



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS  
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO  
CURSO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS**

**EVERTON DANIEL PEREIRA SARMENTO**

**ASPECTOS POLÊMICOS DO SISTEMA DE REGISTROS DE PREÇO  
E A FIGURA DO CARONA**

**SOUSA - PB  
2011**

**EVERTON DANIEL PEREIRA SARMENTO**

**ASPECTOS POLÊMICOS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO E  
A FIGURA DO CARONA**

**Monografia apresentada ao Curso de Ciências Jurídicas e Sociais do CCJS da Universidade Federal de Campina Grande, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.**

**Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Marques Moreira Vieira.**

**SOUSA - PB  
2011**



S246a Sarmento, Ewerton Daniel Pereira.  
Aspectos polêmicos do sistema de registro de preço e a figura do Carona. / Ewerton Daniel Pereira Sarmento. - Sousa - PB: [s.n], 2011.

62 f.

Orientadora: Professora Dr<sup>a</sup>. Maria Marques Moreira Vieira.

Monografia - Universidade Federal de Campina Grande; Centro de Formação de Professores; Curso de Bacharelado em Ciências Jurídicas e Sociais - Direito.

1. Direito Tributário. 2. Licitação – Registro de preço. 3. Sistema de Registro de Preços - Licitação. 4. Administração Pública - contratos. 5. Direito administrativo. 6. Princípios da Administração Pública. 7. Ata de Registro de Preços. 8. Proibição administrativa. I. Vieira, Maria Marques Moreira. II. Título.

CDU: 351.712.2.02(043.1)

**Elaboração da Ficha Catalográfica:**

Johnny Rodrigues Barbosa  
Bibliotecário-Documentalista  
CRB-15/626

EVERTON DANIEL PEREIRA SARMENTO

ASPECTOS POLEMICOS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO E A  
FIGURA DO CARONA

Trabalho de Conclusão apresentado ao  
Curso de Ciências Jurídicas e Sociais,  
da Universidade Federal de Campina  
Grande, em cumprimento ao requisito  
necessário para obtenção do Título  
Bacharel em ciência Jurídicas e  
Sociais.

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Maria Marques M.  
Vieira

Banca Examinadora:

Data de aprovação: \_\_\_\_\_

---

Orientadora: Prof<sup>a</sup> Maria Marques M. Vieira.

---

Examinador 1

---

Examinador 2

À minha avó Maria dos Remédios Sarmiento, que na sua história de vida nos ensinou o valor da educação.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, que abriu todas as portas e abençoou todas as minhas escolhas.

A minha mãe Elisabete, que sofreu e superou todos os problemas ao meu lado e se sacrificou para poder me dar o seu melhor.

A minha futura esposa Silvia, que me encoraja e me ajuda a superar todos os obstáculos.

A todos os familiares e amigos que contribuíram para minha formação como pessoa.

A minha professora e orientadora Maria Marques M. Vieira, que contribuiu com sua sabedoria, orientação e cumplicidade para o desenvolvimento deste trabalho.

Determinação coragem e auto  
confiança são fatores decisivos para o  
sucesso. Se estamos possuídos por  
uma inabalável determinação  
conseqüiremos superá-los.  
Independentemente das circunstâncias,  
devemos ser sempre humildes,  
recatados e despidos de orgulho.

(Dalai Lama)

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF - Constituição da República Federativa do Brasil

COPEL - Comissão Permanente de Licitação

SRP - Sistema de Registro de Preço

TCU - Tribunal de Contas da União

V - Volume



## RESUMO

A Administração Pública, Lastreado nos ato legais em legislação específica para contratação de serviços ou aquisição de bens vem renovando no procedimento administrativo adotado para estes fins, surgindo assim o Sistema de Registro de Preço, que consiste em um procedimento de cunho licitatório que beneficia vários órgãos em um único certame, e a figura do carona, qualificando-o como órgão que não realiza procedimento licitatório mas adere a uma proposta vencedora derivada de alguma licitação alheia a este órgão e os aspecto polêmicos em torno desta prática, tais como violação de diversos principio constitucionais. Desenvolve-se este trabalho para conceituar o procedimento em tela e expor detalhadamente seus requisitos, seqüencialmente abordando os aspectos polêmicos no sistema de registro de preço e a figura do carona, enfatizando os conflitos de atos administrativos pertinentes aos procedimentos legais exigido para todas e quaisquer contratação pública. Para isto, utiliza-se o método bibliográfico de pesquisa, consulta internéticas e práticas administrativas, procurando exaltar a problemática em licitações, confrontando a normativa legal aplicada a este procedimento administrativo na modalidade usual de contratação. No termino, indica as lacunas a serem preenchidas pelos atos administrativos vinculados ao procedimento licitatório nos termos normativos.

**Palavras chaves:** Licitação. Registro de Preço. Aspecto Polêmicos.

## ABSTRACT

Public administration, backed by legal act in specific legislation for contracting services or purchase of goods has been renovating the administrative procedure adopted for these purposes, thus resulting in the Registry System Price, which consists of a matrix bidding procedure that benefits many organs in a single event, and the figure of a ride, described it as a body that conducts the bidding process but not sticking to a winning proposal derived from any bidding unrelated to this agency and the controversial aspects surrounding this practice, such as violation of various constitutional principle . It develops this work to conceptualize the procedure on the screen and expose your requirements in detail, sequentially addressing the controversial aspects in the registration system of price and the figure of the ride, emphasizing conflicts of administrative acts pertaining to legal procedures required for any and all procurement .For this, we use the method of literature search, internet consultation and administrative practices, trying to extol the problems in procurement, confronting the legal rules applied to the administrative procedure in the usual mode of engagement. In the end, indicating the gaps to be filled by administrative acts related to the bidding procedure in accordance with regulations.

**Keywords:** Bid. Record Price. Controversial Aspect.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2 DA LICITAÇÃO E SEUS PRINCÍPIOS</b> .....	13
2.1 NATUREZA JURÍDICA DA LICITAÇÃO .....	14
2.2 ASPECTOS GERAIS DA LICITAÇÃO .....	15
2.3 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LICITAÇÃO.....	16
<b>2.3.1 Princípio da Legalidade</b> .....	16
<b>2.3.2 Princípio da igualdade ou da isonomia</b> .....	18
<b>2.3.3 Princípio da publicidade</b> .....	20
<b>2.3.4 Princípio da probidade administrativa ou moralidade</b> .....	22
<b>2.3.5 Princípio do julgamento objetivo</b> .....	23
<b>2.3.6 Princípio da vinculação do instrumento convocatório</b> .....	24
<b>2.3.7 Princípio da impessoalidade ou finalidade</b> .....	25
<b>2.3.8 Princípio da indisponibilidade dos interesses públicos</b> .....	27
<b>3 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO E FIGURA DO CARONA</b> .....	29
3.1 DO FUNDAMENTO LEGAL DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO ...	29
3.2 DA DEFINIÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO.....	31
3.3 DA DISTINÇÃO EM RELAÇÃO ÀS CONTRATAÇÕES CONVENCIONAIS .....	32
3.4 ATA DE REGISTRO DE PREÇO .....	33
3.5 ÓRGÃOS ORIGINÁRIOS REALIZADOR DA LICITAÇÃO .....	38
3.6 VANTAGENS E DESVANTAGENS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO.....	41
<b>4 ASPECTOS POLÊMICOS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO</b> .....	44
4.1 DA OBRIGATORIEDADE CONSTITUCIONAL DE LICITAR.....	44
4.2 VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS .....	46
<b>4.2.1 Transgressão ao princípio da legalidade</b> .....	47
<b>4.2.2 Transgressão ao princípio da isonomia</b> .....	49
<b>4.2.3 Transgressão ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório</b> .....	51
<b>4.2.4 Transgressão aos Princípios da Moralidade ou probidade Administrativa e da Competitividade</b> .....	52

<b>4.3 DECISÃO DO TCU ACERCA DA FIGURA DO CARONA.....</b>	<b>54</b>
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>58</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>60</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste trabalho vislumbra analisar os aspectos polêmicos do procedimento especial de licitação que é o Sistema de Registro de Preço, que consiste em procedimento para contratação, mediante a adesão a uma ata de registro de preço, derivado de uma licitação, alheia a este órgão. Apresentando sua disciplina legal e características mais relevantes, utilizado por entes dotados de verbas públicas e os constantes abusos, praticados pelos gestores públicos, na figura do carona. Diante disto, serão confrontados os atos administrativos antecessores dos certames licitatórios, nas modalidades elencadas, legalmente, entre atos praticados no procedimento em tela, averiguando o descumprimento dos preceitos legais, reguladora dos certames licitatórios.

O estudo do Sistema de Registro de Preço e a figura do Carona, nesta pesquisa, como primeiro plano, analisa as polêmicas estabelecidas em torno dos aspectos da ilegalidade que, neste procedimento, apresenta-se como passível e vulnerável a práticas corruptíveis, que maculam e comprometem, do ponto de vista legal, as atividades administrativas, submetendo-as ao crivo de flagrante falta de observância à ordem constitucional. E, como segundo plano, pretende-se contribuir para que os envolvidos, nesse procedimento, possam refletir suas práticas e, passem a executá-las, de forma que se coadune com o que está plasmado na Constituição e no Estatuto Federal licitatório. Favorecendo a melhor utilização das verbas públicas e possibilitando as atividades estatais a serem desenvolvidas, para atender o fim específico do Estado, que se concretiza no atendimento ao interesse coletivo.

A metodologia de pesquisa que será utilizada, desenvolverá através de pesquisas bibliográficas e práticas, para aferição do conhecimento exposto no trabalho, utilizando o método de estudo comparativo e crítico, para verificação de incompatibilidade legal entre constituição federal, leis e decretos analisados.

A abordagem, no primeiro capítulo, explanará sobre as noções gerais da licitação em uma visão ampla, abordando conceito e princípios norteadores, identificando e discutindo sobre a aplicabilidade dos mesmos.

O segundo capítulo versará sobre a temática do sistema de registro de preço e a figura do carona, abordando conceito, natureza jurídica, óptica geral da aplicabilidade, reflexão dos requisitos legais no procedimento licitatório, confrontando com tema em epigrafe.

O terceiro capítulo abordará sobre os aspectos polêmicos do Sistema de Registro de Preço, em torno do regimento legal, violação dos princípios constitucionais, norteadores da Administração Pública e óptica do Tribunal de Contas da União, a respeito da previsão da figura do carona.

Por fim, enfatizar-se-á que o Sistema de Registro de Preço está sendo utilizado indevidamente, por consequência da falta de uma previsão legal deste procedimento tão usual, na atualidade, e que, na forma como está sendo aplicada não se compatibiliza com o procedimento licitatório, discorrendo sobre esse procedimento e identificando as lacunas legais a serem solucionadas.

## 2 DA LICITAÇÃO E SEUS PRINCÍPIOS

A Constituição Federal vigente disciplina a licitação, bem como a lei específica de nº 8.666/93 (Lei das licitações e contratos) que rege e instrumentaliza o procedimento administrativo, que é dotado de conjuntos de atos vinculados, com a finalidade de escolher, a melhor ofertada, observando os parâmetros reguladores da capacidade jurídica, técnica e econômica, para escolha da melhor oferta.

