

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 a adesão a registros de preços realizados por outros órgãos e entidades, visando preservar os princípios da competição, da igualdade de condições entre os 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

Para estes doutrinadores, essa prática afronta o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, já que deste princípio extrai-se que as disposições constantes no edital vinculam a administração e os licitantes, desse modo, toda contratação decorrente de adesão à Ata de Registro de Preços, em que os quantitativos não estavam estimados no Edital, e que exceda os limites legais do art. 65, § 1º, Lei n. 8.666/93, viola o princípio em questão. A rigor, os contratos administrativos devem guardar liame com o procedimento de licitação que o originou, nos termos da previsão contida no artigo 54, parágrafo 4º, da Lei Federal nº. 8666/93.

Soares (2010) discorda do professor Niebuhr de que o carona fere ao princípio da vinculação ao edital, para ele, “cabe lembrar que o edital do procedimento licitatório adotado pelo órgão gerenciador da ata é elaborado tendo como base a legislação que disciplina o registro de preços (Decreto 3.931/01) e, por consequência, admite a adesão disciplinada no artigo 8º do mencionado decreto. Não merece prosperar a sustentação de que “o contrato que decorre do carona não

foi previsto no edital", visto que a própria norma que embasou a formulação do edital faz com que esta previsão esteja insita no instrumento convocatório.

Neste sentido, Fernandes (2009, p. 672) que rejeita a idéia de vinculação exclusiva de cada contrato a uma licitação correlata:

Depois de ressaltar os casos de contratação direta e impor, como regra, o princípio da licitação, a Constituição Federal define os limites desse procedimento, mas em nenhum momento obriga a vinculação de cada contrato a uma só licitação ou, ao revés, de uma licitação para cada contrato. Essa perspectiva procedimental fica ao alcance de formulações de modelos: no primeiro, é possível conceber mais de uma licitação para um só contrato, como na prática se vislumbra com o instituto da pré-qualificação em que a seleção dos licitantes segue os moldes da concorrência, para só depois licitar-se o objeto, entre os pré-qualificados;

De acordo com MPOG (2007), a possibilidade de adesão só afrontaria os princípios da isonomia e da competitividade se fosse inserida depois da licitação; mas, ao contrário, todos sabem, desde o início do certame, que a proposta é válida e extensível a todos, enquanto for vantajosa.

Assim, partes das críticas ao instituto do carona serão reduzidas, com a implantação do sistema de Intenção de Registro de Preços, criada para aperfeiçoar o SRP, que permitirá, por meio de um fórum virtual, a ampla divulgação do interesse de um órgão em realizar o registro de preços e materiais, possibilitando a participação de outros órgãos ou entidades interessados, ainda durante a realização do certame.

Assim, os órgãos ou entidades que tiverem interesse nos itens que estiver em divulgados no sistema como "intenção de licitar", poderão agregar-se ao certame, encaminhando ao órgão gerenciador o seu interesse em participar e identificando a sua efetiva necessidade: estimativa de consumo, locais de entrega (municípios) e respectivas especificações ou projeto básico, nos termos da Lei nº.8.666/1993, adequado ao Registro de Preços do qual pretende participar.

5.5 O "carona" e os princípios da moralidade

O princípio da moralidade, com o advento da Carta Constitucional de 1988 foi alçado, pela vez primeira em nosso direito positivo a princípio

constitucional, nos termos do artigo 37, *caput*, o qual estabelece diretrizes à Administração Pública.

Também o artigo 5º, inciso LXXIII, da Constituição Federal, prevê a possibilidade de anulação de atos lesivos à moralidade administrativa.

De acordo com Meirelles (2010, p. 90), sintetizando as lições de Maurice Hauriou, o idealizador da teoria da moralidade administrativa, assim se manifesta:

A moralidade administrativa constitui hoje em dia, pressuposto da validade de todo ato da Administração Pública (Const. Rep., art. 37, caput). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”. Desenvolvendo a sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de direito e de moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos – non omne quod licethonestum est. A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para a sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve, e a finalidade de sua ação: o bem comum.

Neste sentido, Niebuhr (2008, p. 122) enfatiza que:

O princípio da moralidade relaciona-se aos padrões morais, isto é, aos comportamentos reputados como honestos e virtuosos pelos membros da Sociedade. A moralidade posta no meio administrativo quer agregar força ao princípio da legalidade, evitando que agentes administrativos deturpem as competências que lhes foram atribuídas por lei para a prática de atos incompatíveis com os valores que a Sociedade considera acertados.

Para este autor, a figura do carona representa uma abertura para contratação sem licitação em hipótese não prevista em lei, que além de afetar o princípio da legalidade como foi dito anteriormente, também se revela imoral, pois abre a comporta para o tráfico de influência e favorecimento pessoal: “o carona é o júbilo dos lobistas do tráfico de influência e da corrupção” (Niebuhr, p. 124).

No ensinamento de Justen Filho (2008) o carona fere o princípio da isonomia, em razão das alterações que provoca na licitação que originou a ata de registro de preços a ser aderida e de que os possíveis interessados em participar de

licitações avaliam as condições prefixadas no ato convocatório para determinar o seu interesse em participar do certame licitatório e para elaborar as suas propostas.

Niebuhr (2008, p. 123) afirma ainda que:

Nas licitações públicas e contratos administrativos, os princípios da moralidade e, de certa forma, da impessoalidade, são bastante abrangentes, opondo-se, por exemplo, a contratos superfaturados, ao direcionamento da contratação mesmo que indiretamente, à contratação com pessoas ligadas à Administração Pública, ao tráfico de influência, ao favorecimento de contratados, etc.

O carona no mínimo expõe os princípios da moralidade e da impessoalidade a risco excessivo e despropositado, abrindo as portas da Administração a todo tipo de lobby, tráfico de influência e favorecimento pessoal.

