

# O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E A FIGURA DO "CARONA": UMA ANÁLISE FRENTE AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DA LEI DE LICITAÇÕES

REGINA CLAUDIA DE ALENCAR XIMENES\*

**RESUMO** | O Sistema de Registro de Preços (SRP), previsto no artigo 15, inciso II, da Lei nº 8.666/93, constitui-se em importante ferramenta de gestão em busca da almejada eficiência administrativa. Neste artigo, além de serem apresentados os conceitos e aspectos relevantes que compreendem a sistemática de registro de preços, faz-se uma análise crítica do instituto previsto no artigo 8º do Decreto nº 3.931/2001, o qual possibilita a adesão à Ata de Registro de Preços por órgãos e entidades da Administração Pública não participantes do certame, com o intuito de demonstrar sua afronta a princípios gerais da Administração Pública e das licitações públicas. A metodologia adotada baseou-se no levantamento e análise da legislação pertinente, obras e artigos referenciados, bem como na jurisprudência das Cortes de Contas, notadamente do Tribunal de Contas da União.

**Palavras-chave:** Licitação. Sistema de Registro de Preços. Adesão. Princípios atingidos.

\*Pós-graduada em direito público pela Universidade Católica Dom Bosco/CPC Marcato (lato sensu). Advogada graduada pela Universidade Católica de Pernambuco. Bacharela e mestra em ciência da computação pela Universidade Federal de Pernambuco. Analista de sistemas do Tribunal de Contas de Pernambuco. E-mail: regina@tce.pe.gov.br.

## 1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública tem se utilizado cada vez mais do Sistema de Registro de Preços (SRP), previsto no artigo 15, inciso II, da Lei de Licitações (Lei nº 8.666/93), para contratar bens e/ou serviços de que precisa para a satisfação das necessidades públicas. O SRP trata-se de um conjunto de procedimentos formais que se realiza através de um processo licitatório, com o objetivo de registrar preços relativos à prestação de serviços e à aquisição de bens para contratações futuras. O registro de preços é especialmente indicado quando o objeto pretendido é padronizado e não é possível estimar com precisão as quantidades necessárias nem o momento em que se dará a contratação.

O Sistema de Registro de Preços apresenta muitas vantagens e se constitui num procedimento que consagra o princípio da eficiência da Administração Pública, otimizando e desburocratizando o processo de contratação. Contudo, a questão que diz respeito à possibilidade de adesão à Ata de Registro de Preços por órgão ou entidade que não participou da licitação, vulgarmente chamado de “carona”, tem gerado polêmica e suscitado debates na doutrina e entendimentos divergentes nas Cortes de Contas.

Neste artigo, pretende-se abordar os conceitos e aspectos relevantes que compreendem a sistemática de registro de preços, fazendo-se uma análise crítica do instituto do “carona” frente a princípios gerais da Administração Pública, consagrados no artigo 37, caput, da Constituição Federal, bem como aos princípios basilares das licitações públicas, expostos no artigo 3º da Lei nº 8.666/93, com o intuito de demonstrar o seu caráter inconstitucional e ilegal.

## 2 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Faz-se a seguir um breve relato sobre o que compreende o Sistema de Registro de Preços, a fim que possibilitar uma visão geral sobre sua sistemática.

### 2.1 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA, CONCEITUAÇÃO E REGULAMENTAÇÃO

A Lei nº 8.666/93 estabelece que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através do Sistema de Registro de Preços (art. 15, II). Estabelece também que o registro de preços deverá ser precedido de ampla pesquisa de mercado, não podendo a sua validade ser superior a um ano, bem como que a regulamentação do SRP deve ser por decreto (art. 15, §§ 1º e 3º). Na esfera federal, o Sistema de Registro de Preços é regulamentado pelo Decreto nº 3.931/2001, cujo artigo 1º, parágrafo único, inciso I, conceitua o SRP como sendo um

“conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras” (BRASIL, 2001). Em Pernambuco, o Sistema de Registro de Preços é regulamentado pelo Decreto nº 34.314, de 27 de novembro de 2009, que se aplica no âmbito da administração direta e indireta do Estado.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes define o Sistema de Registro de Preços 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” (FERNANDES, 2006, p. 31).

Por seu turno, Celso Antônio Bandeira de Mello ensina que:

O “registro de preços” é um procedimento que a Administração pode adotar perante compras rotineiras de bens padronizados ou mesmo na obtenção de serviços. Neste caso, como presume que irá adquirir os bens ou recorrer a estes serviços não uma, mas múltiplas vezes, abre um certame licitatório em que o vencedor, isto é, o que ofereceu a cotação mais baixa, terá seus preços “registrados”. Quando a promotora do certame necessitar destes bens ou serviços irá obtê-los, sucessivas vezes se for o caso, pelo preço cotado e registrado (MELLO, 2007, p. 549).

É oportuno ressaltar que o registro de preços não é uma modalidade nem um tipo de licitação. A sua sistemática é que se utiliza de uma licitação por meio da qual é possível selecionar, com observância do princípio da isonomia, a proposta mais vantajosa cujos preços serão registrados.

A licitação para registro de preços diferencia-se da licitação comum, requerendo minucioso planejamento na fase interna do certame. Diferentemente da licitação convencional, não dá origem a um contrato administrativo, mas sim à Ata de Registro de Preços, da qual poderão decorrer vários contratos. A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir (art. 15, § 4º, Lei nº 8.666/93). No entanto, vincula o beneficiário do registro à prestação licitada, podendo a Administração exigir-lhe no momento em que a necessidade surgir. A licitação convencional destina-se a atender às necessidades de um órgão específico; a licitação para registro de preços pode ser promovida visando atender às necessidades de vários órgãos/entidades da Administração Pública, não se exigindo previsão orçamentária, nos moldes dispostos nos artigos 7º, parágrafo 2º, inciso III, e 14 da Lei nº 8.666/93.

Mesmo havendo preços registrados, é facultado à Administração realizar licitação específica para a aquisição pretendida, ficando assegurada, ao beneficiário do registro, preferência em igualdade de condições. A Lei

nº 8.666/93 prevê ainda a fiscalização por toda a sociedade, dispondo que qualquer cidadão pode questionar eventual incompatibilidade do preço registrado com aquele praticado no mercado (art. 15, § 6º).

## 2.2 AS POLÊMICAS QUANTO À APLICAÇÃO E À ADOÇÃO DO SRP

O artigo 15 da Lei nº 8.666/93 prevê, de forma expressa, a preferência da aplicação do Sistema de Registro de Preços para as compras, não mencionando, contudo, essa possibilidade no caso de serviços. Apesar disso, o Decreto nº 3.931/2001 traz em seu artigo 1º expressa disposição sobre a possibilidade de utilização do SRP na contratação de serviços (BRASIL, 2001). Por sua vez, a Lei nº 10.520/2002, que instituiu o pregão como modalidade de licitação, previu, em seus artigos 11 e 12, a possibilidade de aplicação do SRP para contratação de bens e serviços comuns (BRASIL, 2002). No que tange à possibilidade de aplicação do SRP para a contratação dos demais serviços que não tenham tal natureza, mas cujas necessidades sejam frequentes e imprevisíveis, não há ainda uma uniformidade de entendimento na doutrina, porém existe uma tendência nesse sentido. Mello (2006, p. 549) e Justen Filho (2009, p. 186), por exemplo, comungam deste entendimento. O Tribunal de Contas da União também tem se posicionado neste sentido, como assim o fez no Acórdão nº 1.487/2007 – Plenário, em 1º de agosto de 2007 (BRASIL, 2007).