Em termos leigos, licitação se constitui uma disputa de oferta entre os concorrentes interessados, ganhando aquele que oferecer a melhor oferta à Administração, desde que, cumprido os requisitos legais, para se celebrar o contrato, entre uma entidade pública e o interessado da melhor proposta classificada.

Considera-se injusto o desenvolvimento de um conceito próprio, diante de uma rica doutrina disponível, a exemplo de Mello (2004. p. 483):

*Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os *que preenchem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.**

Licitação configura-se como mero procedimento, utilizado pela Administração que objetiva zelar o dinheiro público e dar maior transparência ao modo de como são empregados os recursos do povo, favorecendo os agentes administradores cumprirem as necessidades públicas, com observância nas normas legais.

## 2.1 NATUREZA JURÍDICA DA LICITAÇÃO

A natureza jurídica da licitação se configura ao indagar: para que serve a licitação? Qual é seu objetivo? Responde-se, respectivamente, que serve para seleção de um possível eventual contrato com poder público. A licitação está para os contratos, assim como o concurso público está para as pessoas. Quando a Administração Pública precisa contratar pessoas, faz-se um concurso público, ou seja, adota-se um procedimento administrativo para seleção dessas pessoas, que, posteriormente, venham a ser nomeadas. No caso da licitação, trata-se do mesmo caso, quando a Administração Pública precisa adquirir bens, serviços e execução de obras, realiza um procedimento para selecionar pessoa física ou jurídica com quem, posteriormente, irá contratar.

Como se depreende das lições de MELLO (1978, p. 32):

*Embora distintas, sob certo aspecto, se entrelaçam, porquanto a ação administrativa informa a atuação financeira. Realmente, tais acordos dizem respeito à gestão econômico-financeira da entidade pública, quando delas participa, sendo a licitação o procedimento administrativo, que a embasa juridicamente, como o processo próprio para escolha de terceiro, particular, interessado na efetivação do acordo, objeto da licitação.*

Evidencia-se que a natureza jurídica da licitação pertence ao campo do direito administrativo, consagrada na Constituição Federal, em seu art. 22, XXVII, que dispõe: “compete à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios...”. Ressaltando a licitação como instituto de direito administrativo, torna-se o objeto da licitação o núcleo central, que tem seu resultado um feito jurídico, que, neste caso, fala-se de um contrato. Esse age como um meio técnico-jurídico de formação de direitos e obrigações da Administração Pública, ao determinar a oferta mais vantajosa, da qual surgirá um vínculo de acordo, ou seja, um contrato.



## 2.2 ASPECTOS GERAIS DA LICITAÇÃO

Entende-se por licitação, o certame público em que as entidades dotadas de verbas públicas, realiza procedimento competitivo entre interessados, que pretendem ser contratados pela Administração Pública, mediante oferecimento da oferta mais vantajosa ao interesse público. Respeitando de forma geral as fases sequenciais do certame, exigindo a adequação aos atributos legais de forma isonômica, para que obtenha um cumprimento das obrigações futuras.

A licitação disciplina-se pela Lei de nº 8.666 de junho de 1993, criada para regulamentar o disposto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que impôs a licitação como regra geral, como meio de estabelecer contrato com terceiros, salvo os casos elencados para contratação direta. O texto da Lei 8.666/93, em seu art. 3º, determina quais os princípios norteadores do certame licitatório, inserido pelo legislador como normas reguladoras, que garantam a efetividade legal a serem cumpridas e aplicadas pela Administração Pública, como se configura na leitura do *caput* do citado artigo:

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

No entendimento de Mukai (2000), o legislador, ao inserir os princípios constitucionais norteadores da Administração Pública na lei de licitações, quis impedir aventuras, afoitezas, liberalidades ou abuso do dinheiro público. Ao absorver esses princípios, tornou um ato de moralização dos negócios públicos.

Veja-se, pois, a seguir, uma breve explanação sobre os princípios basilares da licitação

## 2.3 PRINCÍPIOS NORTEADORES DA LICITAÇÃO

Aborda-se, em seguida, uma breve explanação acerca dos princípios basilares da licitação, previstos na Carta Magna e na específica da licitação.

### 2.3.1 Princípio da Legalidade

Aduz-se que o princípio da legalidade, é aplicado a todo e qualquer negócio realizado pela Administração Pública, elencado na Constituição Federal, no art.37. Numa óptica geral, é um princípio que se cumpre, e não se atém apenas como parâmetro indutivo. A essência desse princípio é a aplicabilidade efetiva nos termos legais. É prática, por exemplo, exigir, no conteúdo do edital licitatório, o seguimento restrito da lei, e que qual quer indício de desvio de finalidade do que não é exigido em lei, estará ferindo o princípio da legalidade.

O princípio da legalidade significa legítimo, correto, válido, aceitável, regular. Qualquer exigência no ato convocatório, com total regulação do roteiro descrito pela lei, ou seja, a lei está vinculado a vontade do licitador, e esse tem que se ater a ela, delimitando a vontade do licitador em adequar a necessidade executória aos termos da lei.

Enuncia Barbosa (2009, Pag. 116), aborda, em caso prático, o que significa esse princípio:

Descendo ao plano prático, significa este princípio, por exemplo, que não poderá ser instaurada licitação para obra e serviço que inverta ou desconsidere a sequência das fases, ou etapas, prevista no art. 7º, I a III (projeto básico, projeto executivo e execução); que cada etapa seria obrigatoriamente concluída e aprovada, antes de iniciada e seguinte (art.7º, §1º); que somente se poderão licitar obras e serviços quando houver um projeto básico aprovado, existir orçamento detalhado em planilha, houver previsão de recursos orçamentários

suficientes, e, quando a entidade o tiver, o produto aguardado da licitação estiver estabelecido no Plano Plurianual (art.7º,§ 2º, I a IV, respectivamente). Obedecer a essas imposições seria cumprir, objetivamente, o princípio da legalidade.

Como observado anteriormente, caso não seja aplicado o princípio em tela, nos termos do instrumento convocatório, estabelece a Lei 8.666/93, no art. 7º, § 6º, que é cominado a nulidade no ato transgressor, sem se mencionar as previsões criminais constante nos arts. 89 a 99 da mesma lei. Nessas condições, estrutura-se o procedimento licitatório, de modo a restringir a discricionariedade e determinar as fases ou momentos específicos.

É desse entendimento de Bertoncini (2002), que se assevera que, não existia no Direito anterior, tratamento sistemático dos princípios e normas jurídicas, fundamentais da Administração Pública. Possui profunda contrafação do regime jurídico administrativo brasileiro, a afirmação dos princípios que só eram aceitos pela doutrina.

Como ainda esclarece Bertoncini (2002), o princípio da legalidade que estabelece o alicerce normativo do regime jurídico administrativo nacional, que se irradia por todo ordenamento jurídico administrativo, conectando o comportamento dos administradores públicos, na atuação de seus papéis, nos três campos governamentais, além dos próprios administradores.

O princípio da legalidade se coliga à noção de Estado de Direito, que é aquele que se submete ao próprio direito que o criou, motivo pelo qual não necessita ser inesperado constituir-se o princípio da legalidade um dos alicerces estruturais do Estado de Direito. Ainda que este não se confunda com a lei, não se pode contradizer que este constitui uma das suas expressões do direito administrativo. É na legalidade que as pessoas se baseiam nos fundamentos de seus direitos, assim como a fonte de seus deveres. Princípio geral de nosso ordenamento assegurado, no artigo 37 da CF.

O Princípio, em tela, configura-se uma das maiores garantias dos administradores frente ao Poder Público. Ele concede total submissão do Poder Público à previsão legal, visto que, os administradores devem atuar sempre em consonância à lei. Nas relações de Direito Privado, é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, com base no Princípio da Autonomia da Vontade. Já, com relação à Administração Pública, só é permitido fazer o que a lei

autoriza, isto está expresso no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Assim, o administrador público não pode, mediante mero ato administrativo, conceder direitos, estabelecer obrigações ou impor proibições aos cidadãos. A criação de um novo tributo, por exemplo, dependerá de lei. O destacado conhecimento jurídico de Meirelles (2005, pag. 88), ressalva que: “Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que autoriza”.

Este princípio presta uma garantia para o interesse público, pois, qual quer ato praticado pela Administração Pública, somente terá validade se respaldado em lei, que em sua acepção ampla, representa um limite para a atuação do Estado, visando à proteção do administrado em relação ao abuso de poder.

Conforme foi explicitado, na conceituação do princípio da legalidade, consolida-se como importante, a manutenção desse princípio no Direito Administrativo, visto que deve ser efetivado pelos operadores do direito, a fim de evitar a falta de vinculação à norma legal, assim como, a formação de privilégios e a corrupção no Sistema de Registro de Preço. A promulgação do princípio da legalidade facilita o uso dos métodos e procedimentos corretos a serem seguidos pelos servidores públicos e as pessoas que com eles atuam. Concluindo, faz-se mister ressaltar, que ao se realizar atos administrativos, deve-se ter sempre em vista o respeito ao princípio da legalidade, para que assim, haja a aplicação da ordem e da justiça na ordem jurídica.

### **2.3.2 Princípio da igualdade ou da isonomia**

Observa-se o princípio da igualdade ou isonomia entre os licitantes como primordial da licitação, como ressaltado no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal que consiste: “Todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza [...]”, ressalta-se tal princípio no artigo 3º, da Lei 8.666/93, aplicando-a na lei de licitação, com objetivo de pôr em prática, o brocardo jurídico, que menciona “igualdade entre iguais e desigualdade, portanto entre os desiguais”, isso significa a utilização de medidas diferentes para se igualar

os desiguais, para que se possam nivelar o direito a um mesmo patamar, pois não pode possuir procedimento seletivo com discriminação entre participantes, ou com cláusula do Edital, que afastem eventuais proponentes qualificados ou os prejudiquem no julgamento.

Define-se que o princípio da isonomia deve ser considerado como um instrumento regulador das normas, para que todos sob rédeas do direito administrativo, utilize a lei para um tratamento pacífico. Todos os dispositivos legais de licitações ou regulamentação de um peculiar processo licitatório devem ser interpretados à luz do princípio da isonomia, o qual, não tem a finalidade de proibição completa de qualquer diferenciação entre os interessados, pois essa irá ocorrer naturalmente com a seleção da proposta mais vantajosa à Administração Pública. Sua verdadeira aplicação é a vedação de qualquer discriminação eventual, que provoque desvalia de proposta em proveito ou interesse de alguém, resultado esse de interferências pessoais injustificadas de algum ocupante de cargo público.

Ensina Barbosa (2009, p 117), na expressão do significado do princípio da isonomia:

Significa que, em tese, em princípio, abstratamente, antes de iniciar alguma *legítima* diferenciação entre possíveis licitantes, todos eles disputam do mesmo, idêntico, direito de decorrer a contratante com Administração. A igualdade, neste caso, é de *expectativa*: todos, em princípio, tem iguais expectativas e contratar com a Administração.

Evidencia-se que, no dizer de Barbosa (2009), isonomia não é senão a igualdade entre os iguais, e a desigualdade entre os desiguais, na exata medida das suas desigualdades. A aplicação desse princípio, na lei de licitação, permite à Administração uma “desigualdade prévia” entre possíveis licitantes de modo apenas a permitir que, entre eles, alguns, com característica de suficiência técnica e econômica capazes de oferecer segurança à Administração, do cumprimento de futuro contrato, possam ter suas propostas examinadas, em fase posterior à previa habilitação.