Neste diapasão, Santana (2007) alerta que “carona” se transformou numa espécie de mercado paralelo de aquisições (bens e serviços) contratadas sem licitação, focando até mesmo de corrupção e de desvios de interesses (público e privado) que chegou a produzir o que chamamos de “kit Carona”, comercializado às escâncaras diante do Poder Público.

O autor Niebuhr (2008, p. 123) explica bem esta situação:

Imagine-se o seguinte: a empresa “A” ganhou licitação e assinou ata de registro de preços para fornecer mil unidades de dado produto. Com a ata de registro de preços em mãos, a empresa “A” pode procurar qualquer entidade administrativa, sem limite, propondo aos agentes administrativos responsáveis por ela aderirem à ata, entrando de *carona*, e, pois, contratarem sem licitação. É de imaginar ou, na mais tênue hipótese, supor que a empresa “A” pode vir a oferecer alguma vantagem (propina) aos representantes destas outras entidades administrativas, para que os mesmos adiram à ata de registro de preços que a favorece e viabilizem a contratação. Nesse prisma, a empresa “A”, que participou de licitação para fornecer mil unidades, pode vender cem mil unidades ou o quanto for, dependendo apenas do seu poder de *lobby*, do quanto ela é competente em tráfico de influência ou do montante da propina que ela se dispõe a pagar.

Por outro lado, ele esclarece que com isso não se pode afirmar toda licitação que haja adesão a registro de preço possa existir fraude ou corrupção, contudo, alerta-se para o fato de que o “carona” facilita a ocorrência de desvios de conduta por parte do administrador, uma vez que este é quem decide, praticamente de forma livre, se adere à ata de registro de preços de outra entidade ou não e, com isso, se beneficia ou não o fornecedor que assinou a aludida ata de registro de preços, esta subjetividade é um caminho fértil para violação aos princípios da impessoalidade e da moralidade.

Em consequência, a Lei 8.429/92 normatiza que constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. Para os professores Mariano Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Júnior:

Improbidade administrativa é o designativo técnico para a chamada corrupção administrativa, que, sob diversas formas, promove o desvirtuamento da Administração Pública e afronta os princípios nucleares da ordem jurídica (Estado de Direito, Democrático e Republicano), revelando-se pela obtenção de vantagens patrimoniais indevidas às expensas do erário, pelo exercício nocivo das funções e empregos públicos, pelo "tráfico de influência" nas esferas da Administração Pública e pelo favorecimento de poucos em detrimento dos interesses da sociedade, mediante a concessão de obséquios e privilégios ilícitos." (2004, p. 11).

Assim, a violação ao princípio da moralidade pode configurar ato de improbidade administrativa, com os consectários normatizados na Lei 8.429/92.

Para defensores do "carona" a discussão de que este fere o princípio da moralidade não tem nenhum fundamento, pois, trabalha no campo da subjetividade. O próprio Niebuhr (2008, p. 124) afirma que tal violação depende da análise do caso concreto, a rigor, não é toda licitação em que houver a adesão de "caronas" que o administrador atuará às margens das condutas desonestas e ilegais.

5.6 O "carona" e o princípio da economicidade

O princípio da economicidade está conectado ao dever de eficiência. Tal princípio está consagrado, de forma implícita no artigo 3º, caput, da Lei de Licitações, ao mencionar que o procedimento licitatório visa selecionar a proposta mais vantajosa. Proposta mais vantajosa, no dizer de Justen Filho (2010, p. 66), é a contratação da forma menos onerosa para a Administração, garantindo-se, contudo, a qualidade do objeto contratado:

A maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. **A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração.** (Destacado).

Para Niebuhr (2008, p. 124) o princípio da economicidade impõe que administração firme contratos vantajosos sob o ponto de vista econômico-financeiro, pagando aos contratados o menor preço, desde que a proposta, como um todo, seja exequível.

Neste sentido, Niebuhr (2008, p. 124-125) crítico expoente do carona, entende que o §3º do Art. 8º do Decreto 3.931/01 viola o princípio da economicidade, na medida em que, permite a contratação de bens ou serviços em montante bem superior ao fixado inicialmente no edital, o que leva Administração perder na economia de escala: “quem compra mais, paga menos”, ou seja, se numa licitação registra o preço de 500 computadores pelo preço “x”, e depois comercializa 5.000, a empresa obtém lucro exorbitante, e o Poder Público não preserva a economia de escala, pois se tivesse licitado 5.000, com certeza os licitantes teriam condições de oferecer maiores vantagens de preço em suas propostas.

Conforme sustenta Niebuhr (2008, p.125) “a Administração Pública, ao pagar por cinco mil computadores o mesmo preço de quinhentos computadores, arca com o valor superior ao praticado no mercado, o que vulnera, às escancaras, o princípio da economicidade.”

Neste diapasão, Ângelo (2007) complementa: “outra disparidade é o potencial prejuízo para todos os órgãos integrantes do processo de compra, uma vez que dado à maior escala de contratação, o valor unitário do item contratado fatalmente seria inferior ao inicialmente registrado”

Este também é o entendimento colacionado no Acórdão nº. 1487/2007-Plenário do TCU:

Para além da temática principiológica que, por si só já reclamaria a adoção de providências corretivas, também não pode deixar de ser considerada que, num cenário desses, a Administração perde na economia de escala, na medida em que, se a licitação fosse destinada inicialmente à contratação de serviços em montante bem superior ao demandado pelo órgão inicial, certamente os licitantes teriam condições de oferecer maiores vantagens de preço em suas propostas.

Naquela, oportunidade, TCU determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em quanto órgão central do sistema de serviços gerais do Governo Federal, que

adote providências com vistas á reavaliação das regras atualmente estabelecidas para o registro de preços no Decreto nº. 3931/2001, de forma a estabelecer limites para a adesão a registro de preços realizados por outros órgãos e entidades.