Também há entendimentos divergentes quanto à possibilidade de aplicação do SRP para obras e serviços de engenharia. O Superior Tribunal de Justiça admitiu a aplicação do registro de preços nesse caso, mas reconheceu a legitimidade de um regulamento poder afastar a incidência do SRP em obras (ROMS nº 15.647/SP, em 25 de março de 2003 (BRASIL, 2003, p. 206). A Segunda Câmara do TCU, através do Acórdão nº 267/07, de 6 de março de 2007 (BRASIL, 2007), entendeu não haver amparo legal na adoção do SRP para contratação de obras e serviços de engenharia, determinando a necessidade de atentar às “condições previstas nos incisos I a IV do artigo 2º do Decreto nº 3.931/2001, caso opte pela utilização do SRP”. O uso da modalidade pregão para serviços comuns de engenharia, todavia, já foi pacificado pelo TCU, conforme a Súmula nº 257 (BRASIL, 2007).

No âmbito da doutrina, Sampaio (2009, p. 61) julga perfeitamente possível a aplicação do SRP para obras e serviços de engenharia, desde que sejam atendidos os pressupostos para adoção do sistema, apresentando ainda, como condicionantes, a necessidade de o objeto a ser licitado poder ser realizado sem qualquer alteração no seu projeto básico ou na planilha de preços estimados e de a execução individual de cada contrato, a ser firmado a partir da ata, apresentar quantitativos de materiais e serviços previamente estabelecidos. Alerta, ainda, sobre a necessidade de que sejam observadas exigências específicas da Lei nº

8.666/93, em especial aquelas definidas nos artigos 7º e 30. Segundo este autor, apenas a vedação normativa expressa e específica de utilização do SRP para contratação de obras e serviços de engenharia poderia afastar o seu cabimento.

No que tange à obrigatoriedade ou não da adoção do Sistema de Registro de Preços, há uma tendência da doutrina e da jurisprudência no sentido de não ser obrigatória. Souto e Garcia (2007, p. 240), por exemplo, opinam pela discricionariedade, mas defendem que a decisão de não adotar deve ser motivada e justificada em razão de a lei (art. 15) e o decreto regulamentador (art. 2º) terem expressado uma preferência pelo sistema. Já Reis (2008, p. 42), revendo o seu entendimento, passou a defender que a obrigatoriedade da realização das compras por meio do SRP deve ser interpretada como uma regra relativa, uma vez que admite exceções a depender dos quantitativos envolvidos e do prazo estimado para o fornecimento. O TCU, por sua vez, entende não ser obrigatório, mas destaca as vantagens do SRP, conforme o Acórdão nº 665/08 – Plenário, em 16 de abril de 2008 (BRASIL, 2008).

O Sistema de Registro de Preços não deve ser usado indiscriminadamente em qualquer situação. Em regra, é cabível quando houver a necessidade de contratações frequentes do mesmo objeto, não sendo possível definir com precisão o momento em que elas serão necessárias, ou ante a impossibilidade de determinar a quantidade exata que será demandada pela Administração. Assim sendo, a viabilidade de sua aplicação deve ser aferida em vista do caso concreto, de acordo com os contornos do objeto pretendido e com a necessidade da Administração (SAMPAIO, 2009, p. 60).

A adoção do Sistema de Registro de Preços deve se dar, preferencialmente, nas seguintes hipóteses: a) quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; b) quando for mais conveniente a aquisição de bens ou contratação de serviços com previsão de entregas parceladas; c) quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade ou a programas de governo; e d) quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração (art. 2º, Decreto nº 3.931/2001). O TCU recomenda a utilização do SRP nos casos cabíveis e entende que devem ser apresentadas as devidas justificativas quando não for empregado, conforme Acórdão nº 1.498/2009 – Primeira Câmara, em 7 de abril de 2009 (BRASIL, 2009).

## 2.3 MODALIDADE E TIPOS DE LICITAÇÃO POSSÍVEIS

A licitação para registro de preços pode ser realizada nas modalidades Concorrência (art. 15, § 3º, inc. I, Lei nº 8.666/93) ou Pregão (art. 11, Lei nº 10.520/2002), na forma presencial ou eletrônica. Via de regra, deverá ser adotado o tipo Menor Preço para a licitação; contudo, o parágrafo 1º do artigo 3º do Decreto nº 3.931/2001 admite, em caráter

excepcional, a adoção do tipo Técnica e Preço, quando a licitação for realizada na modalidade Concorrência, mediante despacho devidamente fundamentado da autoridade competente (BRASIL, 2001). Em Pernambuco, nesta mesma linha dispõe o Decreto nº 34.314/2009. Todavia, em se tratando de registro de preços para aquisição de bens e serviços comuns, esta legislação obriga a adoção da modalidade Pregão, devendo ser adotada a forma eletrônica se o objeto tratar-se de bens comuns, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.

## 2.4 ATORES ENVOLVIDOS E RESPONSABILIDADES

O Decreto nº 3.931/2001 define, de forma expressa, duas espécies de usuário da Ata de Registro de Preços: órgão gerenciador e órgão participante, cujas definições encontram-se no artigo 1º, parágrafo único, incisos III e IV, respectivamente.

Órgão gerenciador é aquele que conduz o certame e gerencia a ata, podendo, na fase interna do certame, convidar outros órgãos ou entidades da Administração Pública para participar da licitação (BRASIL, 2001). Ao órgão gerenciador cabe a prática de todos os atos de controle e administração do SRP, bem como todos aqueles listados no parágrafo 2º do artigo 3º do Decreto nº 3.931/2001.

Órgão participante é aquele que é convidado e se faz presente nos procedimentos iniciais do SRP, manifestando o interesse em participar do certame perante o órgão gerenciador, a este encaminhando sua estimativa de consumo, cronograma de contratação e especificações do objeto. Vale ressaltar que os órgãos participantes integram a Ata de Registro de Preços decorrente da licitação. Ao órgão participante cabe indicar o gestor do contrato, a quem compete, além daquelas previstas no artigo 67 da Lei de Licitações, as atribuições referidas no parágrafo 4º do artigo 3º do Decreto nº 3.931/2001.

## 2.5 A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

A Ata de Registro de Preços concretiza o resultado da licitação para registro de preços. É nela que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e nas propostas apresentadas. A Ata de Registro de Preços é documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação (art. 1º, inc. II, Decreto nº 3.931/2001).