Como entendido por Mello (2002), o teor político-ideológico absorvido pelo princípio da isonomia e consagrado pela constituição em geral, é que a Lei

não pode ser fonte de vantagem ou perseguições, mas instrumento regulador da vida social que necessita tratar equitativamente a todos.

Assim, constata-se que a obrigação da Administração Pública, não é somente buscar a proposta mais vantajosa, mas também demonstrar que concedeu a todos os concorrentes aptos, a mesma oportunidade.

### 2.3.3 Princípio da publicidade

O princípio da publicidade encontra-se contemplado no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, que norteia todos os atos da Administração Pública. Salieta-se que, todo ato público, só gera efeito jurídico, depois de publicado. Julgam-se ineficazes os atos públicos que praticados pelo administrador, não se publicam, consubstanciando a transparência, praticada pelo Estado, na figura do governo, com o zelo das verbas públicas.

Como princípio adotado pela lei de licitação, além de efetivar os atos públicos e dar maior transparência, esse princípio consigna-se outra função importantíssima, a de permitir que qualquer pessoa fiscalize e controle os atos da Administração, pertinentes à licitação, como menciona o art. 4º da lei de licitação:

Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 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.

Nessa égide do princípio da transparência, em prol não apenas dos disputantes, mas de qualquer cidadão. A Lei 8.666/93, no § 3º do artigo 3º, estatui que *"a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público, os atos de seu procedimento, salvo, quanto ao conteúdo das propostas até a respectiva abertura."* O artigo 4º, também menciona o direito de qualquer cidadão acompanhar o desenvolvimento do certame.

O artigo 21, da lei 8.666/93, rege sob a publicidade do instrumento convocatório, e na mesma lei, dar-se-á publicidades a todos os resultados relativos às fases licitatórias. Na fase contratual, dar-se-á a devida publicidade ao extrato de contrato e suas supervenientes alterações, por meio de cláusulas aditivas.

Assegura-se, assim, a possibilidade de fiscalização dos atos praticados no bojo da licitação, possibilitando, portanto, a atividade de fiscalização exercida pelos órgãos públicos e pela coletividade, de modo geral, denominado de "controle social". Recordando o conceito de publicidade, não se resume às publicações na imprensa oficial, nos jornais de grande circulação e quadro de aviso em paço público, conforme previsto na Lei 8.666/93 em seu art. 5º, §2º, art. 21, *caput*, art. 26, *caput*, 61, parágrafo único, art. 109, § 1º, os quais se enunciam abaixo:

Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, obedecer, para cada fonte diferenciada de recursos, a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.

Art. 15 [...]

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

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Art. 61 [...]

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de

sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei

Art. 109 [...]

§ 1º A intimação dos atos referidos no inciso I, alíneas "a", "b", "c" e "e", deste artigo, excluídos os relativos a advertência e multa de mora, e no inciso III, será feita mediante publicação na imprensa oficial, salvo para os casos previstos nas alíneas "a" e "b", se presentes os prepostos dos licitantes no ato em que foi adotada a decisão, quando poderá ser feita por comunicação direta aos interessados e lavrada em ata

Salienta-se que, todos os atos praticados pela Administração só têm eficácia jurídica se publicados, ou seja, os atos que não forem publicados serão passivos de nulidade, não auferindo à eficácia plena, já que é forma do Estado comprovar se seus atos estão sendo em favor da coletividade, ficando assegurada a fiscalização de todos.

#### **2.3.4 Princípio da probidade administrativa ou moralidade**

Evidencia-se que o legislador teve o cuidado de enfatizar o princípio da probidade administrativa, já adotado na Constituição Federal, no artigo 37, para aplicar também, na lei de licitação, afirmando-se que todo ato administrativo há que ser moral ou probó. Violação do princípio significa praticar ato indiferente do que se busca no erário público, com fulcro no interesse da coletividade, dar-se-á por meio de corrupção ou, em qualquer proveito, auferido pelo administrador.

Para um melhor esclarecimento do princípio, em tela, Moraes (2002, p. 297), conceitua:

*[...] pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto[...]*



O princípio da probidade administrativa, necessita ser observada como característica necessária à prática de qualquer pessoa, que luta com dinheiro público. A lei não faz nascer a moral: essa preexiste e é essencial ao caráter de cada pessoa. Denota-se, na necessidade nacional, de que muitos dos que promulgaram a Constituição e que analisa material, muitas vezes em pauta, nas CPIs de improbidade, e que, por via de consequência, são pegos em situações vexatórias e em flagrante agressão à Carta Magna.

Infere-se que o princípio, ao ser revigorado na lei de licitação, quis que os agentes praticantes do procedimento licitatório, tivessem sob uma dupla obrigação moral e ética, para com erário público, respeitando-se os preceitos constitucionais e infraconstitucionais, reforçando a proteção do interesse público. Com os ensinamentos de Carvalho Filho (2005, p. 203), "a probidade tem o sentido de honestidade, boa-fé, moralidade por parte dos administradores". Consubstancia-se, que qualquer vantagem, proveito ou benefício auferido pelo administrador, implica em ofensa ao caráter probo, violando o princípio que seria inerente da pessoa do servidor.

### **2.3.5 Princípio do julgamento objetivo**

Depreende-se compreensão ao Princípio do Julgamento que o mesmo significa que, o julgamento das licitações, seja na fase de análise da documentação, ocorrendo a análise da documentação, apresentada pelos licitantes, ficando à comissão de licitação, se esse cumpre, plenamente, com edital, e esse serve como um roteiro que tem que ser cumprido a risca. Ao tocante a análise da proposta, não pode comportar nenhum subjetivismo diverso ao interesse de disputa de preço e ao cumprimento do edital. A ideia central desse princípio é que a comissão deve agir apenas como aplicação mecânica das exigências do edital, a comissão deve agir com um julgamento objetivo e imparcial, em todas as fases licitatórias, cumprindo com as exigências do edital.

O princípio julgamento objetivo, fica evidente nas palavras de Barbosa (2009, p. 127):

Para possibilitar-se um julgamento objetivo devem-se evitar a todo custo critérios com procedimentos mal descritos, que possam ensejar deliberações da comissão porque lhe pareceu assim, ou lhe quis parecer, assado. Nada poderia, de fato, apenas parecer aos processadores da licitação, quando do julgamento – salvo em hipóteses muito particulares e bem circunscrita, que refoguem por completo à regra geral pretendida na lei.

Necessita-se reconhecer que o princípio do julgamento objetivo, só se pode assegurar antemão, nas licitações decididas, unicamente pelo valor. Quando analisado quanto à técnica, rendimento, muitas vezes imprescindíveis para análise das propostas, nem sempre será possível se atingir o ideal da objetividade vislumbrada, pois quando os bens ou serviços são fortemente aparentados nestas características, a prioridade de um ou de outro dependem de apreciações irredutíveis a um plano excludente de opiniões pessoais.

### 2.3.6 Princípio da vinculação do instrumento convocatório

O legislador, além de ter zelo em adotar todos os princípios abordados no presente trabalho, quis restringir a quase que nulo a atuação subjetiva do aplicador das normas de licitação, no cumprimento do instrumento convocatório, transcrevendo em forma de lei, esta vinculação restrita do agente aplicador dos termos do edital, como se vê na Lei 8.666/93, no art. 41, *caput*, “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”

Como explica Ivan Barbosa (2009, p. 129):

Este princípio, expresso na Lei, traduz a afirmação de que licitação a licitação é instrumento *vinculado*, e não discricionário, pois, com efeito, nas licitações não pode a comissão (ou servidor responsável, como nos convites) dar um só passo no seu livre-arbítrio, por seu gosto ou preferência particular, criando regras não previstas no edital, estabelecendo convenções a seu talento, fixando normas inéditas ao edital

Destaca-se, neste conceito, Spitzcovsky (2003, p.182):

Surgindo o edital como lei interna das licitações, a partir do instante em que suas regras se tornam públicas, tanto a Administração quanto os licitantes estarão a elas vinculados. Dessa forma, nem o Poder Público poderá delas se afastar, estabelecendo, por exemplo, um novo critério de julgamento, nem os particulares participantes do certame poderão apresentar propostas, ainda que mais vantajosas, lançando mão de subterfúgios não estabelecidos no edital.

Aduz-se que o instrumento convocatório age no certame como se fosse lei, devendo todos os participantes se ater a ele, uma vez que o descumprimento do edital poderá acarretar nulidade do processo. Por isso, o aplicador da lei deve cumprir a risca os ditames do edital.

### **2.3.7 Princípio da impessoalidade ou finalidade**

Destaca-se outro princípio constitucional, que foi empregado também na lei de licitação, para ser aplicado de forma genérica e ampla a toda atuação da Administração Pública, nos procedimentos licitatórios. Representa mais uma face na óptica do princípio da igualdade, tomando-o emprestado para os direitos iguais disponíveis a todos que queiram contratar com administração. Como observado por Mukai (2000), o princípio da impessoalidade fundamental da licitação oferece aos licitantes, iguais oportunidades de vencer o certame. Tal princípio é uma das finalidades básicas de toda e qualquer licitação.

Observa-se que esse princípio inibe as restrições que, por ventura, venham ferir a competitividade do certame, restrições essas que o Tribunal de Contas de São Paulo vetou. Algumas restrições usuais, em editais nas súmulas 14 a 30, descrê que:

SÚMULA Nº 14 - Exigências de comprovação de propriedade, apresentação de laudos e licenças de qualquer espécie só são devidas pelo vencedor da licitação; dos proponentes poder-se-

á requisitar tão somente declaração de disponibilidade ou de que a empresa reúne condições de apresentá-los no momento oportuno.

SÚMULA Nº 15 - Em procedimento licitatório, é vedada a exigência de qualquer documento que configure compromisso de terceiro alheio à disputa.

SÚMULA Nº 16 - Em procedimento licitatório, é vedada a fixação de distância para usina de asfalto.

SÚMULA Nº 17 - Em procedimento licitatório, não é permitido exigir-se, para fins de habilitação, certificações de qualidade ou quaisquer outras não previstas em lei.

SÚMULA Nº 18 - Em procedimento licitatório, é vedada a exigência de comprovação de filiação a Sindicato ou a Associação de Classe, como condição de participação.

SÚMULA Nº 19 - Em procedimento licitatório, o prazo para apresentação das amostras deve coincidir com a data da entrega das propostas.

SÚMULA Nº 20 - As contratações que objetivem a monitoração eletrônica do sistema de trânsito devem ser precedidas de licitação do tipo "menor preço", vedada a delegação ao particular de atividades inerentes ao Poder de Polícia da Administração, bem como a vinculação do pagamento ao evento multa.

SÚMULA Nº 21 - É vedada a utilização de licitação do tipo "técnica e preço" para coleta de lixo e implantação de aterro sanitário.

SÚMULA Nº 22 - Em licitações do tipo "técnica e preço", é vedada a pontuação de atestados que comprovem experiência anterior, utilizados para fins de habilitação.