O MPOG (2007), contrapondo as críticas dos doutrinadores e no pedido de reexame deste Acordão, defende que a tese de que administração perde na economia de escala “é uma suposição sem maior consistência” e não condiz com realidade dos fatos:

(...) Pesquisas indicam que a implantação do Sistema de Registro de Preços trouxe enorme economia para a Administração e vem sendo cada vez mais disseminado na esfera das contratações públicas.

Um dos fatores que mais contribuem para isso, inclusive, **é a possibilidade de adesão às atas registradas**, que indiscutivelmente aumenta o interesse de particulares em participar do certame, diminui os preços registrados, e reduz o número de licitações como encargo da Administração.

E que, a economia de escala, tão defendida pelos críticos, pode ser vista sob o enfoque inverso, ou seja, em favor da Administração. Para melhor ilustração, o Ministério apresentou o seguinte exemplo prático:

Imagine que uma ata de preços que registre o valor de 5.000 (cinco mil) computadores, pode gerar uma economia substancial, em escala, para o carona que tiver a intenção inicial de adquirir apenas 1.000 (um mil).

Ora, mesmo que este último realizasse um certame dos mais competitivos concebíveis, para adquirir 1.000 computadores, certamente não alcançaria um desconto semelhante ao que naturalmente consegue um certame para adquirir 5.000. É o que se pode denominar de verdadeira economia de escala.

Neste entendimento, Magalhães (2010), defende que possibilidade de adesão à de Registro de preços amplia a competitividade, pois, um dos objetivos principais do fornecedor interessado em licitação de registro de preços é a possibilidade de vender para outros órgãos da Administração Pública, sem burocracia e com celeridade. E sintetiza: “O carona é uma ferramenta que fomenta a prática sadia do bom vendedor, que venderá se o seu produto for de qualidade e com preços atraentes”.

As licitações para Registro de Preços, destinadas ao programa Caminho da Escola, é um bom exemplo de economia de escala. Municípios pequenos que ao invés de realizar um processo de licitação burocrático para compra de uma unidade de ônibus escolar aderem à Ata de Registro de Preços de um processo de licitação competitivo e transparente realizado pelo FNDE, que registrou o quantitativo de 5.000 unidades, obtendo economia que jamais conseguiria se realizasse um processo de compra, de forma isolada, no seu ente federativo.

Cabe destacar também, outro exemplo, de economia de escala, a propaganda do Governo Federal sobre licitação de telefonia:

12/05/2011 - GOVERNO ECONOMIZA MAIS DE R\$ 33 MILHÕES EM PREGÕES DE TELEFONIAS FIXA E MÓVEL

Brasília, 11/5/2011 - O Governo Federal publicou no Diário Oficial desta quarta-feira a homologação do último grupo vencedor do pregão eletrônico realizado para contratação de serviços de telefonia por órgãos da administração direta, autárquica e fundacional. A empresa contemplada é a Embratel, que ficará responsável por chamadas de longa distância, nacional e internacional, geradas de telefone fixo. A disputa ocorreu em março, por meio do pregão nº 79/2010.

Além desse, outros dois lotes já haviam sido homologados. Estes foram disputados pelas empresas Intelig, Oi/BrT, GVT, CTBC, Embratel e Telefônica. A Intelig levou o primeiro grupo (para ligações locais feitas a partir da central telefônica/PABX) e o segundo ficou com a Oi/BrasilTelecom (para chamadas feitas a partir de linhas diretas). Nessas rodadas, a administração economizou R\$ 24,68 milhões, valor da diferença dos preços de referência no pregão e os efetivamente fechados com as companhias.

Móvel – Somando-se a outro pregão, de número 12/2011, que definiu os ganhadores para prestar serviços de telefonia móvel, a economia total conquistada pelo governo é de R\$ 33,74 milhões, já que nesse processo a redução do valor foi de cerca de R\$ 9,06 milhões. Quatro empresas disputaram o serviço para ligações feitas de celulares: Embratel, Claro/Americel, Oi/BrT e Vivo, sendo vencedoras as duas primeiras.

Essas foram as primeiras licitações conjuntas do governo para serviços dessa natureza, que contou com a participação de vários órgãos. Entidades governamentais que não estão na lista poderão também contratar as companhias ganhadoras, sob as mesmas condições acordadas com as demais, bastando, para tanto, a concordância da prestadora. (Fonte: www.comprasnet.gov.br)

Para MPOG (2011) “A grande vantagem das compras conjuntas é a oportunidade de conseguir ganhos com economia de escala, obtendo preços mais vantajosos, além da economia aos órgãos que adotam esse modelo de compras⁵”.

Diante de tal situação, para os defensores do “carona”, não há de falar em perda de economia de escala ou ferir o princípio da economicidade, caso outros órgãos ou entidades venha aderir a este pregão, pois, certamente, estes

⁵Site: <http://www.comprasnet.gov.br>.

isoladamente, caso realizassem licitação para contratação destes serviços não conseguiram preços tão vantajosos e competitivos.

Torna-se evidente que figura do carona ao registro de preços é uma solução conveniente e eficiente para gestão dos recursos públicos.

5.7 O “carona” e o princípio da eficiência

A Emenda Constitucional nº 19/98 inseriu, na cabeça do art. 37 da CF/88, o princípio da eficiência, que representa um dos mais modernos princípios da Administração e impõe ao agente público, no desempenho de suas atribuições, uma atuação não apenas de acordo com a lei, mas com presteza, perfeição e rendimento profissional, cuja inobservância tenderá a constituir vício de ineficiência, tão grave quanto o vício de ilegalidade ou a afronta à moralidade, à impessoalidade ou à publicidade. Meirelles (2009, p. 98) sintetiza o princípio da eficiência:

É o mais moderno princípio da função administrativa, que já **não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público** e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.
(grifo nosso)

A idéia de que a Administração Pública precisa atuar tão somente com fulcro na legalidade não mais prospera, afinal, hoje se exige que esta atue com excelência e presteza, garantindo aos administrados um serviço célere e de qualidade.