Para Eliana Goulart Leão (apud SAMPAIO, 2009, p. 59), “a Ata de Registro de Preços não é um contrato, mas sim um instrumento obrigacional unilateral regido pelo direito público e sem a conotação

de contraprestacionalidade, própria dos contratos resultantes das licitações comuns”. Marçal Justen Filho (2009, p. 182) entende que a Ata de Registro de Preços constitui pré-contrato com natureza bilateral, pois a Administração vincula-se às condições e especificações do objeto, constantes da referida ata. Para este autor, a Ata de Registro de Preços expressa uma promessa de contratar.

Dentro do prazo de validade da Ata de Registro de Preços, que por lei não deverá ser superior a um ano, poderão ser gerados vários contratos firmados pelo órgão gerenciador ou por algum órgão participante. O Decreto nº 3.931/20001, contrariando o texto legal, admite no seu artigo 4º, parágrafo 2º, em caráter excepcional, a prorrogação da vigência da ata, nos termos do artigo 57, parágrafo 4º, da Lei nº 8.666/93, quando a proposta continuar se mostrando mais vantajosa (BRASIL, 2001).

O TCU, acolhendo a Orientação Normativa nº 19 da Advocacia-Geral da União (AGU), entende que o prazo de vigência da Ata de Registro de Preços não poderá ser superior a um ano, admitindo prorrogações, desde que ocorram dentro desse prazo. Acrescenta ainda que, no caso de eventual prorrogação, não se restabelecem os quantitativos inicialmente fixados na licitação, sob pena de serem infringidos os princípios que regem as licitações, conforme o Acórdão nº 991/2009 – Plenário, em 15 de maio de 2009 (BRASIL, 2009). Ademais, o TCU entende que o ato de prorrogação deve ser devidamente motivado, instruído com documentação que ateste a justificativa de preços, de modo a comprovar a economicidade da medida, segundo exposto no Acórdão nº 2.289/2008 – Plenário, em 22 de outubro de 2008 (BRASIL, 2008). Importa destacar que, finda a validade da ata, a Administração não precisa indenizar o particular caso não contrate todo o quantitativo nela previsto.

## 2.6 VANTAGENS DO SRP

O Sistema de Registro de Preços é um instrumento de considerável avanço na gestão dos recursos públicos. Entre as inúmeras vantagens na utilização do SRP, a doutrina destaca as seguintes: a) redução do número de licitações durante o exercício financeiro, com diminuição dos custos operacionais; b) economia processual, mediante concentração em único processo licitatório para atender às necessidades comuns de vários órgãos independentes; c) velocidade nas contratações; d) redução dos custos, em função do ganho com a economia de escala; e) impossibilidade de caracterização de fracionamento de despesas; f) desnecessidade de reserva orçamentária; g) possibilidade de a ata ultrapassar o exercício financeiro; h) redução das contratações diretas, especialmente as decorrentes da falta de planejamento; i) contratações somente das quantidades necessárias, evitando-se o desperdício; j) redução do volume de estoque, com diminuição do problema de

espaço físico para estocagem, e k) maior aproveitamento do estoque, em decorrência da redução de perdas de produtos com prazo fora da validade ou por má conservação.

### 3 A POSSIBILIDADE DE ADESÃO À ATA POR ÓRGÃO NÃO PARTICIPANTE: O PROBLEMA DO “CARONA”

Embora a Lei de Licitações nada disponha sobre o assunto, o Decreto nº 3.931/2001, que regulamenta o registro de preços no âmbito da Administração Pública federal, introduziu a possibilidade de a Ata de Registro de Preços ser aproveitada por outros órgãos ou entidades da Administração Pública que não participaram do certame (BRASIL, 2001). Tal prática tem sido coloquialmente designada de “carona”.

#### 3.1 CONCEITO, FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA E LIMITAÇÕES EXISTENTES

A possibilidade de a Ata de Registro de Preços ser aproveitada por outros órgãos ou entidades da Administração Pública que não participaram do certame encontra-se prevista no artigo 8º do supracitado decreto, *in verbis*:

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. (Incluído pelo Decreto nº 4.342, de 23 de agosto de 2002.)

Com tal previsão surge, pois, mais uma espécie de usuário da Ata de Registro de Preços – o órgão não participante ou aderente (vulgarmente conhecido como “carona”).

Órgão aderente ou “carona” é aquele que, sem que tenha sido convidado nem participado da fase interna de qualquer certame, aproveita-se de uma Ata de Registro de Preços vigente, decorrente de uma licitação anterior promovida por algum órgão ou entidade da Administração Pública, após prévia consulta, anuência do órgão gerenciador e aceitação do fornecedor ou prestador de serviço, podendo contratar até o limite máximo dos quantitativos registrados na ata.

Jorge U. Jacoby Fernandes (2009) define o “carona” como “aquele que, não tendo participado na época oportuna informando suas estimativas de consumo, requer, posteriormente, ao órgão gerenciador, o uso da Ata de Registro de Preços”. Para Fernandes (2009), a natureza jurídica do “carona” “é a extensão da proposta mais vantajosa a todos os que necessitam de objetos semelhantes, em quantidade igual ou menor do que o máximo registrado”.

Embora o parágrafo 3º do artigo 8º do Decreto nº 3.931/2001 imponha um limite ao “carona”, que só pode adquirir ou contratar até 100% dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços (BRASIL, 2001), a legislação não define limites quanto à quantidade de órgãos ou entidades que poderão fazer adesão.

Para que um órgão ou entidade pública possa aderir a uma Ata de Registro de Preços vigente, é necessário que reste demonstrado o caráter vantajoso da adesão. Note-se que, mesmo que os preços de mercado sejam equivalentes aos preços registrados na ata, haverá vantagem na adesão se forem levados em consideração os custos operacionais indiretos (recursos humanos e financeiros) que incidiriam na nova licitação.

Vale destacar que a adesão pode ocorrer entre entes de esferas de governo distintas. Contudo, Silva (2010) alerta para a necessidade de existir regulamentação permitindo o “dar carona” e o “pegar carona”. É oportuno observar que, segundo a Orientação Normativa nº 21 – AGU, de 1º de abril de 2009, “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 tem acolhido a referida Orientação Normativa nº 21, tal como ocorreu, por exemplo, no Acórdão nº 6.511/2009 – Primeira Câmara, em 17 de novembro de 2009 (BRASIL, 2009).

No Estado de Pernambuco, o Decreto nº 34.314/2009 permite tanto o “dar carona” (art. 9º) como o “pegar carona” (art. 15). Em qualquer caso, a única limitação é que as contratações não poderão exceder a 100% dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços (§3º do art. 9º e inciso V do art. 15).

### 3.2 VANTAGENS DO “CARONA”

A maior parte dos doutrinadores tem apontado problemas de ordem jurídica no que tange à possibilidade de adesão à Ata de Registro de Preços por órgão não participante do certame. Todavia, o doutrinador Jacoby Fernandes é entusiasta do instituto e o defende veementemente. Para ele, a figura do “carona” no Sistema de Registro de Preços apresenta-se como uma relevante ferramenta no processo de eficiência da Administração Pública, uma vez que consiste na “desnecessidade de repetição de um processo [licitatório] oneroso, lento e desgastante quando já alcançada a proposta mais vantajosa” (FERNANDES, 2009). Acrescenta que o “carona” tem se mostrado uma alternativa viável inclusive para evitar casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, ressaltando apenas a necessidade de uma correta verificação das atas antes da adesão, para que realmente seja demonstrada a vantagem da proposta. Jacoby também entende que a adesão propicia transparência, tendo em vista que o ato de adesão é publicado na imprensa oficial, lembrando que qualquer pessoa pode impugnar a validade dos preços registrados (art. 15, § 6º, da Lei nº 8.666/93).