SÚMULA Nº 23 - Em procedimento licitatório, a comprovação da capacidade técnico-profissional, para obras e serviços de engenharia, se aperfeiçoará mediante a apresentação da CAT (Certidão de Acervo Técnico), devendo o edital fixar as parcelas de maior relevância, vedada a imposição de quantitativos mínimos ou prazos máximos.

SÚMULA Nº 24 - Em procedimento licitatório, é possível a exigência de comprovação da qualificação operacional, nos termos do inciso II, do artigo 30 da Lei Federal nº 8.666/93, a ser realizada mediante apresentação de atestados fornecidos por pessoas jurídicas de direito público ou privado, devidamente registrados nas entidades profissionais competentes, admitindo-se a imposição de quantitativos mínimos de prova de execução de serviços similares, desde que em quantidades razoáveis, assim consideradas 50% a 60% da execução pretendida, ou outro percentual que venha devida e tecnicamente justificado.

SÚMULA Nº 25 - Em procedimento licitatório, a comprovação de vínculo profissional pode se dar mediante contrato social, registro na carteira profissional, ficha de empregado ou contrato de trabalho, sendo possível a contratação de profissional autônomo que preencha os requisitos e se responsabilize tecnicamente pela execução dos serviços.

SÚMULA Nº 26 - É ilegal a exigência de recibo de recolhimento da taxa de retirada do edital, como condição para participação em procedimentos licitatórios.

SÚMULA Nº 27 - Em procedimento licitatório, a cumulação das exigências de caução de participação e de capital social mínimo insere-se no poder discricionário do administrador, respeitados os limites previstos na lei de regência.

SÚMULA Nº 28 - Em procedimento licitatório, é vedada a exigência de comprovação de quitação de anuidade junto a entidades de classe como condição de participação.

SÚMULA Nº 29 - Em procedimento licitatório, é vedada a exigência de certidão negativa de protesto como documento habilitatório.

SÚMULA Nº 30 - Em procedimento licitatório, para aferição da capacitação técnica, poderão ser exigidos atestados de execução de obras e/ou serviços de forma genérica, ficando vedado o estabelecimento de apresentação de prova de experiência anterior em atividade específica, como realização de rodovias, edificação de presídios, de escolas, de hospitais, e outros itens.

Verifica-se que, esse princípio reza, que não pode conter no edital cláusulas discriminatórias, ou que restrinjam a competitividade, como no caso da exigência em instrumento convocatório de certas marcas e modelos. Na prática, veda-se por lei, constituindo-se uma grave afronta a esse princípio, visto que só existe um fabricante para este produto, só ficando este a cumprir com o edital. Na prática, esse ato é caracterizado como crime, pois não passa de uma licitação direcionada para um só interessado.

### **2.3.8 Princípio da indisponibilidade dos interesses públicos**

Denota-se que, de todos os princípios, o mais importante e extraordinário, que foi descrito de forma sublime por Mello (2002), com aquela regra segundo a qual os interesses públicos, “qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público – não se encontram à livre disposição da vontade do administrador. Antes, para este, coloca-se a obrigação, o dever de curá-los, nos termos da finalidade a que estão adstritos. É a ordem legal que dispõe.

Na explicação de Mello (200, p. 26/27):

[...] um ponto nuclear de convergência e articulação de todos os princípios e normas de direito administrativo, assumindo roupagem de um efetivo regime jurídico-administrativo cujas "pedras de toque" consistem na supremacia do interesse público sobre o privado e na indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração.

Consolida-se que o interesse público, portanto, trata-se de uma dimensão, que determina a expressão dos direitos individuais, vista sob um prisma coletivo. Tem-se, como objetivo central do Estado, o cumprimento do interesse público, e esse deve prevalecer, acima de tudo.

### 3 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO E FIGURA DO CARONA

No ordenamento jurídico brasileiro como instrumento pertinente ao ramo do Direito Administrativo Público, foi adotado um procedimento administrativo específico, para contratação por qualquer ente público, denominado de licitação pública, para contratação de serviço ou aquisição de bens. Na legislação específica, foram elencadas as modalidades de licitações para se cumprir os objetivos de contratação, estando atos administrativos, intrinsecamente interligados a essas modalidades. Destarte, na atualidade, surge um novo procedimento administrativo, para contratação ou aquisição, conhecida usualmente como Sistema de Registro de Preço, e sendo denominado de "carona", o ente dotado de verba pública, que adere a esse procedimento. Em suma, esse procedimento consiste, simplesmente em aderir a uma ata de julgamento de preços, obtida em uma licitação alheia ao carona, ou seja, em uma licitação nascida e gerada por outro ente realizador de todos os atos administrativos, vinculado ao certame licitatório. Ao aderir a esse procedimento, atropelam-se os vários atos administrativos vinculados aos procedimentos legais, os quais antecedem, informam e fundamentam a contratação, desfavorecendo a precisa literalidade dos dispositivos legais.

#### 3.1 DO FUNDAMENTO LEGAL DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO

O sistema de registro de preço, por ser um procedimento administrativo de contratação lastreado na lei de licitação, tem sua natureza jurídica pertinente ao Direito Administrativo Público. Inicialmente, foi regulamentada na esfera, federal no ano de 1998, por meio de Decreto de nº 2.743. O SRP tem sua previsão legal, na lei de licitação de nº 8.666/93, art. 15, inciso II e §§ 1º a 6º, com a seguinte redação:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

§ 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.

Na lei de pregão nº 10.520/2002, em seu art. 11, faculta a modalidade originária do Sistema de Registro de Preço, prevendo a possibilidade de adoção do pregão. Na íntegra desse artigo, consta que:

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 previstos 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, além da modalidade licitatória concorrência, poderá também o pregão derivar o Sistema de Registro de Preço, ou seja, a ata gerada na modalidade pregão poderá, desde que previamente prevista no instrumento convocatório, processo licitatório, na modalidade pregão no Sistema de Registro de Preço, possibilitando originar uma Ata de registro de Preço da proposta mais vantajosa.



### 3.2 DA DEFINIÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO

O Decreto de nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, alterado Pelo Decreto de nº 4.342, de 23 de agosto de 2002. Segundo a definição constante no inciso II do seu art. 1º, Ata de Registro de Preço:

[...] 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.

Na redação dada pelo art. 1º, parágrafo único, do Decreto 3.931/2001, entende-se, que se trata de cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante prévio processo de licitação, para contratação futura para bens e serviços.

Para Meirelles (1991, p. 62), define-se sistema de registro de preço como:

O sistema de compras pelo qual os interessados em fornecer materiais, equipamentos ou gênero ao Poder Público concordam em manter os valores registrados nos órgãos competentes, corrigidos ou não, por um determinado período, e a fornecer as quantidades solicitadas pela Administração no prazo previamente estabelecido.

Com base na doutrina especializada, o **SRP** é um procedimento especial de licitação, que se concretiza por meio de uma concorrência ou um pregão, presencial ou eletrônico, escolhendo a proposta mais vantajosa, vislumbrando uma eventual contratação pela Administração. Trata-se de um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados os quantitativos e outras condições do ato convocatório.

Para definir a figura do carona. SANCHES (2009, <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/12990>>):

Já a figura do "carona" (aquele órgão que não participa da licitação nem integra a Ata de Registro de Preços) é prática já

adotada em diversos órgãos públicos (especialmente a União), sendo extremamente polêmica. Alguns defendem a legalidade dessa figura jurídica, que surgiu com o Decreto Federal n.º 3.931/01 (no âmbito da União), justificando-a na celeridade das contratações públicas. Destaca-se, entre os defensores do "carona", Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, para quem este procedimento atende ao interesse público e ao princípio da proposta mais vantajosa...

Aduz-se que figura do carona, como fosse uma utilização por um órgão administrativo da proposta homologada por outro órgão diferente deste, em uma licitação. Como se sabe, o registro de preços pode ser implantado mediante uma licitação, realizada por um ou mais órgãos administrativos. Tem-se essa licitação como um processo de abrangência geral compatível com as necessidades dos órgãos, que participam do sistema de registro de preço. O "carona" ocorre quando um outro órgão, não participante originariamente da licitação, realiza contratações, com base no resultado do certame com interessado vencedor da licitação originária. Essa contratação, superveniente não é computada para efeito de exaurimento dos quantitativos máximos previstos, originalmente, por ocasião da licitação.

### 3.3 DA DISTINÇÃO EM RELAÇÃO ÀS CONTRATAÇÕES CONVENCIONAIS

A principal diferença do Sistema de Registro de Preço, em relação às contratações convencionais, está no objeto da licitação. No Sistema convencional, a licitação destina-se a selecionar fornecedor e proposta para contratação específica, a ser efetivada, ao final do procedimento, pela Administração. Enquanto que, no Sistema de Registro de Preço, a licitação destina-se a selecionar o fornecedor e a proposta para contratação não específica, seriada, que poderá ser realizada, por repetidas vezes, durante um certo período.

Exime-se da sequência dos atos administrativos do **SRP**, diverge também da sequência das modalidades de licitação convencionais. Tem-se a seguinte sequência, em via de regra, para abertura de processo licitatório: abre-se o processo licitatório, com a solicitação de abertura de processo de

contratação, anexo termo de referência; seguida de pesquisas de mercado do objeto pretendido; prévia autorização do ordenador de despesa; declara de dotação orçamentária e previsão de recursos; designação por portaria de servidor público para constituição da comissão de licitação, protocolo e termo de autuação expedidos pela comissão; ato convocatório e parecer jurídico. Já no Sistema em estudo, tem-se a seguinte sequência, solicitação de adesão; autorização de adesão; confirmação de fixação da proposta pelo fornecedor; contrato e publicação.

### 3.4 ATA DE REGISTRO DE PREÇO

Constitui-se a Ata de Registro de Preço do resultado de um procedimento licitatório, no qual seleciona-se a proposta mais vantajosa para que posteriormente, essa encontre-se disponível para futura adesão, para contratação do licitante ganhador.

Para JACOBY (2006, p. 361), Ata de Registro de Preço “é um instrumento jurídico finalidade própria e distinta dos demais elementos do Sistema de Registro de Preço”

Decreto 3.931/2001, em seu art. 1º, II, menciona sobre a Ata de Registro de Preço, preconizando que se refere a um:

[...] Ata de Registro de Preços - 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.

Enfatiza-se a instrumentalização, em consonância ao art. 8º do Decreto 3.931/2001:

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

Salienta-se que a adesão é livre a qualquer órgão, mediante autorização do órgão gerenciador, e que, para essa adesão, deve-se apenas comprovar a vantagem, desprovendo-se da importância do cumprimento do interesse público, eximindo-se da obrigação de licitar.

Cita-se que existem três requisitos para que a Administração adote o Sistema de Registro de Preço. (PEIXOTO, 2007):

1º) 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. Por conseguinte, o fornecedor poderá recusar-se a fornecer o produto ou prestar o serviço a esta administração "extemporânea", sem que isso gere qualquer punição.

2º) A administração que requisita a utilização da Ata de Registro de Preços a outro órgão (gerenciador), não poderá exceder a 100% dos quantitativos registrados.