Para Fernandes (2008) o princípio da eficiência, aliado ao aspecto da celeridade, fundamenta a utilização da ferramenta do carona por parte dos órgãos da Administração Pública. Uma vez que o tempo gasto na contratação via licitação convencional torna-se longo em vista das necessidades administrativas.

Neste sentido, Peixoto (2007)

a aderência à Ata pela administração, supre o moroso, custoso e complexo procedimento licitatório; vale dizer que o órgão que aderir e beneficiar-se da Ata de Registro de Preços não necessitará mobilizar a pesada máquina administrativa para a aquisição de bens ou a contratação de serviços.

Nesta perspectiva, pode-se afirmar que o instituto do “carona” surge com o intuito de proporcionar a celeridade nas contratações, superação de contingenciamentos orçamentários, afastamento de fracionamento ilegal de despesas, pluralidade de aquisições *just-in-time*, de modo a prevenir a formação de estoques ociosos, já que aquele órgão/entidade que sequer participou do certame para registro de preços, poderá se utilizar da Ata oriunda deste procedimento e realizar a contratação diretamente com o fornecedor, nos termos do art. 8º, do Decreto Federal n. 3.931/01.

Em sentido contrário, Melo (2009) alega que o carona [...] prestigia a inércia e o comodismo administrativo, uma vez que os órgãos poderão esconder a ausência de planejamento nas contratações, buscando sempre a adesão a Atas de Registro de Preços de outros órgãos que implantaram o Sistema de Registro de Preços.

6 POSIÇÃO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O Tribunal de Contas da União, por intermédio do Acórdão 1487/2007 – Plenário, quando da análise do caso concreto, pregão eletrônico nº 16/2005, questionou-se a legalidade de um processo licitatório gerido pelo Ministério da Saúde, cuja previsão inicial de aquisição era de aproximadamente R\$ 32 milhões, e que após a adesão de vários órgãos caronas, passou a representar uma despesa de aproximadamente R\$ 2 bilhões. Leia-se o trecho do Acórdão:

6. Diferente é a situação da adesão ilimitada a atas por parte de outros órgãos. Quanto a essa possibilidade não regulamentada pelo Decreto nº 3.931/2001, comungo o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público que essa fragilidade do sistema afronta os princípios da competição e da igualdade de condições entre os licitantes

7. Refiro-me à regra inserta no art. 8º, § 3º, do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que permite a cada órgão que aderir à Ata, individualmente, contratar até 100% dos quantitativos ali registrados. No caso em concreto sob exame, a 4ª Secex faz um exercício de raciocínio em que demonstra a possibilidade real de a empresa vencedora do citado Pregão 16/2005 ter firmado contratos com os 62 órgãos que aderiram à ata, na ordem de aproximadamente **2 bilhões de reais**, sendo que, inicialmente, sagrou-se vencedora de **um único certame licitatório** para prestação de serviços no valor de **R\$ 32,0 milhões**. Está claro que essa situação é incompatível com a orientação constitucional que preconiza a competitividade e a observância da isonomia na realização das licitações públicas

Na análise deste caso, o TCU preferiu não declarar a inconstitucionalidade ou ilegalidade da figura do carona, porém, considerou exagerada a adesão ilimitada à Ata de Registro de Preços, resolvendo determinar ao Executivo Federal que estabeleça limites:

9.2.2. adote providências à reavaliação das regras atualmente estabelecidas para o registro de preços no Decreto nº. 3.931/2001, de forma a estabelecer limites para a adesão a registros de preços realizados por outros órgãos e entidades, visando preservar os princípios da competição, da igualdade de condições entre os 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;

9.2.3. dê ciência a este Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, das medidas adotadas para cumprimento das determinações de que tratam os itens anteriores;

Este Acórdão foi bastante festejado pelos professores de Direito Administrativo, opositores da figura do carona, contudo, registra-se que o TCU não reputou a adesão à Ata de Registro de Preço antijurídica. Ao contrário, deu abrigo ao Carona, desde que, sejam estabelecidos certos limites para sua adesão.

Outros Tribunais de Contas se manifestaram favorável a utilização do Carona. O Tribunal de Contas do Distrito Federal, formalmente, no Processo nº 35.501/2005, analisando Consulta recebida, respondeu em caráter normativo no seguinte sentido:

informe ao órgão consulente que há possibilidade de os órgãos e entidades do complexo administrativo do Distrito Federal utilizarem-se da Ata de Registro de Preços de outro ente federativo, desde que expresse pesquisa de mercado promovida no Distrito Federal, conforme dispõe o § 1º do art. 4º da Lei nº 938/1995, e atenda os requisitos que a norma de regência estipula para tal hipótese;

O Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, também respondendo Consulta Processo n. 7617 – Decisão 2.309/2009. Publicado em 09/11/2006, se posicionou no sentido de que a Administração estadual pode aceitar a participação como “caronas” de órgãos/entidades pertencentes a outro ente federado, desde que tal condição esteja expressamente prevista no edital da licitação. Estabeleceu, no entanto, uma condição: a contratação total, nela considerada não só a realizada pelos participantes da Ata, como pelos “caronas”, não pode ultrapassar a 25% do valor licitado atualizado.

Da mesma forma, o Tribunal de Contas de Tocantins, ao analisar o Processo n. 9559/2007, durante a sessão de 17/12/2008, naquela oportunidade, deliberou pela legalidade do Carona, nos termos da resolução abaixo:

Resolução nº 905/2008

EMENTA: Análise da legalidade da adesão à Ata de Registro de Preço. Legalidade Formal. Encaminhamento a origem.

RESOLVERAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, por unanimidade de membros, ante as razões expostas pelo Relator, com fundamento no que dispõe os artigos 10 inciso IV, 110 a 115 da Lei Estadual nº 1.284/2001 c/c artigo 92 do Regimento Interno do TCE e Instrução Normativa nº 004/2002, bem como nos preceitos legais elencados na Lei nº 8.666/93, Dec. Estadual nº 2435/05: Considerar formalmente legal a Emissão das Notas de Empenho 2007NE00010 e 2007NE00977, oriundas

da Adesão, pelo Tribunal de Contas do Estado do Tocantins, à Ata de Registro de Preços nº 001/2007, decorrente do Pregão para Registro de Preços nº 021-TJE/2007, realizado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Pará, onde figura como contratante o Tribunal de Contas do Estado do Tocantins e como contratada a empresa ITAUTEC S/A – GRUPO ITAUTEC.

Em sentido oposto, os Tribunais de Contas do Estado de Santa Catarina e São Paulo posicionaram contra a Adesão à Ata do Registro de Preços. O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina na decisão nº 3.446/2010, decidiu reformar o item 2 do Prejudicado 1895, para considera ilegal a utilização do carona, com exceção da adesão à ata de registro de preços quando vinculado a Programas do Governo Federal, conforme transcrição abaixo:

1. [...]

2. Regra geral, o sistema de adesão ("carona") à ata de registro de preços, instituído pelo Decreto (federal) n. 3.931, de 2001, que regulamenta o art. 15 da Lei (federal) n. 8.666, de 1993, conflita com o princípio da legalidade, não devendo ser utilizado pelos jurisdicionados deste Tribunal com relação a outros órgãos de qualquer das esferas de Governo, nem permitir a utilização das suas atas por outros órgãos de qualquer esfera de Governo, ressalvado quando vinculado a Programa do Governo Federal, de abrangência nacional, de comprovado interesse público, nas áreas de assistência social, educação e saúde pública, a exemplo da Lei (federal) n. 10.191/2001 (aquisição de bens relativos às ações de saúde) e do Decreto (federal) n. 6.768/2009 (que dispõe sobre o Programa "Caminhos da Escola"), desde que o ato convocatório da licitação contenha expressa previsão sobre a hipótese de adesão à Ata de Registro de Preços.

No mesmo sentido o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no acórdão TC23456/026/08 determinou ao Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza – CEETEPS que se abstinhasse de admitir a figura da "carona" em edital de Pregão para registro de preços. Do acórdão, pode-se extrair o seguinte trecho:

"Não se desconhece, no sistema de registro de preços, a possibilidade de haver a conjugação de interesses de determinados órgãos participantes, sob a coordenação de um gerenciador, sendo-lhes facultada a utilização de uma mesma ata de registro de preços para eventuais e futuras contratações. Na prática, atendido o dever de prévio planejamento, a Administração cuida de pesquisar, anteriormente à realização da licitação, as necessidades de cada órgão, para que, estimada determinada quantidade, seja realizado certame para o registro de preço em ata, da qual podem, futuramente, se aproveitar os entes envolvidos na licitação.

Atualmente, por força não de lei, mas de disposição contida em Decreto, há quem admita a utilização da ata de registro de preços por quaisquer outros órgãos não participantes do processo licitatório, bastando, para tanto, consulta ao órgão gerenciador e consentimento do fornecedor, bem por isso denominados "caronas".

Segundo MARÇAL JUSTEN FILHO, "a prática conhecida como 'carona' consiste na utilização por um órgão administrativo do sistema de registro de preço alheio. Como se sabe, o registro de preços é implantado mediante uma licitação, promovida no âmbito de um ou mais órgãos administrativos. Essa licitação é modelada de acordo com as necessidades dos órgãos que participam do sistema. A "carona" ocorre quando um outro órgão, não participante originariamente do registro de preços, realiza contratações com base no dito registro. Essa contratação adicional não é computada para efeito de exaurimento dos quantitativos máximos previstos originalmente por ocasião da licitação. O único limite a ser respeitado seria a observância, por órgão não participante originariamente do sistema, do limite de 100% dos quantitativos registrados"

Observa-se, assim como na doutrina, o assunto divide a opinião e entendimento dos Tribunais de Contas. O TCU e as cortes dos estados de Mato Grosso, Tocantins e Distrito Federal são favoráveis a utilização do instituto do carona, enquanto que as Cortes dos estados de Santa Catarina e São Paulo, entendem que os órgãos jurisdicionados devem abster-se de prever a figura da "carona" em suas licitações para registro de preços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O interesse deste estudo se deu em razão do desafio da abordagem inovadora da adesão à ata de registro de preço, também apelidada de “carona” – previsto no artigo 8º do Decreto nº 3931/01, que regulamentou o art. 15, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93 – considerado uma importante ferramenta de gestão colocado à disposição da Administração Pública, que bem utilizada, propicia eficiência e celeridade nas contratações de bens e serviços, semelhantes às grandes corporações do setor privado. Esta ferramenta teve seu embrião no art. 2º da Medida Provisória n. 1.941-23, de 21 de setembro de 2000, que foi convertida na Lei 10.191, em 14 de fevereiro de 2001.

O trabalho, a princípio, apresenta a evolução legislativa e aspectos gerais do SRP: como definição e modalidades, vantagens e desvantagens, agentes e instrumentos, com destaque especial para abordagem sobre ata de registro de preços, principal instrumento legal deste sistema. Nesta seção, constatou-se que não há divergência, na doutrina e jurisprudência, quanto ao registro de preços, uma vez que esta ferramenta atende as regras do ordenamento jurídico vigente e aos princípios da administração pública.

Em seguida, abordou-se a problemática enfrentada no presente estudo, análise do instituto do carona e seus aspectos principiológicos. O estudo apresentou um diálogo entre os autores, que se posiciona a favor e contra o emprego deste instituto, no confronto de doutrina, observou-se que existem duas correntes. Uma representada pelos prof. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes e Carlos Pinto Coelho Motta, que entendem ser possível e vantajoso utilizar esse instituto. A outra tem como expoentes os professores Marçal Justen Filho e Joel de Menezes Niebuhr, que em síntese, concluem não ser possível utilizar o “carona”, pois sua prática constitui afronta aos diversos princípios da licitação pública.