Do ponto de vista do órgão aderente, “pegar carona” é algo muito prático. Além de acelerar o processo de contratação, ele fica desobrigado da tarefa de planejar e enfrentar um processo licitatório, com todos os custos, retardos e desgastes que lhe são inerentes. Ademais, a possibilidade de adesão a uma Ata de Registro de Preços viabiliza a contratação com um fornecedor previamente conhecido.

Do ponto de vista do fornecedor, a condição de ser beneficiário de uma Ata de Registro de Preços constitui-se em verdadeiro paraíso. Tendo participado de um único processo licitatório, poderá fornecer para um número ilimitado de órgãos ou entidades que manifestarem interesse em fazer adesão, criando com isso uma grande expectativa de auferir lucros muito superiores às suas expectativas iniciais.

### 3.3 ANÁLISE JURÍDICA DO “CARONA” FRENTE AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

Apresentadas as características gerais e as principais vantagens que norteiam o instituto do “carona”, previsto no artigo 8º do Decreto nº 3.931/2001, passa-se agora a fazer uma análise da sua juridicidade frente aos princípios que norteiam a Administração Pública, consagrados no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, bem como frente aos princípios gerais das licitações públicas, elencados no artigo 3º da Lei nº 8.666/93.

#### 3.3.1 Princípio da Legalidade

Insculpido no artigo 5º, inciso II, da vigente Carta Magna, o princípio da legalidade dispõe que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de

fazer alguma coisa senão em virtude da lei”. No âmbito dos particulares, significa que todos gozam de uma liberdade relativa, visto que são livres para fazer tudo o que a lei não proíbe. No âmbito da Administração Pública, tem conotação distinta: o administrador público só pode fazer o que a lei permite.

Somente a lei pode criar e extinguir direitos, cabendo aos decretos, normas jurídicas de menor hierarquia, a finalidade de regulamentar o que a lei diz, explicando como a lei deve ser cumprida pela Administração Pública. Não podem os decretos, portanto, inovar a ordem jurídica, incumbência esta exclusiva da lei.

O artigo 8º, e parágrafos, do Decreto nº 3.931/2001 inovou a ordem jurídica criando a figura do “carona”, instrumento jurídico que não encontra amparo legal. Neste sentido, Joel Niebuhr (2006, p. 15) assegura que “o presidente da República, ao criar o carona sem qualquer amparo legal, excedeu as suas competências constitucionais (inc. IV do art. 84 da Constituição Federal), violando abertamente o princípio da legalidade”.

### 3.3.2 Princípio da Isonomia

Consagrado no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal, o princípio da isonomia prega a igualdade de todos perante a lei, sem distinção de qualquer natureza. Todos em igual situação deverão ser tratados igualmente, proibida qualquer forma de distinção onde a lei não a houver feito. O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal consagra também o princípio da isonomia no âmbito das licitações ao instituir o dever de licitar.

A licitação visa garantir a igualdade entre todos os concorrentes do certame licitatório, bem como assegurar igualdade de oportunidade a todos aqueles interessados em contratar com a Administração Pública que possam oferecer as condições indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Sendo a licitação o meio hábil para garantir a isonomia no processo de seleção daquele que, entre todos os interessados, tem as melhores condições para contratar com a Administração, a todos os interessados deve ser dado o direito à licitação pública.

Como regra, é da licitação que surge para o fornecedor o direito de contratar com a Administração Pública. Contratações diretas entre um particular e a Administração constituem exceção e somente podem ser feitas naqueles casos previstos em lei. A Lei nº 8.666/93, que regulamenta o referido artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, somente prevê os casos de dispensa (art. 24) e de inexigibilidade (art. 25) como exceções ao dever constitucional de licitar, também expresso em seu artigo 2º. Assim sendo, ao instituir o “carona”, o decreto regulamentador do SRP nada mais fez que criar uma nova hipótese de contratação direta, não

prevista em lei, desrespeitando o dever de licitar e, conseqüentemente, ferindo o princípio da isonomia.

Joel de Menezes Niebuhr (2006 p. 17) acrescenta que “o carona não encontra justificativa para afastar a obrigatoriedade de licitação pública e, com isso, atenuar o princípio da isonomia”, enfatizando que “o carona ocorre em casos de viabilidade de competição e em casos em que a realização da licitação pública não importa por si prejuízo algum ao interesse público”.

### 3.3.3 Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade proporciona uma plenitude ética da ordem jurídica. Dele deriva, no âmbito da Administração Pública, o princípio da moralidade administrativa, expresso no artigo 37, *caput*, da Carta Magna. Não basta ao administrador cumprir o que determina a lei; é preciso também que exerça seus direitos, poderes e faculdades com base em padrões éticos de conduta, mediante um comportamento regularmente honesto, justo, íntegro, sério, digno e dirigido sempre à satisfação do interesse público.

A figura do “carona” gera privilégios ao fornecedor vencedor da licitação para registro de preços, podendo gerar contratações vultosas, muito além dos quantitativos registrados em ata. A condição de beneficiário de uma Ata de Registro de Preços abre espaço para o fornecedor, agindo de má-fé, fazer negociatas com o gestor do órgão gerenciador da ata ou com gestores de potenciais órgãos aderentes, mediante a oferta de favores ou vantagens indevidas, sempre com o intuito de auferir a maior lucratividade possível.

Em razão do exposto, diz-se que a possibilidade de adesão à Ata de Registro de Preços por órgão não participante do certame fere o princípio da moralidade administrativa. Neste sentido, vale destacar o entendimento contido no Voto do Relator do Processo nº TC-03824/026/08 (SÃO PAULO, 2008), do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, ao afirmar que o “carona” é campo fértil para o administrador ímprobo, que, na perspectiva de adquirir bens ou serviços, poderá negociar com contemplado(s) em ata(s), realizar licitação ou optar por celebrar o contrato com aquele que lhe ofereça vantagem ilícita, em grave afronta aos princípios da impessoalidade, economicidade e moralidade.

### 3.3.4 Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade encontra-se também arrolado no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal. Está intimamente ligado aos princípios da legalidade, da moralidade e da isonomia. Aplicado à atividade licitatória, significa que, além de ela se desenvolver em

conformidade com a lei, devem ser afastados quaisquer favoritismos, discriminações impertinentes ou tratamentos privilegiados que possam, de qualquer modo, beneficiar algum licitante. Por este princípio, proíbe-se o subjetivismo nas decisões.