3º) A possibilidade de aproveitamento da Ata por outro órgão, entidade ou unidade da Administração Pública, deverá estar prevista no ato convocatório

Salienta-se que, ao fornecedor, cabe a decisão de fornecer ou não, devendo esse observar se o futuro fornecimento afetará o cumprimento da obrigação, anteriormente assumida. Fica a Administração obrigada a solicitar até o limite estabelecido na licitação originária, não podendo ultrapassar esse limite. No entanto, o fornecedor poderá contratar com Administração tantas vezes seja solicitado

Na linha de instrumentalização do SRP Jacoby (2006, p. 332):

A consumação da contratação somente o corre se, e somente se, houver necessidade. O licitante compromete-se a manter durante o prazo definido a disponibilidade do produto nos quantitativos máximo pretendidos. Desse modo o Sistema de Registro de Preço constitui em importante instrumento onde as demandas são incertas, freqüente ou de difícil mensuração. Por outro lado, como já decidiu o Tribunal de Contas da União, podem ser utilizados para outros objetos que dependem de outras variáveis inibidoras do uso das licitações convencionais, tal como ocorre com um Município que aguarda recurso de

convênios – muitas vezes transferidos em final de exercício com prazo restrito para aplicação; liberado os recursos se objeto já houver sido licitado pelo Sistema de Registro de Preço caberá apenas ser expandido a nota de empenho para consumir a contratação

À luz do art. 1º, inciso II, do Decreto 3.931/2001, oferece as condições a serem implantadas na Ata de registro de preço, no que se referencia a marca, tipo e local da entrega. Essas condições são de grande importância para garantia e qualidade do procedimento e justificativa do preço e benefícios das propostas ganhadoras.

No disposto no Decreto federal de nº 3.931/2001, em seu art. 4º, estabelece o prazo de vigência do Sistema de Registro de Preço, preconizando que o “[...] O prazo de validade da Ata de Registro de Preço não poderá ser superior a um ano, computadas neste as eventuais prorrogações.”

Não obstante a perplexidade de alguns doutrinadores com a exceção criada pela norma regulamentar, no entendimento de MARÇAL (2002, p. 165), “tal procedimento não deve ser, de antemão, considerado ilegal, na medida em que cria um mecanismo excepcional, que somente pode ser adotado nas condições estabelecidas no regulamento e na lei”. Assim, como a Lei de licitação nº 8.666/93 admite a concorrência de fatos supervenientes ou imprevisíveis, pode-se entender que o Decreto 3.931/01 também se faz, nesse caso. Note-se que, preenchidos os requisitos legais e regulamentares para a prorrogação em tela, de caráter excepcional, deve-se ressaltar, não se vislumbra, em princípio, na dimensão finalística, prejuízo ao interesse público nem ofensa aos princípios que regem o procedimento licitatório.

No entendimento de Jacoby (2006, p. 402), o prazo de vigência estabelecido para o Sistema de Registro de Preço, de doze meses, pode ser mutável na seguinte situação hipotética:

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

Em consonância ao art. 57, § 4º, da lei de licitação, que em seu texto diz: “Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses”. De acordo com o art. 12 do Decreto federal nº 3.931/2001, a “A Ata de Registro de Preços poderá sofrer alterações, obedecidas às disposições contidas no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993.

Apossa-se do sentido de Jacoby (2006), a norma permite alterar a Ata de Registro de Preço, modificando-se as bases da contratação futura, tendo por moldura legal as regras do art. 65 da Lei 8.666/93. Entende-se então, que os preços registrados são flexíveis, de acordo com a atualização do mercado econômico. Em observância ao § 1º, do art. 65 da Lei de Licitação de nº 8.666/93, prevê a possibilidade de aditamento do quantitativo da Ata de Registro de Preço em até 25 %, obrigando o fornecedor a cumprir com a quantidade acrescida, esse aditivo, porém, só é válido para os órgãos originários realizadores do certame.

Extrai-se, da doutrina, o posicionamento favoravelmente à existência de um limite máximo, para aquisição, derivadas de ata de registro e preço:

É possível atingir-se o limite das aquisições previstas no edital. Se tal vier a ocorrer, dar-se-á o exaurimento do registro. Isso se verificará, por exemplo, quando a licitação para registro estiver envolvido certo quantitativo de produtos. Imagine-se que as necessidades da Administração é superem suas estimativas. É preciso adquirir quantidades que ultrapassem o montantes indicado no por ocasião no registro. Nesse caso, aplica-se as regras gerais acerca e vinculação dos contratos aos termos da licitação. Por decorrência, não caberá fundamentar a aquisição no registro de preço, eis que esse já se exauriu. (MARÇAL, 2008, p. 193)

Nos §§ 1º e 2º, art. 12, do Decreto 3.931/2001, também regula a alteração da Ata de registro de preço, *in verbis*:

Art. 12 [...]

§ 1º O preço registrado poderá ser revisto em decorrência de eventual redução daqueles praticados no mercado, ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, cabendo

ao órgão gerenciador da Ata promover as necessárias negociações junto aos fornecedores.

§ 2º Quando o preço inicialmente registrado, por motivo superveniente, tornar-se superior ao preço praticado no mercado o órgão gerenciador deverá:

I - convocar o fornecedor visando a negociação para redução de preços e sua adequação ao praticado pelo mercado;

II - frustrada a negociação, o fornecedor será liberado do compromisso assumido; e

III - convocar os demais fornecedores visando igual oportunidade de negociação.

Conforme Jacoby (2006, p. 340):

[...] tem determinados fatores que necessitam ser ressaltados quando são negociados preços mais concorrentes no mercado, com ajustamento apenas a empresa, ajustada pelo impostos aderentes e preço atualizado por prazos estendidos e vendas em número e entregas ajustados. Cumprindo as obrigações assumidas a demanda exigida pela administração pública. Como dispõem no art. 12, § 3º, do Decreto de nº 3.931/01, que "A Ata de Registro de Preços poderá sofrer alterações, obedecidas as disposições contidas no art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993. § 3º Quando o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e o fornecedor, mediante requerimento devidamente comprovado, não puder cumprir o compromisso, o órgão gerenciador poderá: I - liberar o fornecedor do compromisso assumido, sem aplicação da penalidade, confirmando a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados, e se a comunicação ocorrer antes do pedido de fornecimento; II - convocar os demais fornecedores visando igual oportunidade de negociação.

Porém, o § 4º descreve que, "Não havendo êxito nas negociações, o órgão gerenciador deverá proceder à revogação da Ata de Registro de Preços, adotando as medidas cabíveis para obtenção da contratação mais vantajosa.

O do Acórdão nº 1.487/2007, o Plenário TCU determinou ao Ministro de Planejamento, Orçamento e Gestão que adotasse providências com vista à reavaliação das regras atualmente estabelecida para **SRP**, de forma a estabelecer limites para adesão a atas de registro de preço por outros órgãos caronas. De acordo com aludida deliberação, a determinação em tela visa preservar os princípios da competência, da isonomia, e da busca da maior vantagem para administração, tendo em vista que as regras atuais permitam a

indesejável situação de adesão ilimitada a atas em vigor, desvirtuando as finalidades buscadas por essa sistemática.

### 3.5 ÓRGÃOS ORIGINÁRIOS REALIZADOR DA LICITAÇÃO

Para se conceituar órgão originário realizador da licitação, recorda-se do conceito de órgãos públicos, como “uma unidade que congrega atribuições exercidas pelos agentes públicos que o entregam com objetivo de expressar a vontade do Estado” (DI PIETRO, 2002, p. 426).

Entende-se como órgão originário ou gerenciador na órbita do SRP, toda pessoa jurídica de direito público, dotado de verba pública, que praticou todos os conjuntos de atos administrativos e requisitos formais, inerente e preciso para realização de um procedimento licitatório, para registro de preços e gerenciamento da Ata de Registro de Preços dele decorrente.

O conceito de órgão gerenciador é previsto no inciso III do artigo 1º do Decreto federal nº 3.931/01:

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.

Observa-se que a lei atribui a condição de órgão gerenciador tanto ao órgão como a unidade que congrega atribuição à pessoa jurídica, que integra a Administração Pública.

A Cartilha do Sistema de Registro de Preços da Prefeitura Municipal de João Pessoa (2007, p. 09), Estado da Paraíba, completa o conceito do texto acima citado, explanando que o órgão gerenciador:

É, geralmente, o órgão que possui maior capacidade técnica para realizar todo o procedimento, seja por possuir melhor estrutura ou por estar habituado a realizar contratações do objeto cujo preço se está registrado.



Segundo professor Jacoby (2006, p. 364), o órgão gerenciador "[...] é o responsável pela condução do conjunto de procedimento do certame para registro, preços e gerenciamento da Ata de Registro de Preços".

Na prática administrativa, a Prefeitura Municipal de João Pessoa Estado da Paraíba, constituiu uma comissão própria denominada de Central Permanente de Licitação, com a sigla COPEL, e essa comissão é órgão gerenciador do Sistema de Registro de Preço vinculado à Secretaria municipal de Administração. A essa comissão, foram atribuídos todos os atos de controle do SRP, elencados nos incisos do parágrafo 2º do art. 3º do Decreto Federal nº 3.931/01. Apossar-se do sentido que as atribuições se resumem em três grandes grupos, que são: implantar, administrar e controlar o Sistema de Registro de Preços. O supracitado dispositivo traz em seu texto o seguinte conteúdo:

§ 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.

No inciso IV do artigo 1º do Decreto federal nº 3.931/01, prevê mais identidades participantes do SRP, definindo-os de órgão participante, em seu texto que, "Órgão Participante - órgão ou entidade que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a Ata de Registro de Preços".

No texto legal, identificam-se duas espécies de participantes, os que participam dos atos administrativos, inerentes ao procedimento licitatório originário, denominado de Órgãos Participantes *a Priori*, e os órgãos participantes que não participam do procedimento inicial, mas aderem posteriormente aos produtos ou serviços constantes na Ata Registro de Preços, esses são denominados de Órgãos Participantes *a posteriori*, também conhecidos como "órgão carona" de cunho usual, figura do carona.

A definição acima citada, prevista pelo Decreto Federal nº 3.931/01, só se refere ao Órgão Participante *a priori*, como bem anota a Cartilha do Sistema de Registro de Preços da Prefeitura Municipal de João Pessoa, que aquele é: "Órgão ou entidade que participou dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e formalizou sua participação por meio do Termo de Adesão e integra a Ata de Sistema de Registro de Preços". (Cartilha do SRP da PMJP, 2007, 2007, p. 10).

Resume-se que, o Órgão Participante, *a Priori*, é aquele que participa dos atos antecedentes ao procedimento licitatório, que gerará a Ata de Registro de Preços, ou seja, participa do início do procedimento administrativo, sendo sua demanda prevista na Ata e tornando obrigação do devedor entregá-la, caso haja necessidade de contratação.

Observa-se que o Decreto federal 3.931/01 autoriza qualquer órgão ou entidade que não tenha assumido, no momento apropriado, a posição formal de órgão participante *a priori*, a utilização da Ata de Registro de Preços. É aí que surge o Órgão Participante *a posteriori*, ou como também é conhecido, o "órgão carona". Portanto, este será o órgão que não esteve previamente inserido no Sistema de Registro de Preços e não tem sua demanda prevista no

processo. Podendo participar do Sistema de Registro de Preços apresentando sua demanda ao Órgão Gerenciador, que negociará o fornecimento do quantitativo levantado com o fornecedor.