Coloca-se, pois, a polêmica acerca da adesão à ata de registro de preços pelo carona, já que uma interpretação extensiva do art. 8º do Decreto 3.931/01 induz, concretamente, a essa possibilidade. Em princípio, a figura do carona foi criada por decreto do executivo, sem que houvesse, qualquer restrição a sua utilização. Da forma que fora posta, proibia que adesão à ata de registro de preços, no total, ultrapasse o quantitativo previsto na ata original acrescido de 25%, nos

termos do Art. 65, §1º da Lei 8.666/93, e que haveria a necessidade da expressa concordância por parte dos órgãos ou entes participantes.

Notou-se, pela análise do referencial teórico, que a divergência doutrinária a respeito do instituto do carona está focada principalmente no § 3º, com edição do Decreto nº 4.342, de 23 de agosto de 2002, que trouxe a inovação permitindo a superação dos quantitativos máximos previsto na licitação e ausência de limites de adesão à ata de registro de preços. Uma análise descontextualizada do assunto poderia levar o leitor a uma interpretação deturpada de que a figura do "carona" viola princípios norteadores da administração pública. No entanto, através de interpretação sistemática e teleológica dos comandos legais que vinculam a administração, pretendeu-se desconstituir tal pensamento e apregoar o "carona" como uma ferramenta capaz de proporcionar celeridade e eficácia às contratações governamentais, sem, contudo, ferir os ditames traçados pela norma que disciplina sua aplicação.

Constatou-se, que não assiste razão as alegações, por parte de expoentes da doutrina, em repelir a figura do carona. Estes entendem que tal prática se revela ilegal pela burla ao princípio do dever de licitar (inciso XXI, do art. 37, CF), visto que o decreto ao instituir o Carona extrapolou a vontade do legislador, previsto no art. 15, II, da Lei 8.666/93. Discorda-se deste pensamento, pois, o Estado moderno não deve atuar na prática de seus atos, apenas em observância ao princípio da legalidade, exige-se mais do que isto, que atue com excelência e presteza, garantindo aos administrados um serviço célere e de qualidade.

Frisa-se que o carona não fere os princípios do dever de licitar e da legalidade, pois, os contratos advindos da adesão à ata são oriundos de previa licitação, tomada em seu sentido formal, ou seja, deflagrada segundo os moldes da Lei nº 8.666/93, em que pese ter sido ela realizada por outro órgão. E quanto ao decreto 3.931/01, que trata do registro de preços, este possui característica dupla como regulamentador de lei e decreto autônomo, o que permite ao executivo introduzir tal inovação no sistema. Ademais, a visão extensiva da utilização do SRP já havia sido contemplada no art. art. 2º da Lei 10.191, de 14 de fevereiro de 2001, permitiu adesão à Atas de Registros de Preços em licitação de registro de preços para compras de produtos na área da saúde.

Observou-se que o cerne da polêmica a respeito do instituto carona reside na interpretação do no § 3º do artigo 8º do Decreto 3.931/01. De um lado, a

doutrina alega que, tal situação, fere o princípio da isonomia, pois, cria vantagem ao vencedor do certame, uma vez que pode ampliar os quantitativos inicialmente registrados na licitação, sem, contudo, oferecer as mesmas condições aos demais participantes. De outra banda, entende-se que este princípio destina-se a ampliar a competição do certame, de forma a alcançar a melhor proposta para a Administração Pública e ao interesse público, e não para distribuir demandas uniformemente entre os fornecedores. De modo que a adesão só afrontaria os princípios da isonomia se tal possibilidade não fosse inserida no edital, mas, ao contrário, todos sabem, desde o início do certame, que a proposta, sendo vencedora, poderá vender para outros órgãos da Administração Pública.

Verificou-se também que o § 3º, trouxe a discursão quanto à violação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, visto que permite a contratação pelo carona em quantitativos não estimados no Edital, e que exceda os limites legais do art. 65, § 1º, Lei n. 8.666/93. Porém, esta tese não deve prosperar, visto que a própria norma que embasou a formulação do edital faz com que esta previsão esteja insita no edital. A possibilidade de o licitante vender para outros órgãos da administração resulta ampla competitividade e proposta mais vantajosa para administração pública. Ademais, a Constituição Federal e a Lei 8.666/93 (art. 112) não obriga a vinculação exclusiva de cada contrato a uma única licitação.

De mesma forma, a doutrina oponente ao instituto do carona, questiona que §3º do Art. 8º fere também o princípio da economicidade, pois, com adesão ilimitada à Ata de Registro de Preços, Administração Pública deixar de ganhar em economia de escala. Porém, sob o enfoque inverso, filia-se a tese de que essa possibilidade, ao contrário de ferir o princípio de economicidade, torna-se o sistema mais competitivo e vantajoso, visto que um dos objetivos principais do fornecedor interessado em licitação de registro de preços é a possibilidade de vender para outros órgãos da administração pública, sem burocracia e com celeridade. Exemplo de economia de escala é adesão por pequenos municípios para compra de um de ônibus escolar do programa caminho da escola em registro de preço de 5.000 unidades. Analisou-se, ainda, o instituto do carona em face ao princípio da moralidade, para alguns doutrinadores, a figura do carona é caminho fértil para o tráfico de influência e favorecimento pessoal, pois, o administrador é quem decide, de forma, subjetiva à adesão ao registro de preços de outro órgão, o que pode beneficiar certo fornecedor. Observa-se, que tal alegação fica apenas no campo da

subjetividade. Acolhe-se, que a figura do carona não viola o princípio da moralidade, na própria afirmação do professor Joel de Menezes Niebuhr que tal violação depende da análise do caso concreto, a rigor, não é toda licitação em que houver a adesão de "caronas" que o administrador atuará às margens das condutas desonestas e ilegais.