O órgão não participante, ao preferir fazer adesão a uma ata a fazer uma licitação, está também, de certa forma, escolhendo com quem vai contratar, o que fere o princípio da impessoalidade. A impessoalidade e o subjetivismo da escolha do fornecedor são ainda mais evidentes no caso de existir mais de uma Ata de Registro de Preços vigente, igualmente vantajosas e com objetos potencialmente capazes de satisfazerem às necessidades da Administração, entre as quais caberá ao gestor do órgão que pretende aderir escolher com qual dos fornecedores beneficiários prefere contratar. Segundo Joel Niebuhr (2006, p. 19), a adesão de órgãos não participantes a determinada Ata de Registro de Preços expõe de maneira excessiva e desnecessária os princípios da moralidade e da impessoalidade, já que enseja todo tipo de *lobby*, tráfico de influência e favorecimento pessoal.

### 3.3.5 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

O edital é a lei interna do certame. Nem a Administração nem os licitantes podem descumprir as regras do edital, às quais se encontram estritamente vinculados (art. 41, Lei nº 8.666/93). O edital deve conter a descrição clara e completa do objeto licitado, de modo a possibilitar aos licitantes entenderem o que a Administração pretende contratar, viabilizando a adequada elaboração das propostas. O julgamento objetivo das propostas permitirá a seleção daquela que ofereça melhores condições para a Administração.

Diz-se que o instituto do “carona” fere o princípio da vinculação ao instrumento convocatório porque, numa licitação para registro de preços, a possibilidade de adesão à ata por órgão ou entidade não participante do certame não é explicitada no edital. Ainda que o fosse, o edital também não estima e, conseqüentemente, não há como os licitantes aferirem, na licitação, quantos órgãos pretenderão, no futuro, fazer adesão à Ata de Registro de Preços. Tampouco estão previstos, no edital, os quantitativos estimados correspondentes às demandas dos órgãos ou entidades que poderão manifestar interesse em fazer adesão à ata, prejudicando, assim, a elaboração da devida proposta pelos licitantes. Ora, se as propostas dos licitantes serão elaboradas sem levar em consideração tais quantitativos, não se pode afirmar que a Administração Pública estará selecionando a proposta mais vantajosa; portanto, não restará alcançada a finalidade última da licitação. Note-se que o artigo 7º, parágrafo 4º, da Lei de Licitações veda a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondem às previsões reais do projeto básico ou executivo.

Por tudo isso, é possível afirmar que a figura do “carona”, instituída pelo Decreto nº 3.931/2001, contraria o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, que rege as licitações públicas. Ademais, como o contrato também se vincula aos termos da licitação e da proposta vencedora (art. 54, § 1º, Lei nº 8.666/93), tem-se que a adesão à Ata de Registro de Preços pelo “carona” enseja contratação não prevista no edital.

### 3.3.6 Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade está previsto no artigo 3º da Lei de Licitações. É através da publicidade do edital da licitação que a Administração dá conhecimento aos interessados sobre o que pretende contratar, em quais quantidades e em que condições. É através da publicidade do edital que se possibilita a elaboração das propostas pelos licitantes e se viabiliza a competitividade do certame. Diz-se que a possibilidade de adesão à Ata de Registro de Preços por órgão não participante do certame fere o princípio da publicidade, porque os quantitativos das demandas dos órgãos aderentes não integram o quantitativo estimado para o objeto licitado, a eles não sendo dada a devida publicidade quando da divulgação do edital do certame. Considerando que o estabelecimento do quantitativo correto para o objeto licitado é fundamental para a elaboração das propostas, tem-se que a falta de publicidade do referido quantitativo não somente fere o princípio da publicidade, mas também pode restringir ou comprometer a competitividade do certame, desestimulando a participação de potenciais licitantes.

### 3.3.7 Princípio da Economicidade

A licitação tem como fim selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, em termo qualitativo e econômico. O artigo 40, parágrafo 2º, inciso II, da Lei de Licitações dispõe que constitui anexo do edital, dele sendo parte integrante, o orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários. É o orçamento estimado que servirá de base para se averiguar a economicidade dos preços ofertados.

Pelo princípio da economia de escala, quanto maior for o quantitativo requerido, maior a possibilidade de redução dos preços, o que implica maior economicidade. Já que os quantitativos demandados pelos órgãos aderentes não estão previstos no edital nem no orçamento estimado em planilha de quantitativos e preços unitários, não estarão contemplados nas propostas ofertadas pelos licitantes. Assim sendo, não poderá a Administração se beneficiar da economia de escala, por isso o procedimento do “carona” é mais uma vez prejudicial à Administração Pública, ferindo também o princípio da economicidade.

### 3.3.8 Princípio da Eficiência

Consagrado no artigo 37, caput, da Constituição Federal, o princípio da eficiência deve nortear a Administração Pública. Para atingir a almejada eficiência administrativa, a Administração deve buscar modernizar-se, desburocratizar-se, incentivar o planejamento, ampliar a utilização de recursos tecnológicos, facilitar e ampliar o acesso aos serviços públicos, maximizar resultados e reduzir custos, visando alcançar, com qualidade, a satisfação das necessidades públicas.

O SRP, sem dúvida, é ferramenta que concretiza o referido princípio. A possibilidade de promover um único certame licitatório para atender às necessidades comuns de vários órgãos ou entidades da Administração Pública gera economia processual, facilita e acelera o processo de contratação, bem como reduz custos. Requer, todavia, minucioso planejamento, sem o qual toda a sistemática do SRP não tem eficácia. A possibilidade de adesão à Ata de Registro de Preços por órgão não participante da licitação prestigia o não planejamento, incentivando a inércia e o comodismo (MELO, 2009, p. 341). Daí por que se defende que a prática do “carona” se constitui em afronta ao princípio da eficiência.

### 3.3.9 Princípio da Livre Concorrência

Estabelecido no artigo 170, inciso IV, da Constituição Federal, o princípio da livre concorrência consagra a competição entre as empresas, como fonte de redução dos custos e melhoria da qualidade dos bens e serviços, em benefício da sociedade. É princípio correlato à licitação, implícito no artigo 3º da Lei de Licitações. No contexto das licitações, a competição constitui-se em mola propulsora para que a Administração possa de fato selecionar a proposta mais vantajosa. Quanto maior for a disputa entre os interessados, mais chances terá a Administração de fazer uma contratação mais econômica.

A possibilidade de fornecer a órgãos e entidades não participantes do certame coloca o fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços numa condição privilegiada no mercado. Sem que tenha de enfrentar o desgaste e os custos inerentes a outros processos licitatórios, pode ser contratado por uma quantidade ilimitada de outros órgãos da Administração Pública que não participaram da licitação da qual se sagrou vencedor, podendo fornecer, para cada órgão aderente, até 100% dos quantitativos registrados na ata. Pode, portanto, o fornecedor beneficiário de uma ata auferir lucros exorbitantes e monopolizar o mercado em detrimento dos demais concorrentes, quebrando a relação de competitividade que deve existir na busca pela clientela. Daí por que se diz que o instituto do “carona” também se constitui em infração ao princípio da livre concorrência, impactando também o princípio da competitividade.