### 3.6 VANTAGENS E DESVANTAGENS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO

Sabe-se que, os procedimentos licitatórios previstos em nosso ordenamento jurídico, apresentam vantagens e desvantagens à Administração Pública e, com o Sistema de Registro de Preço, não seria diferente.

A vantagem que mais se destaca, no sistema de registro de preços, está na simplificação dos procedimentos e diminuição do número de licitação, realizadas contínua para a aquisição de um mesmo objeto ou de objetos semelhantes. Em consequência da diminuição desses procedimentos, ocorrerá uma redução de custos operacionais.

Aduz-se que o Sistema de Registro de Preço faculta a Administração Pública fazer contratações com valores semelhantes aos preços praticados em mercado atacadista, impedindo os preços super-faturados. Devendo à Administração, negociar com lotes mínimos que admitam os fornecedores a formular uma proposta mais vantajosa, pois na ordem do mercado comercial, quando aumenta a quantidade, o valor tende a cair.

Segundo Carvalho (2008), grandes estoques significam grandes volumes de capital imobilizado, custos com armazenagem e vigilância e aumento do índice de perda por prazo de validade. Com a adoção do Sistema de Registro de Preço, a Administração Pública pode fazer diversos pedidos, em curto espaço de tempo e com rapidez, de um mesmo item, em procedimento semelhante à aquisição de bens e serviços pela iniciativa privada.

Nota-se a celeridade das contratações, quando adotado o procedimento de Registro de Preço, com dispensa de exigência de prévia dotação orçamentária, com saldo suficiente de recurso, para fazer frente às contratações e a supressão de atos administrativos inerentes ao procedimento normal nas licitações. A redução de estoque e da perda de bens deterioráveis têm uma grande flexibilidade dos limites de

modificação dos quantitativos licitados, reflexo da dispensa de prévia dotação orçamentária, pois entende-se que a Administração não fica obrigada a contratar, servindo apenas de mera expectativa de aquisição. O procedimento de Registro de Preço possibilita estabelecer parcerias entre órgãos e entidades, para contratação de objeto de interesse comum. Os órgãos participantes do procedimento em estudo têm a vantagem de controlar a quantidade pedida e, por consequência, o controle do consumo, pois a Administração goza de total liberdade quanto à implantação dos métodos para controle de consumo.

Outra vantagem que se destaca em relação aos demais procedimentos licitatórios, é o prazo de vigência das propostas. Para as licitações comuns, o prazo fixado em Lei é de sessenta dias, já no Sistema de Registro de Preço, a proposta está válida enquanto durar a vigência da ata, ou seja, até doze meses. Nas licitações comuns, as aquisições se vinculam ao exercício financeiro em que foram realizadas, já a vigência de uma Ata de Registro de Preço pode ultrapassar um determinado exercício financeiro. Essa peculiaridade também pode ser considerada uma vantagem.

Como desvantagens, pode-se citar: a possibilidade de defasagem dos dados constantes do Sistema de Registro Preço em relação aos produtos e preços oferecidos pelo mercado. Pode-se usar, como exemplo, o caso de material de informática, que se renova em altíssima velocidade. Sabe-se que, nos dias atuais, a informática se renova, e ao aderir a uma Ata de Registro de Preço, corre-se o risco de comprar um material defasado por um preço acima do mercado. Observando o tempo de realização e tempo de adesão, os preços dos produtos podem estar defasados, no decorrer de um lapso temporal. Há uma tendência de padronização de produtos e serviços, com especificações genéricas, tendo em vista que o interesse público é passível de diferenciação, em determinadas regiões. Por exemplo, o interesse de uma determinada localidade pode ser diferente de uma outra localidade, ou seja, o que serve para uma, não obrigatoriamente deve servir para todas, indo contra o princípio do interesse local.

O objeto da licitação deve constituir um evento singular e ímpar, já que, tanto o órgão, quanto o fornecedor contratado devem analisar os aspectos peculiares para uma aquisição ou prestação de serviços, suprindo, assim, as necessidades públicas, à medida que essas mudam.

Entretanto, o Sistema de Registro consegue suprir boa parte das necessidades da Administração Pública, abrangendo aquisição de bens e serviços, uma vez que pelo sistema, não é possível registrar o preço de obras. Porém, é uma desvantagem totalmente compreensível, visto que cada obra tem sua particularidade e que, para se ajustar o valor, deve-se levar em conta vários aspectos geográficos e engenharias específicas para construção.

Em relação ao órgão carona, a desvantagem está no consentimento do órgão gerenciador de liberar a Ata de Registro de Preço, ou não, para possível adesão do carona. Infere-se como uma prévia consulta ao órgão gerenciador da Ata de Registro de Preço, observar se o objeto está de acordo com as necessidades do órgão e se os quantitativos serão suficientes para atender à demanda. Após essa verificação, o órgão gerenciador indica ao caroneiro o fornecedor ou o prestador de serviço, variando de acordo com o objeto da Ata. Já a aceitação do fornecedor, por sua vez, fica condicionada a não gerar prejuízo aos compromissos assumidos na Ata de Registro de Preço. Por fim, deverão ser respeitadas e mantidas todas as condições do edital original, ressalvadas apenas as renegociações promovidas pelo órgão gerenciador que se fizerem necessárias. Existe, ainda, a possibilidade de haver o cancelamento da Ata de Registro de Preço, a qualquer momento, por petição.

## 4 ASPECTOS POLÊMICOS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO

### 4.1 DA OBRIGATORIEDADE CONSTITUCIONAL DE LICITAR

A obrigação de todos os órgãos e entidades, dotados de verbas públicas de licitar, está instituída no inciso XXI, do art. 37 da Constituição Federal, que transcreve: “[...] *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...*”. A Lei específica que rege sob licitação de nº 8.666/93, traz taxativamente, em seu art. 22, as modalidades licitatórias e dispõe, ainda, no § 8º do referido artigo: “É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo”. Em consonância a esse texto constitucional, nota-se inobservância à Carta Magna, no que descreve o Decreto Federal nº 3.931, de 19.09.2001, que trata do Registro de Preços e aborda a possibilidade dos órgãos gerenciadores convidarem outros órgãos ou entidades, para participarem do registro de preços em cada licitação, para os fins de Registro de Preços. Com isso, poder participar diversos fornecedores e vários órgãos ou entidades contratantes.

No texto do Decreto 3.931/01, o que tange à reunião de vários órgãos para a realização de licitação, ou seja, a união prévia de órgãos ao órgão gerenciador, trata-se, em termos leigos, de uma licitação conjunta, realizada por vários órgãos. Até aí, os termos do decreto não violam o texto constitucional. Porém, o art. 8º do Decreto Federal, dispõe que “a Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem”.

Segundo MUKAI (2007), o inciso XXI do art. 37 da CF ficou aberto e escancaradamente violentado, pois esses órgãos ou entidades que, no curso da execução de uma Ata de Registro de Preços, podem adquirir os bens ou serviços licitados pelo órgão gestor e pelos outros convidados a participar, em

última análise, estão adquirindo bens ou serviços sem participarem de qualquer licitação. Eis aí a figura do "*carona*", como a doutrina já apelidou esses órgãos ou entidades que, por essa via, compram bens ou contratam serviços sem licitação, o que é frontalmente contra o disposto no inciso XXI do art. 37 da CF.

MUKAI (2007), apossa-se do sentido de que não pode existir essa figura estranha, denominada de "*carona*", já que, é crime "dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade" (art. 89 da Lei n.º 8.666/93). Portanto, o órgão gestor que permitir que o "*carona*" se utilize da Ata de Registro de Preços, comete o crime previsto nesse artigo, uma vez que esse não participou da licitação, sendo cabível as sanções previstas no § único deste artigo. Verifica-se que o §3º do art. 8º do Decreto referido, dispõe que: "As aquisições ou contratações adicionais a que se referem este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços".

Outra ilegalidade observada:

no órgão gestor, que é o contratante (ou poder vir acompanhado de outros contratantes licitadores), pelo §1º do art. 65 da Lei n.º 8.666/93, somente pode adquirir mais de 25% do valor inicial atualizado do contrato (nesse caso, o valor é o do pré-contrato Ata de Registro de Preços), como é que um órgão ou entidade ("*o carona*") pode adquirir até 100% dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços; e se os "*caronas*" forem mais de um, cada um deles pode, pelo §3º do art. 8º, adquirir 100%. Se os "*caronas*" forem, por exemplo, 60 órgãos ou entidades, o valor inicial da Ata de Registro de Preços já não mais é parâmetro para nada, nem mesmo para os 25% do valor inicial da Ata. (MUKAI, 2007, <http://www.governnet.com.br/noticia.php?cod=1484>)

Analisando-se os termos constantes no § 3º do art. 8º do Decreto Federal e interpretando-os na óptica do § 1º do art. 65, da Lei 8.666/93, a figura do *carona* é uma figura alheia, que não deveria ser admitida no ordenamento jurídico brasileiro.

Marçal (2008), defende a ideia que é inválida a figura do carona, pois frustra o princípio da obrigatoriedade da licitação, configurando dispensa de licitação sem previsão legislativa.

Por meio do Acórdão nº 1.487/2007, o Plenário TCU determinou ao Ministro de Planejamento, Orçamento e Gestão, que adotasse providências com vista à reavaliação das regras, atualmente estabelecidas para SRP, de forma a estabelecer limites para adesão a atas de registro de preço por outros órgãos caronas, consta que:

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, tendo em vista que as regras atuais permitem a indesejável situação e 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. (TCU, 2007)

A obrigatoriedade de realização de licitação para formalizar uma contratação, é amplamente violada, seja em relação à Administração, na figura do carona, que adere à Ata de Preços. Por isso, ter por praticado os atos antecessores inerentes ao procedimento licitatório originário ou participado da licitação geradora do registro de preços, é explícito o benefício do licitante ganhador, que pode contratar com outros órgãos, sem participar de novas licitações, aumentando o quantitativo originalmente ganho.

#### 4.2 VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Concerne-se, a figura do carona e nos procedimentos de adesão demonstram desrespeitos aos princípios reguladores do procedimento licitatório e à Administração Pública. Existem, no ordenamento jurídico, leis que regem o procedimento e formalizam o modo de contratação utilizado pela Administração, formado por um conjunto de atos e dotado de formalidades inerentes ao procedimento licitatório. O não cumprimento dessas leis não caracteriza uma contratação idônea, na forma que a Administração contrata.



Com o estudo da figura do carona, percebe-se a violação do princípio da obrigação de licitar, consagrado no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que descreve:

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. (Brasil, 1988)

Apossar-se do sentido de Di Pietro (2002), a licitação está para Administração como um princípio que se vincula a seus atos, interligada com o princípio da indisponibilidade do interesse público, que significa que acima de tudo, o interesse público deve prevalecer em primeiro lugar e subsidiaria o interesse da Administração, que deve sempre atender ao interesse público.

#### **4.2.1 Transgressão ao princípio da legalidade**

Evidencia-se que a figura do carona é uma figura não prevista no ordenamento jurídico brasileiro, pois não existe perante esse, delimitações, regulamentações, nem tão pouco definição e atribuições legais, existindo no ordenamento jurídico apenas um decreto, que se restringe a garantir a boa aplicação da lei de licitação.