Defende-se, portanto, que a figura do carona é legal. Como foi visto tem fundamento embrião no art. 2º da Lei 10.191, de 14 de fevereiro de 2001, que meses depois, contagiou o Executivo Federal para regulamentar o SRP, através do decreto 3.931/01, em de 19/09/2001, este caracterizado duplamente como regulamentador de lei e decreto autônomo, introduziu a inovação da figura do carona no sistema, que ganhou em agilidade e eficiência, exigência máxima do princípio da eficiência, que representa um dos mais modernos princípios da Administração (caput, art. 37,CF), este impõe ao agente público, no desempenho de suas atribuições, uma atuação não apenas de acordo com a lei, mas com presteza, perfeição e rendimento profissional, cuja inobservância tenderá a constituir vício de ineficiência, tão grave quanto o vício de ilegalidade ou a afronta à moralidade, à impessoalidade ou à publicidade.

Em síntese, constatou-se que a polêmica da figura do carona, travado na doutrina e tribunais de contas, reside no único disposto legal, o § 3º do artigo 8º do Decreto 3.931/01, ou seja, ausência de limites de adesão à ata de registro de preços. Tal sistemática, como foi dito, trouxe várias vantagens para o SRP e o carona, como: ampliação da competitividade e obtenção de preços mais vantajosos para Administração Pública. Acredita-se que este assunto deva ser examinado com a devida atenção, pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, que por determinação do TCU - Acórdão nº. 1487/2007-Plenário - deve melhor disciplinar a figura do carona e estabelecer limites à adesão ata de registro de preço, tanto número de caronas e quanto na quantidade licitada, para que todos os possíveis erros cometidos na formulação inicial da idéia venham a ser corrigidos, e que se tenha este instrumento à disposição da Administração Pública de forma a trazer-lhe efetivos benefícios, traduzindo-se na real supremacia do interesse público, que deve estar presente em todas as contratações por ela realizadas.

Com intuito de aperfeiçoar esta atraente ferramenta para Administração Pública, propõe ao Executivo Federal, que quando da edição do novo decreto, possa adequar as seguintes sugestões:

- a) Manter a atual sistemática do §3º do art. 8º do Decreto 3.931/01, por ser conveniente, para atender as contratações vinculadas aos Programas de Governo, na esfera federal e estadual, de comprovado interesse público, nas áreas de assistência social, educação e saúde pública.
- b) Para os demais casos, estabelecer limites à adesão ata de registro de preço, tanto no número de caronas e quanto na quantidade licitada, em um percentual que leve em consideração as vantagens advindas da economia de escala.
- d) Regulamentação do instituto de carona com definições úteis e procedimentos operacionais minuciosos, sendo preferencial por meio eletrônico, competências e responsabilização dos agentes envolvidos: órgão carona e fornecedor; mecanismo de publicidade e transparência, automatização inerente ao controle e fiscalização, de forma que todos os elementos, entre os quais a demonstração da vantajosidade de adesão, esteja disponibilizada para consulta de qualquer cidadão ou órgão de controle interno ou externo.
- e) que determine como requisito para a licitação de SRP, a divulgação de IRP – Intenção de Registro de Preços, para que outros órgãos possa manifestarem a intenção de participar da licitação, com objetivo de atender aos princípios do planejamento e de economia de escala.

Propõe-se ainda, ao MPOG, como medida de aprimoramento da ferramenta do SRP e do Carona, enquanto não for criado "cadastro nacional de registro de preços" proposto no PL nº 7.709/07, que altera a Lei 8.666/93, em tramitação no Congresso Nacional, que seja criado no site comprasnet um módulo Ata de Registro de Preços, com assinatura digital, de forma, que centralize todas estas Atas para melhorar o acesso de informações aos usuários.

Por fim, espera-se, assim, que este trabalho possa contribuir, ainda que de forma modesta, para uma reflexão mais aprofundada acerca do Sistema de Registro de Preços, em especial, sobre a prática do instituto do carona, a fim de reduzir a burocracia em nosso país.

REFERÊNCIAS

ÂNGELO, Fernando Henrique Cherém Ferreira. **Registro de preços. Análise crítica do acórdão TC-008.840/2007-3 do Plenário do TCU.** Jus Navigandi, Teresina, ano 12, n. 1580, 29 out. 2007. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/10586>>. Acesso em: 02 jul. 2011.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo.** 20. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional 48 São Paulo: Malheiros, 2006.

BITTENCOURT, Sidney. **Licitação de Registro de Preços:** Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2003.

BRASIL, República Federativa do. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas: Brasília, 1988.

BRASIL. Decreto nº 3931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Presidência da República: Brasília, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm>. Acesso em: 28 jun. 2010.

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. **Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos.** Presidência da República: Brasília, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 28 jun. 2010.

BRASIL. MPOG pedido de reexame contra AC nº. 1487/2007- Plenário, do Tribunal de Contas da União, quanto à limitação do carona em SRP. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/5C04CB257701AF9F832574C60075F452/\\$File/NT00038E7A.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/BDS.nsf/5C04CB257701AF9F832574C60075F452/$File/NT00038E7A.pdf)> Acesso em: 30 jun. 2011.

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

BRAZIL. Tribunal de Contas da União. **Representação**. Acórdão 1487-2007 – Plenário. PR (008.840/2007-3). Relator Min. Valmir Campelo. Brasília. DOU 03 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>>. Acesso em: 30 jun. 2011.

BRAZ, Petrônio. **Processo de Licitação, contrato administrativo e sanções penais**. 2. ed. Leme-SP: Mizuno, 2007a.

BRAZ, Petrônio. **Tratado de direito municipal – Volume II: serviço público municipal, processo administrativo, disciplinar, processos de Licitações e contratos administrativos**. 2. ed. Leme-SP: Mundo Jurídico, 2007b.