Neste sentido, Melo (2009, p. 41) sintetiza que, *in verbis*:

A figura do carona afeta ainda o princípio da competitividade, quando obsta a livre concorrência prevista no artigo 170, IV, da Constituição Federal, já que privilegia determinado fornecedor, desiguando-os dos demais, pura e simplesmente por ter sido contemplado em uma Ata de Registro de Preços, em uma licitação realizada por certo órgão da Administração Pública. Passando desta forma praticamente a dominar parcela de mercado local, regional ou até mesmo nacional, em prejuízo de sociedades empresárias melhor localizadas que poderiam vir a ofertar preços até mesmo inferiores a outros órgãos, tendo em vista as condições locais, de entrega, de pagamento, e outras.

Conforme ensina Tércio Sampaio Ferraz Júnior (apud GRAU, 1998, p. 232), analisando o princípio da livre concorrência, *in verbis*:

[...] livre concorrência é forma de tutela do consumidor, na medida em que competitividade induz a uma distribuição de recursos a mais baixo preço. De um ponto de vista político, a livre concorrência é garantia de oportunidades iguais a todos os agentes, ou seja, é uma forma de desconcentração de poder. Por fim, de um ângulo social, a competitividade deve gerar extratos intermediários entre grandes e pequenos agentes econômicos, como garantia de uma sociedade mais equilibrada.

### 3.4 O POSICIONAMENTO DE ALGUNS TRIBUNAIS DE CONTAS SOBRE O “CARONA”

Embora a maior parte da doutrina venha reiteradamente apontando problemas de ordem jurídica com relação ao instituto do “carona”, a prática de adesão a Atas de Registro de Preços por órgão e entidades da Administração Pública vem se tornando cada dia mais frequente em todas as esferas de governo. No âmbito dos Tribunais de Contas, as polêmicas do instituto também têm gerado entendimentos divergentes.

O Tribunal de Contas da União, embora não tenha se colocado contra essa prática, reconheceu a insuficiência dos limites impostos no Decreto nº 3.931/2001 determinando ao Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão, através do Acórdão nº 1.487/2007 – Plenário (BRASIL, 2007), que:

[...] 9.2.2. adote providências com vistas à reavaliação das regras atualmente estabelecidas para o registro de preços no Decreto nº 3.931/2001, de forma a estabelecer

limites para 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.

O Tribunal de Contas do Distrito Federal, em resposta à consulta formulada nos autos do Processo nº 35.501/2005 (BRASIL, 2006, p. 19), manifestou-se para reconhecer a validade 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 parágrafo 1º do artigo 4º da Lei nº 938/1995, e atenda os requisitos que a norma de regência estipula para tal hipótese.

O Tribunal de Contas de Mato Grosso, por sua vez, na Resolução de Consulta nº 15/2007 (MATO GROSSO, 2007), entendeu ser legítima a adesão à Ata de Registro de Preços. No entanto, estabeleceu que deve ser respeitado o limite de acréscimo, correspondente ao total registrado em ata acrescido de 25%, que pode ser utilizado pelo órgão gerenciador, órgãos participantes e “caronas”, em atendimento ao disposto no Decreto Estadual nº 7.217/2006. Tal entendimento foi reiterado na Resolução de Consulta nº 16/2009 (MATO GROSSO, 2009), quando a referida Corte de Contas entendeu constituir-se afronta aos princípios da competição e da igualdade de condições entre os licitantes a adesão ilimitada à Ata de Registro de Preços, admitindo a contratação por órgãos e entidades que não participaram do certame nos limites fixados no decreto regulamentador a ser editado pelos entes estadual e municipais mato-grossenses, ressaltando que, em caso de silêncio na norma específica, mostra-se razoável limitar a adesão à Ata de Registro de Preços em até 25% do quantitativo originalmente previsto.

O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, através do Prejulgado nº 1.895 (SANTA CATARINA, 2007), em 23 de agosto de 2007, considerou que o sistema de “carona”, instituído no artigo 8º do Decreto Federal nº 3.931/2001, fere o princípio da legalidade, asseverando que os decretos e as resoluções regulamentadoras não podem dispor além da Lei das Licitações ou contrariar princípios constitucionais. Em razão disso, reconheceu a ilegalidade da adesão à Ata de Registro de Preços, vedando que os seus jurisdicionados façam adesão a atas de órgãos ou entidades da esfera municipal, estadual ou federal ou permitam a utilização de suas atas por outros órgãos ou entidades de qualquer esfera, excetuada a situação contemplada na Lei Federal nº 10.191/2001.

O Tribunal de Contas do Rio de Janeiro regulamentou o seu Sistema de Registro de Preços por intermédio do Ato Normativo nº 92/2007 (RIO DE JANEIRO, 2007), atendo-se aos termos da lei, limitando a validade do registro a um ano. Tal regulamentação, todavia, nada previu a respeito do dar ou receber carona.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, por sua vez, regulamentou o seu Sistema de Registro de Preços através da Resolução nº 01/2006 (MINAS GERAIS, 2006) e, da mesma forma, também nada dispôs sobre a possibilidade de dar ou pegar “carona” em Atas de Registro de Preços. Todavia, no Processo de Consulta nº 757978 (MINAS GERAIS, 2008), a referida Corte de Contas entendeu ser lícita a adesão à Ata de Registro de Preços, desde que se obedeça à legislação de regência e, ainda, aos procedimentos relacionados na fundamentação do voto do relator.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, a despeito da previsão da possibilidade de adesão à Ata de Registro de Preços contida no Decreto Estadual nº 45.945/03, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito do Estado de São Paulo, com as alterações do Decreto Estadual nº 51.809/2007, vem entendendo, no julgamento de processos dos seus jurisdicionados, que os órgãos da Administração Pública no Estado de São Paulo devem abster-se de prever a figura do “carona” em suas licitações para registro de preços, conforme votos dos respectivos ministros-relatores, acolhidos nos acórdãos proferidos nos autos dos Processos TC-038240/026/08 (SÃO PAULO, 2008) e TC-23456/026/08 (SÃO PAULO, 2009). Todavia, em procedimento administrativo, formalizado através do Processo TC-008073/026/09 (SÃO PAULO, 2009), para estudar a aplicabilidade do Decreto Estadual nº 51.809/2007, em vista da faculdade de aproveitamento de ata de registro de preços por outro órgão público, bem como da possibilidade de se prorrogar por mais um ano o prazo de validade da ata, foi acolhido o voto do conselheiro-relator. Ele opinou pelo arquivamento do processo, sem julgamento do mérito, argumentando que apenas as riquezas das situações de fato e de direito que venham a ser apreciadas em cada caso concreto, sujeito à jurisdição do citado tribunal, podem levá-lo à formação de jurisprudência segura e refletida, orientadora das ações administrativas empreendidas.