Em observância ao princípio da legalidade que permeia a natureza jurídica da Administração Pública, ele determina que há uma subordinação perante a lei, ou seja, só se pode fazer o que a lei expressamente autorize ou determine, ao contrário do que acontece no âmbito do Direito Privado, onde Privado pode se fazer tudo que a lei não proíbe. Nos ensinamentos de Meirelles (1995, p. 82), "A lei para o particular significa 'pode fazer assim', para o administrador público significa: 'deve fazer assim'".

Para a legalização da figura do carona, tem que regulamentar em lei com a mesma hierarquia da lei 8.666/93, não só a figura do carona, mas de todo o Sistema de Registro de Preço, que deve estar digno de total regulamentação, tendo em vista o Decreto, conforme o artigo 84 inciso IV, da Constituição Federal, que garante a fiel execução da Lei, significando que o regulamento prevalecente é o que está disposto em lei e não em Decreto.

Salienta-se Silva (1999, p. 423-424):

é absoluta a reserva constitucional de lei quando a disciplina da matéria é reservada pela Constituição à lei, com exclusão, portanto, de qualquer outra fonte infralegal, o que ocorre quando ela emprega fórmulas como: a lei regulará, a lei disporá, a lei complementar organizará, a lei criará, a lei definirá, etc.

Nesta mesma linha da prevalência da lei, Conotilho (2003.p. 721-722):

foi entendido com uma tripla dimensão: (1) a lei é acto da vontade estadual juridicamente mais forte; (2) prevalece ou tem preferência sobre todos os outros actos do Estado, em especial sobre os actos do poder executivo (regulamentos, actos administrativos); (3) detém a posição de «topo da tabela» da hierarquia das normas, ou seja, desfruta de superioridade sobre todas as outras normas de ordem jurídica (salvo, como é obvio as constitucionais).

Portanto a previsão da figura do carona no Decreto Federal 9.931/2001, foi além das competências constitucionais, mais precisamente ao inciso IV, do art. 84, da Constituição Federal, pois esse Decreto tem o fim de regulamentar o previsto no art. 15, da Lei 8.666/93, e que não faz nenhuma menção à figura do carona.

Define-se que o Decreto Federal veio para regulamentar a lei de licitação no que diz respeito ao Sistema de Registro de Preço. Só que, na prática está indo além do objetivo do Decreto, que é regulamentar a lei. Esse está em uso como se a força de lei tivesse, indo além do que especificado em lei, que teve de ser regulamentada, e em consequência dessa regulamentação ilegal, para Meirelles (1995, p. 162-163), "por isso mesmo, não a pode contrariar".

Aduz-se que para a figura do carona ser admissível legalmente, deveria o Poder Legislativo em cumprimento ao princípio da legalidade ser instituído

em forma de lei, para que sane a inconstitucionalidade do carona, para que esse não seja passível de corrupção, diante da imagem de uma figura que foi criada por meio da outorga autônoma de competência aos agentes administrativos, com repercussões que ferem, muitas vezes, o interesse público.

Posiciona-se Reis (2008) na mesma linha da ilegalidade da figura do carona ao afirmar que, o órgão carona só poderia ser instituído, na ordem legal, por expressa disposição em lei.

Define-se que o posicionamento da doutrina é unânime quanto à ilegalidade da figura do carona, carente de fundamentação, nascida de ato autônomo e sem competência, ferindo o Estado Democrático de Direito, ao ferir o princípio da legalidade norteador do procedimento licitatório.

#### **4.2.2 Transgressão ao princípio da isonomia**

Observa-se que, quando o Sistema de Registro de Preço efetiva e beneficia o carona e o licitante ganhador da ata de registro de preço, ocorre violação ao princípio da isonomia, que uma vez que houve o contrato com outros órgãos, sem licitação. Isso não pode acontecer, já que, existem outros interessados em contratar com a Administração, capazes de cumprir o mesmo objeto, com as mesmas condições jurídicas.

O princípio da igualdade ou isonomia entre os licitantes consta como um dos mais primordiais da licitação, como ressalvado no artigo 5º, *caput*, da Constituição Federal que consiste: "Todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza [...]". O legislador transporta esse princípio para artigo 3º, da Lei 8.666/93, aplicando-a na lei de licitação, com o objetivo de pôr em prática o brocardo jurídico, que menciona "igualdade entre iguais e desigualdade, portanto entre os desiguais". Isso significa a utilização de medidas diferentes para se igualar os desiguais, para que se possam nivelar o direito a um mesmo patamar, pois não pode possuir procedimento seletivo com discriminação entre participantes, ou com cláusula do Edital que afastem eventuais proponentes qualificados ou os prejudiquem no julgamento.

Como se extrai do conceito de Bastos (2001, P. 192):

Na verdade, sua função é de um verdadeiro princípio a informar e a condicionar todo o restante do direito. É como se estivesse dito: assegura-se o direito de liberdade de expressão do pensamento, respeitada a igualdade de todos perante este direito. Portanto, a igualdade não assegura nenhuma situação jurídica específica, mas na verdade garante o indivíduo contra toda má utilização que possa ser feita na ordem jurídica. A igualdade, é, portanto, o mais vasto dos princípios constitucionais, não se vendo recanto onde ela não seja impositiva.

Viola-se o princípio da isonomia, quando o órgão carona adere à Ata de Registro de Preço, fazendo com que o licitante ganhador de uma licitação realizada por outro órgão, venha a contratar com o carona, sem realizar nova licitação. Esse fato não deve acontecer, uma vez que existem outros interessados equivalentes ao licitante ganhador, e que estão interessados em contratar com a Administração. Dessa forma, frustra-se o direito de outros de participarem da contratação. Resume-se que, ocorre a violação do princípio da isonomia na Ata de Registro de Preço, quando o único fornecedor que ganhou uma única licitação de um quantitativo determinado, contratar com vários órgãos, que deveriam abrir nova licitação, novas chances de contratar outros fornecedores, com chance de uma melhor contratação. Nesse caso restringe-se o direito, participando apenas, aqueles beneficiados em licitação já realizada.

Inferre-se que o princípio em estudo, significa que um licitante ganhador, originalmente de licitação, deveria fornecer X, por meio da Ata de Registro de Preço poderá fornecer tantos X, seja aumentando a quantidade, quantas vezes for convidado a fornecer. Quer dizer que, o contrato gerado pela licitação, com o valor inicial, de R\$ 100.000,00, poderá através do registro de ata, chegar a milhões. Isso geraria uma disparidade em relação aos outros interessados.

A violação do princípio da isonomia evidencia-se quando a Administração, que é obrigada a licitar antes de contratar, via de regra, salvo as hipóteses previstas na lei 8.666/93, e não realiza licitação. Ao aderir a Ata de Registro de Preço, deixa de escolher a proposta mais vantajosa mediante

disputa de preço, dando aos participantes um tratamento isonômico, na disputa, e ganhando a melhor oferta.

No ensinamento de Marçal (2008), no Sistema de Registro de Preço a escolha de um ganhador para um fornecimento alheio à licitação infringe o princípio da isonomia. Nesse caso, cria-se uma espécie de privilégio para alguém que venceu uma licitação. Esse tipo contratação ocasiona um grande prejuízo das classes empresárias fornecedoras do mesmo objeto registrado em ata.

Registram-se enormes escândalos de fraude em licitação, pois o modo de uso do Sistema de Registro de Preço não impede que, de uma licitação viciada derive várias contratações ilegais, perpetuando o ilícito e transgredindo o interesse público. Eis, então, o maior afrontamento ao princípio da isonomia e ao ordenamento jurídico brasileiro, coma prática de atos administrativos que são regidos por lei, sendo favoráveis a má aplicação do SRP.

E na modalidade pregão, que nos primórdios também estava sendo utilizada de forma estranha, aos termos empregada pela Lei 8.666/93, foi digna de apreciação e transformada em lei com a mesma hierarquia da lei de licitação. Esse mesmo fenômeno deve acontecer com o Sistema de Registro de Preço, pois não é admissível que o ordenamento de um termo jurídico não se sobressaia acima da ilegalidade, pois só assim expressa sua maior importância, já que se trata do cumprimento do interesse público.

#### **4.2.3 Transgressão ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório**

O procedimento licitatório, por via de regra, rege-se por um instrumento convocatório com base na lei de licitação. Esse instrumento baseia-se estruturalmente no certame, ditando todas as regras e especificando o objeto licitado à modalidade adotada e o quantitativo estipulado para aquisição. Tãmanha a importância do princípio de vinculação do instrumento convocatório, que o legislador teve a importância de prevê-lo na específica de licitação no art. 41, *caput*, lei 8.666/ 93, que traz em seu texto que, "A

Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada”.

A violação do princípio de vinculação ao edital, ocorre quando o carona adere à Ata de Registro de Preço, pois o edital traz o quantitativo estipulado para licitação originária, apenas para essa licitação. Quando ocorre a adesão, o quantitativo originário será aumentado, ultrapassando a quantidade estipulada no edital, e se está expresso no edital o quantitativo a ser fornecido. Se houver aumento da quantidade, estará se descumprindo o edital, ao qual está vinculado.

Para Melo (2008):

É necessário salientar que o instrumento convocatório possui natureza de ato regulamentador de caráter necessário e indispensável à instauração da licitação tendo como finalidade básica reger a instauração do certame e seu processamento e fixar as condições da futura contratação, tanto que o inciso III do artigo 40 da LLCA relaciona como requisito obrigatório que a minuta do futuro contrato faça parte dos anexos do edital. A figura do "carona" viola claramente estas funções e características do Instrumento convocatório

Outra violação do princípio da vinculação do instrumento convocatório ocorre por parte do órgão licitante originário, quando autoriza a adesão de órgão carona à Ata de Registro de Preço, sem que esses estejam previstos no edital, facultando que, uma demanda descontrolada de órgão, possa aderir à Ata de Registro de Preço.

#### **4.2.4 Transgressão aos Princípios da Moralidade ou probidade Administrativa e da Competitividade.**

Morais (2002, p 297), conceitua como:

*pelo princípio da moralidade administrativa, não bastará ao administrador o estrito cumprimento da estrita legalidade, devendo ele, no exercício de sua função pública, respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a*

*moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da administração pública.*

Demonstra-se que, a moralidade tem de estar presente, em todo e qualquer ato administrativo, sob a relevância da eficácia jurídica, que deve estar presente na personalidade do administrador, inerente ao exercício de sua função.

Sobre a violação ao princípio da moralidade Menezes (2006)

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.

Exemplificando a violação do princípio da moralidade Melo (2008), descreve a seguinte hipótese:

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 quão ela é competente em tráfico de influência ou do montante da propina que ela se dispõe a pagar.

O órgão que pega carona de outras licitações proporciona ao licitante ganhador um proveito financeiro enorme, em virtude do aumento do quantitativo. Porque quanto maior a quantidade fornecida, menor ficará o valor de aquisição para o fornecedor

Neste sentido ponderou Marçal (2008):

Com a "carona", produz-se a elevação dos quantitativos originalmente previstos sem a redução do preço unitário pago

pela Administração. Por isso tudo, não seria exagero afirmar que a prática do carona é intrinsecamente danosa aos cofres públicos, atingindo as raízes da improbidade administrativa.