Cartilha do Registro de Preços do Governo do Estado de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.globalred.com.br/pdf/Cartilha_Registro_de_Precos.pdf>. Acesso em: 10 de jul. 2011.

COMPRASNET. Portal de compras do governo federal. Brasília, 2011, **GOVERNO ECONOMIZA MAIS DE R\$ 33 MILHÕES EM PREGÕES DE TELEFONIAS FIXA E MÓVEL**. Disponível em: <<http://www.comprasnet.com.br>>. Acesso em: 02 jul. 2011.
DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos jurídicos da licitação**. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 32.

FERNANDES, J. U. Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

FILHO; ROSA; JÚNIOR apud José Maria P. Madeira. et al. Lei de Improbidade Administrativa: Coletânea de Textos CEPAD. Rio de Janeiro: Espaço Jurídico, 2004. p.11.

GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. **Registro de Preços: aspectos práticos e jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 14. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão: (comentários à legislação do Pregão comum e eletrônico)**. 5. ed. revista e atualizada. São Paulo: Dialética, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **TCU restringe a utilização de “carona” no sistema de registro de preços**. *Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini*, Curitiba, nº 6, ago./2007, disponível em:

<<http://www.justen.com.br//informativo.php?informativo=6&artigo=294>>. Acesso em: 07 de jul. 2011.

MAFFINI, Rafael. **Direito administrativo**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MAGALHÃES, José Duarte. É inconstitucional o art. 8º do Decreto nº 3931/01? doutrina - 1224/202/dez/2010, disponível em: <http://www.jacoby.pro.br/novo/nav.php?link=http://jacoby.pro.br/novo/uploads/registro_de_pre_os/bp/carona//artigo_elaborado_pelo_dr_josevan_duarte_magalhães_ba_charel_em_direito_especialista_em_direito_publico_comandante_do_esquadrão_de_intendência_da_base_a_rea_de_porto_velho_a_rondonia.pdf> Acesso em: 07 de jul. 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELO, Ramon Alves de. **O sistema de registro de preços, a figura do “carona” e a violação dos princípios jurídicos aplicáveis às licitações públicas**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, 55, 31/07/2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4888>. Acesso em: 01 de jul. 2011.

MELO, Thiago Dellazari. A utilização do sistema de registro de preços por órgãos que não participaram da licitação – uma análise do art. 8º do Decreto n.º 3.931/01. *Revista Zênite de Licitações e Contratos - ILC*. Curitiba, ano 16, n.º 182, abr. 2009. Disponível em: <<http://www.zenite.com.br/jsp/site/item/Text1Text2AutorDet.jsp?PagAtual=1&Modo=2&IntPrdId=1&IntScId=71&IntItemId=44&IntDocId=41544>>. Acesso em: 03 mai. 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 26.ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações & contratos: estrutura da contratação, concessões e permissões, responsabilidade fiscal, Pregão e parcerias público privadas**. 10. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Os efeitos das regulamentações complementares na condução dos pregões**. revista do tribunal de contas do estado de minas gerais abril | maio | junho 2010 | v. 75 — n. 2 — ano Xxviii.

MUKAI, Toshio. **Registro de Preços em nível federal. Inconstitucionalidade do art. 8º (Figura do "Carona") do Decreto n.º 3.931/2001. Possibilitação de Cometimento do crime previsto no art. 89 da Lei n.º 8.666/93**. Disponível em: <<http://www.governnet.com.br/noticia.php?cod=1484>>. Acesso em 03 de jul. 2011.

OLIVEIRA FILHO, Sérgio Veríssimo de. **O sistema de registro de preços e o "carona"**. Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 2813, 15 mar. 2011. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/18671>>. Acesso em: 02 jul. 2011.

OLIVEIRA NETTO, Alvim Antônio de. **Metodologia da Pesquisa Científica: guia prático para apresentação de trabalhos acadêmicos**. 3. ed. Florianópolis: Visual Books, 2008.

PALAVÉRI, Marcelo. **Pregão nas Licitações municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

PEIXOTO, Ariosto Mila. **A utilização do Sistema de Registro de Preços por órgãos da Administração Pública pertencentes a esferas diferentes. 31/07/2007. Portal: licitacao.com.br**. Disponível em: <<http://licitacao.uol.com.br/matdescricao.asp?cod=120>>. Acesso em 03 de jul. 2011.

REIS, Paulo Sérgio de Monteiro. **O carona no sistema de registro de preços**. Revista Zênite de Licitações e Contratos - ILC. Curitiba, ano 15, n.º 167, jan. 2008. Disponível em: <<http://www.zenite.com.br/jsp/site/item/Text1Text2AutorDet.jsp?PagAtual=1&Modo=2&IntPrdcl=1&IntScld=71&IntItemld=44&IntDocld=35014>>. Acesso em: 03 mai. 2011.

SANTANA, Jair Eduardo. **Sistema de Registro de Preço – SRP. Limitação ao "Carona" TCU dá Xequê-Mate**. Disponível em: <http://www.jairsantana.com.br/portal/media/download_gallery/SRP_Limitacao_Carona.pdf>. Acesso em: 07 de jul. 2011.

SANTANA, Luiz Claudio. **O sistema de registro de preços e o carona**. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2508, 14 maio 2010. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/14847>>. Acesso em: 05 jul. 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 62. São Paulo: Malheiros, 2010.

SOARES, Agnelo Rocha Nogueira. *A figura do "carona": legalidade x eficiência.* Conteúdo Jurídico, Brasília-DF: 26 out. 2010. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.29457>>. Acesso em: 05 jul. 2011.

SOUZA, Huilder Magno de. **Vantagens do sistema de registro de preços.** Correio Brasiliense/ Direito & Justiça, 30 de agosto de 2010. Disponível em: <<http://www.stj.myclipp.inf.br/default.asp?smenu=colunas&dth=156610&iABA=noticias&exp>> Acesso em: 05 jul. 2011.