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará, no Processo de Consulta nº 04480/2009-0 (CEARÁ, 2009), decidiu, por maioria, acolher o voto do relator, no sentido de que os órgãos e entidades da Administração Pública estadual podem utilizar Ata de Registro de Preços de outros órgãos da Administração, inclusive ata prorrogada, sendo esta vigente, observando ser imperiosa a necessidade de demonstração da vantagem para a Administração em relação a um novo procedimento licitatório e o atendimento dos princípios da razoabilidade, da impessoalidade e da economicidade.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, através da Portaria nº 460/2005, de 3 de outubro de 2005, regulamentou o Sistema de Registro de Preços para bens e serviços comuns no âmbito do tribunal, admitindo a sua atuação como órgão gerenciador ou órgão participante, mas vedando expressamente a sua atuação como “carona”. Nos termos dessa portaria, outros órgãos ou entidades da Administração Pública poderiam fazer adesão a Atas de Registros de Preços decorrentes de licitações em que o tribunal atuasse como órgão gerenciador, desde que o pretense aderente não fosse órgão ou entidade da Administração Pública estadual ou municipal sob sua jurisdição. Em 19 de agosto de 2008, todavia, através da Portaria nº 313/2008, foi revogada a Portaria nº 460/2005, não havendo atualmente qualquer norma vigente regulando o SRP no âmbito do TCE-PE. Na esfera do julgamento de processos dos seus jurisdicionados, recentemente, em decisão inédita, a referida Corte de Contas, através da Decisão TC nº 0948/2010, proferida no Processo de Consulta TC nº 1002105-0 (PERNAMBUCO, 2010, p. 10), deliberou que não é possível a adesão, pelo município, à licitação realizada por outrem, tendo em vista não existir na Lei nº 8.666/1993 a previsão de tal hipótese de dispensa.

#### 4 CONCLUSÃO

Não se podem negar os benefícios que o Sistema de Registro de Preços traz para incremento da eficiência na Administração Pública, constituindo-se numa ferramenta eficaz para reduzir o tempo e os custos inerentes às licitações, ao mesmo tempo que dá agilidade e celeridade às contratações de bens e serviços que visam atender às necessidades públicas.

Sob o ponto de vista jurídico, o SRP não apresenta incompatibilidade com o sistema licitatório estabelecido pela lei e pela Constituição Federal, já que os valores que balizam a licitação continuam preservados em sua sistemática. Todavia, a figura do “carona”, prevista no artigo 8º do Decreto nº 3.931/2001, que regulamenta o SRP na esfera federal, constitui-se em verdadeira afronta aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, que norteiam a Administração Pública, bem como a princípios basilares das licitações, tais como o da vinculação ao instrumento convocatório, da competitividade e da economicidade.

Neste artigo, procurou-se demonstrar que a simples adesão à Ata de Registro de Preços por órgão não participante do certame enseja uma contratação não prevista no edital e uma forma de contratação direta não amparada em lei, constituindo-se tal prática em burla ao dever de licitar. Ademais, pode gerar privilégios desarrazoados para o fornecedor vencedor da licitação para registro de preços, que poderá auferir lucros exorbitantes e monopolizar o mercado, ante a insuficiência dos

limites impostos ao sistema pela legislação vigente. Atualmente a única limitação imposta pelo decreto regulamentador é a que estabelece que o “carona” somente possa contratar até o limite máximo dos quantitativos registrados em ata, o que por si só não basta. A inexistência de outros limites tem gerado distorções prejudiciais à livre concorrência, comprometendo a isonomia e a competitividade, ambas essenciais para que seja preservada a ordem econômica. Ademais, ainda há o risco de afastar a Administração da contratação mais vantajosa, de modo que a propagação decorrente de novas contratações poderá causar danos relevantes ao erário.

Por tudo o que foi exposto, entende-se dar razão à boa parte da doutrina que pugna pelo caráter inconstitucional e ilegal do instituto do “carona”.

## REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Celso Bastos, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 set. 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, XXI, da Constituição Federal, constitui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Republicado, 6 jul. 1994. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 12 set. 2009.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no artigo 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 2001. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3931htm.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm)>. Acesso em: 12 set. 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.520, de 10 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e municípios, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/2002/L10520.htm>>. Acesso em: 12 set. 2009.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 15.647/SP (2002/0153711-9). Relator: Ministra Eliana Calmon. Brasília, 25 mar. 2003. **Diário de Justiça**, Brasília, DF, 14 abr. 2003. p. 206. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=4&pagina=206&data=14/04/2003>>. Acesso em: 12 set. 2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Recurso de Reconsideração. Processo nº 014.013/1999-1. Acórdão nº 267/07 – Segunda Câmara. Relator: Benjamin Zymler. Brasília, 6 mar. 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 mar. 2007. p. 126. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=126&data=09/03/2007>>. Acesso em: 12 set. 2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Representação. Processo nº TC- 008.840/2007-3. Acórdão nº 1.487/2007 – Plenário. Entidade: Ministério da Saúde. Relator: Walmir Campelo. Brasília, 1 ago. 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 ago. 2007. p. 69. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=69&data=03/08/2007>>. Acesso em: 12 set. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas Simplificada (Exercício 2002). Processo nº TC-012.908/2003-5. Acórdão nº 665/08 – Plenário. Relator: Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, 16 abr. 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 abr. 2008, p. 116. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=116&data=18/04/2008>>. Acesso em: 12 set. 2009.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Consulta. Processo nº TC-026.059/2008-8. Acórdão nº 2.289/08 – Plenário. Relator: Guilherme Palmeira. Brasília, 22 out. 2008. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 out. 2008, p. 110. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=110&data=24/10/2008>>. Acesso em: 12 set. 2008.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Tomada de Contas Simplificada (Exercício 2006). Processo nº TC-020.212/2007-7. Acórdão nº 1498/09 – Primeira Câmara. Relator: Marcos Bemquerer. Brasília, 7 abr. 2009. Ata 10/2009 – Primeira Câmara. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 abr. 2009, p. 154. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=154&data=09/04/2009>>. Acesso em: 25 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Consulta. Processo nº 021.269/2006-6. Acórdão nº 991/09 – Plenário. Relator: Marcos

Vinícios Vilaça. Brasília, 13 maio 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 maio 2009, p. 101. Disponível em: < <http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=101&data=15/05/2009>>. Acesso em: 12 set. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação. Processo nº TC-027.147/2008-7. Acórdão nº 6511/09 – Primeira Câmara. Relator: Walton Alencar Rodrigues. Brasília, 17/11/09. Ata 41/2009 – Primeira Câmara. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 nov. 2009. p. 222. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=222&data=20/11/2009>>. Acesso em: 10 fev. 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Súmula nº 257. O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002. Brasília, 28 abr. 2010. **Diário Oficial da União**, 5 mai. 2010, p. 93. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/imprensa/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=93&data=05/05/2010>>. Acesso em: 06 maio 2010.

CEARÁ. Tribunal de Contas do Estado. Consulta. Processo nº 04480/2009-0. Entidade: Procuradoria-Geral do Estado. Relator: Conselheiro Substituto Edilberto Carlos Pontes Lima. Fortaleza, 24 nov. 2009. **Diário Oficial do Estado**, Fortaleza, 28 dez. 2009. Disponível em: <[http://www.tce.ce.gov.br/sitetce/detalhe\\_processo.jsp?idprocesso=119227](http://www.tce.ce.gov.br/sitetce/detalhe_processo.jsp?idprocesso=119227)> . Acesso em: 11 mar. 2010.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas. Consulta. Processo nº 35.501/2005. Decisão nº 1806/06. Entidade: Secretaria de Estado de Fazenda do Distrito Federal. Relator: Antônio Renato Alves Rainha. Brasília, 20 abr. 2006. **Diário Oficial do Distrito Federal**, 4 maio 2006. p. 19.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 2. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

\_\_\_\_\_. **Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle**. Disponível em: < <http://www.jacoby.pro.br/Carona.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2009.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby; REOLON, Jaques Fernando. Registro de Preços - Mato Grosso: um exemplo de boa gestão. **Fórum de Contratação e Gestão Pública (FCGP)**, Belo Horizonte, ano 8, n. 92, p. 129-138, ago. 2009.

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

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e contratos administrativos**, 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

MATO GROSSO. Tribunal de Contas do Estado. Resolução de Consulta nº 15/2007. Processo nº 761-7/2006. Entidade: Secretaria de Estado de Administração. Relator: Ubiratan Francisco Vilela Tom Spinelli. **Diário Oficial do Estado**, Cuiabá, MT, 23 out. 2007. Disponível em: <[http://www.iomat.mt.gov.br/do/navegadorhtml/?edi\\_id=1557](http://www.iomat.mt.gov.br/do/navegadorhtml/?edi_id=1557)>. Acesso em: 10 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Resolução de Consulta nº 16/2009. Processo nº 2951-3/2009. Entidade: Câmara Municipal de Cuiabá. Relator: Humberto Bosaipo. Cuiabá, 5 maio 2009. **Diário Oficial do Estado**, 7 maio 2009. Disponível em: <[http://www.iomat.mt.gov.br/do/navegadorhtml/?edi\\_id=2297](http://www.iomat.mt.gov.br/do/navegadorhtml/?edi_id=2297)>. Acesso em: 10 mar. 2010.

MELO, Ramon Alves de. O Sistema de Registro de Preços, a figura do “carona” e a violação dos princípios jurídicos aplicáveis às licitações públicas. **Revista O Pregoeiro**, São Paulo, p. 36-42, maio 2009.

MELO, Thiago Dellazari. A utilização do Sistema de Registro de Preços por órgãos que não participaram da licitação: uma análise do artigo 8º do Decreto nº 3.931/01. **Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC**, Curitiba, n. 182, p. 334-345, abr. 2009.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Resolução nº 01/2006, de 22 de fevereiro de 2006. Institui o Sistema de Registro de Preços no âmbito do Tribunal de Contas, previsto no artigo 15 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e estabelece normas relativas aos procedimentos operacionais a serem observados na sua execução, conforme dispõe o artigo 115 da referida lei. **Diário Oficial do Estado**, Belo Horizonte, MG, 8 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.tce.mg.gov.br/img/Legislacao/legiscont/Resolucoes/2006/R0106.htm>>. Acesso em: 11 mar. 2010.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Consulta. Processo nº 757.978/2008. Entidade: Departamento Municipal de Água e Esgoto

de Campo Belo. Relator: Conselheiro Substituto Gilberto Diniz. Belo Horizonte, 8 out. 2008. Disponível em: <<http://200.195.70.14/TCJuris/Nota/Details/757978?data=10%2F08%2F2008%2000%3A00%3A00>>. Acesso em 11 mar. 2010.

NIEBUHR, Joel de Menezes. “Carona” em ata de registro de preços: atentado veemente aos princípios de direito administrativo. **Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC**, Curitiba, n. 143, p. 13-19, jan. 2006.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado. Consulta. Processo TC nº 1002105-0. Decisão TC nº 0948/2010. Entidade: Prefeitura do Município de Jupi. Relator: Conselheiro Marcos Loreto. Recife, 11 ago. 2010. **Diário Oficial do Estado**, 19 ago. 2010, p. 10.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas do Estado. Ato Normativo nº 92/2007, de 13 de agosto de 2007. Aprova o Regulamento do Sistema de Registro de Preços previsto no artigo 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, 15 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/main.asp?Team={CFDB1F4B-C2A5-4EEE-91D0-9DEBE631F4AC}>>. Acesso em: 10 mar. 2010.

RAMOS, Albenides. **Metodologia da pesquisa científica**: como uma monografia pode abrir o horizonte do conhecimento. São Paulo: Atlas, 2009.

REIS, Paulo Sérgio de Monteiro. O carona no sistema de registro de preços. **Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC**, Curitiba, n. 167, p. 36-43, jan. 2008.

SAMPAIO, Ricardo Alexandre. Aplicação do sistema de registro de preços para a contratação de obras e serviços de engenharia – breves apontamentos. **Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC**, Curitiba, n. 191, p. 59-66, jan. 2009.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado. Consulta. Processo nº 07/00001662. Decisão nº 2392/07 (Prejulgado 1895). Entidade: Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina. Relator: Wilson Rogério Wan-Dall. Florianópolis, 6 ago. 2007. **DOTC-e**, 23 ago. 2007. Disponível em: <[http://consulta.tce.sc.gov.br/cog/asp/prejulgado.asp?nu\\_prejulgado=1895](http://consulta.tce.sc.gov.br/cog/asp/prejulgado.asp?nu_prejulgado=1895)>. Acesso em: 14 mar. 2010.

SANTANA, Luís Cláudio. O sistema de registro de preços e o carona. **Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC**, Curitiba, n. 166, p.1218-1231, dez. 2007.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Contas. Tipo. Processo TC-23456/026/08. Voto do Conselheiro-Relator. Entidade: Secretaria da Segurança Pública - Departamento Estadual de Trânsito (Detran). Relator: Eduardo Bittencourt Carvalho. São Paulo, 3 mar. 2009. **Diário Oficial do Estado**, São Paulo, SP, 21 mar. 2009. Disponível em: <[http://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/12888.pdf](http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/12888.pdf)>. Acesso em: 14 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas. Processo TCA-008073/026/09. Voto do Conselheiro-Relator. Entidade: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Relator: Renato Martins Costa. São Paulo, 18 nov. 2009. **Diário Oficial do Estado**. São Paulo, SP, 2 dez. 2009. Disponível em: <[http://www2.tce.sp.gov.br/arqs\\_juri/pdf/52483.pdf](http://www2.tce.sp.gov.br/arqs_juri/pdf/52483.pdf)>. Acesso em: 14 mar. 2010.

SILVA, Luiz Antonio Miranda Amorim. O efeito “carona” no Sistema de Registro de Preços. **Revista Virtual da AGU**. Ano IX, n. 89, jun. 2009. Disponível em: <[http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=83694&id\\_site=1115&ordenacao=1](http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=83694&id_site=1115&ordenacao=1)>. Acesso em: 1 fev. 2010.

SOUTO, Marcos Jurema Filho; GARCIA, Flávio Amaral. Sistema de registro de preços : o efeito “carona”. **Boletim de Licitações e Contratos – BLC**, São Paulo, n. 3, p. 239-248, mar. 2007.