Nota-se, na prática administrativa, o quanto a figura do carona é passível e vulnerável de desvio de finalidade, previsto no artigo 15 da Lei 8666/93, sendo utilizado por aqueles que se beneficiam da corrupção, a fim de obter vantagens para si próprio, a custa de uma lacuna da lei, causando prejuízos incalculáveis aos cofres públicos.

A figura do carona afeta ainda o princípio da competitividade, quando frustra a livre concorrência prevista no artigo 170, inciso IV da Constituição Federal, já que privilegia o fornecedor ganhador de uma licitação, 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.

Proporciona-se, nesse ato, uma disparidade econômica entre as empresas, ocorrendo o monopólio daquele objeto ganho na licitação, afetando o desenvolvimento econômico ao não observar os fatores que agem na regulamentação do preço do objeto, devendo levar em conta que, objeto adquirido na Ata de registro de Preço, pode variar de preço de acordo com o local da entrega, quantidade e forma de pagamento.

#### 4.3 DECISÃO DO TCU ACERCA DA FIGURA DO CARONA

Através do Acórdão de nº 1.487/2007, o Tribunal de Contas da União decidiu sobre a adesão à Ata de Registro de Preço dos órgãos e entidades públicas na condição de carona. O referido Acórdão se refere aos vistos, relatados e discutidos nos autos de Representação da 4ª Secex, apresentados com base no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno, acerca de possíveis irregularidades, na Ata de Registro de Preços do Pregão nº. 16/2005, da Coordenação Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Saúde, consoante o decidido no Acórdão nº. 1927/2006 - 1ª Câmara. ACORDAM os Ministros do



Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, antes das razões expostas pelo Relator, em:

Acórdão:

9.1. conhecer da presente representação por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno/TCU, e considerá-la parcialmente procedente;

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

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

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

9.3. determinar à 4ª Secex que monitore o cumprimento deste Acórdão;

9.4. dar ciência deste Acórdão, Relatório e Voto, ao Ministério da Saúde, à Controladoria Geral da União e à Casa Civil da Presidência da República.

Verifica-se que o TCU observou a necessidade de limitar a autorização por órgãos gerenciadores, caso haja indícios de irregularidade nas licitações que das quais derivem o Sistema de Registro de Preço, com o objetivo de impedir a propagação de contratos eivados de vícios.

Do voto do Ministro Relator pode se extrair:

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.

[...]

10. Vê-se, portanto, que a questão reclama providência corretiva por parte do órgão central do sistema de serviços gerais do Governo Federal, no caso, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, razão pela qual, acompanhando os pareceres emitidos nos autos, firmo a conclusão de que o Tribunal deva emitir as determinações preconizadas pela 4ª Secex, no intuito de aperfeiçoar a sistemática de registro de preços, que vem se mostrando eficaz método de aquisição de produtos e serviços, de modo a prevenir aberrações tais como a narrada neste processo.

11. Faço pequeno acréscimo para incluir a Casa Civil da Presidência da República entre os destinatários da deliberação que vier a ser adotada, visto que compete ao Chefe do Executivo Federal a expedição do Decreto regulamentador.

Do exame do Acórdão, em tela, conclui-se que o Tribunal de Contas da União reconheceu a fragilidade da execução do Decreto 3.931/2001, necessitando de uma maior complementação legal dos procedimentos relativos à adesão à Ata de Registro de Preços, por órgão carona. Esse Decreto Federal trata a figura do carona de modo abrangente e indeterminado, com a necessidade de aperfeiçoamento na previsão da atuação da figura do carona no Sistema de Registro de Preço e, na prática, o Decreto age muitas vezes com a mesma hierarquia da lei de licitação. O TCU, no entanto, foi além dessa complementação e solicitou a adoção de “providências com vistas à reavaliação das regras, atualmente estabelecidas para o registro de preços no Decreto n.º 3.931/2001, de forma a estabelecer limites para a adesão a registros de preços realizados por outros órgãos e entidades (...)”.

Ressalta-se, portanto, que o Tribunal de Contas da União, no Acórdão não deliberou sobre a proibição da figura do carona, simplesmente deliberou que fosse regularizada a norma, prevendo sob a atuação do carona no Sistema de Registro de Preços, visando a determinar os termos da utilização da Ata pelos órgãos e entidades não participantes. Evidencia-se que o referido acórdão não pretendia decretar decadência do Decreto 3.931/01. Nota-se, portanto, que o TCU queria que esse fosse adequado à norma ao qual veio

para regulamentar, objetivando a fixação de regras mais detalhadas acerca da adesão à Ata de Registro de Preços por entidade não participante.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constatou-se, no presente trabalho, que a licitação por parte da Administração Pública, figura como regra legal como apregoa o dispositivo constitucional em seu art. 37, inciso XXI, e em consequência a lei 8.666/ 93, que regulamenta o mencionado dispositivo em seu art. 2º. Valeu-se também o trabalho de relacionar os aspectos gerais da licitação, trazendo a baila seu conceito e princípios norteadores, dando supedâneo ao instituto.

Houve exposição, também, das características do Sistema de Registro de Preço, prevista no art. 15, inciso II, enfatizando seu conceito, fundamentação legal e, principalmente, como é o seu procedimento. Conceitua também, o órgão carona e aborda aplicabilidade intensa desse procedimento, por parte da Administração Pública.

Consolidou-se, em capítulo próprio, os aspectos polêmicos quanto à fundamentação legal regulada pelo Decreto Federal de nº 3.931/2001, indo de encontro com os princípios constitucionais norteadores da licitação e atuando além da delimitação legal atribuída ao decreto, como previsto no art. 84, inciso IV, da CF, que atribui ao decreto o dever de seu fiel cumprimento, não podendo atuar além deste objetivo. Descreve também a ilegalidade de atuação do órgão carona, ao contratar sem realizar licitação.

Observou-se a violação de vários princípios basilares da licitação, tais como o princípio da legalidade, ao aceitar a atuação de órgão carona sem a devida previsão legal. Violação ao princípio da impessoalidade, ao contratar apenas participantes ganhadores de outras licitações. Violação ao princípio da competitividade, ao restringir a quantidade de licitações abertas. Violação do princípio da prévia dotação orçamentária, ao admitir a adesão de órgãos caronas, sem previsão de dotação orçamentária. Violação ao princípio de vinculação ao instrumento convocatório, ao admitir que a quantidade fixada no edital ultrapasse o que foi previamente estimado.

Buscou-se demonstrar o modo que o Sistema de Registro de Preço se procede em meio à ilegalidade, sendo o seu procedimento de contratação regido por meio de Decreto, do qual sua atribuição legal é apenas assegurar a aplicabilidade da lei de licitação, como previsto na Constituição Federal. Torna-

se inconstitucional um ato meramente administrativo operar, reger e criar, ou seja, atuar no ordenamento jurídico, como se lei fosse. Nesse caso, viu-se que o decreto que seria para garantir a aplicabilidade da lei de licitação está operando paralelo a esta, ao inserir no ordenamento jurídico, a figura do carona, como constam as opiniões sustentadas por parte do Tribunal de Contas da União, doutrinas e artigos científicos.

Ao inserir a figura do carona, no âmbito do Direito Público, violou-se um leque de princípios basilares do procedimento licitatório, tais como o princípio da legalidade, obrigatoriedade constitucional de licitar, previsão orçamentária, moralidade, isonomia e vinculação ao instrumento convocatório. A atuação do carona está ocasionando um afrontamento ao interesse público, uma fuga por parte da administração pública de cumprir suas obrigações, de se buscar sempre uma melhor oferta, um zelo pelo bom emprego de verbas públicas, ao se omitir de licitar.

Comungo da ideia de celeridade na prestação da necessidade do interesse público, desde que seja aliada sempre com o zelo da aplicabilidade das verbas públicas. O Tribunal de Contas da União observou a necessidade de reavaliação das regras adotadas para o procedimento de registro de preço, previsto no Decreto nº. 3.931/2001. Esse decreto tem como objetivo, de estabelecer limites para adesão, ou seja, verificar quem poderá aderir, visando preservar os princípios da competição, da igualdade de condições entre os licitantes e da busca da maior vantagem para a administração pública, salientando que as regras atuais permitem a indesejável situação de adesão ilimitada a atas em vigor, desvirtuando, assim, as finalidades buscadas por essa sistemática. Como um procedimento de grande utilização pela Administração, o Sistema de Registro de Preço é digno de uma patente legal no mesmo patamar da Lei de Licitação de nº 8.666/93. Desse modo, o legislador poderá abarcar o procedimento do Sistema de Registro de Preço, de forma expressa e compatível com as normas legais do Direito Administrativo Público.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, Rigolin Ivan; Marco Tullio Bottino. **Manual prático das licitações**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 22. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BERTONCINI, M. E. S. N. **Princípios de Direito Administrativo Brasileiro**. 1.ed. CIDADE: Malheiros, 2002.

BRASIL. **Lei nº 8.666 de 1993**. Disponível em: <endereçocompleto>. Acesso em: 06 jun. 2011.

BRASIL, Governo Federal, Decreto nº 3.931 de 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**, 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARVALHO, Carlos Henrique Soares. **O efeito do sistema de registro de preço nas compras públicas**: Estudo de caso da Secretaria Municipal de Obras, Serviços Básico e Habitação da Cidade de Manaus. 2008. 122 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Fundação Getúlio Vargas), Rio de Janeiro, 2008.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

JACOBY, Jorge Fernandes Ulisses. **Sistema de registro de preço e pregão presencial e eletrônico**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

\_\_\_\_\_. **Sistema de registro de preço e pregão**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. **Cartilha do Sistema de Registro de Preço**. João Pessoa, 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31. ed, São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. **Licitação e Contrato Administrativo**. 10. Ed. São Paulo: RT, 1991.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Brasileiro**. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MARÇAL, Justen Filho. **Comentários às Leis de Licitação e Contratos Administrativos**. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

\_\_\_\_\_. **Comentários às Leis de Licitação e Contratos Administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

\_\_\_\_\_. **TCU restringe a utilização de "carona" no sistema de registro de preço**. Disponível em: <<http://www.justenfilho.com.br/midia/15.pdf>>. Acesso em: 09 jul. 2008.

MELLO, Osvaldo Aranha Bandeira de. **Da Licitação**. José Bushatsky, São Paulo: 1978.

MELO, Ramon Alves de, **O Sistema de Registro de Preços, a Figura do "Carona" e a Violação dos Princípios jurídicos Aplicáveis às Licitações Públicas**. 2008. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/8398/1/>>. Acesso em: 06 mai. 2011.

MENEZES, Joel Niebuhr de. **"Carona" em Ata de Registro de Preços: Atentado Veemente aos Princípios de Direito Administrativo**. ILC – Informativo de Licitações e Contratos, nº 143. Curitiba: Zênite, jan. 2006.

MORAIS, Alexandre de, **Direito Constitucional**, 19. Ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MUKAI, Toshio, **Curso Avançado de Licitações e Contratos Públicos**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

\_\_\_\_\_. **Registro de Preço 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. Governet Editora, 2007. Disponível em: <<http://www.governet.com.br/noticia.php?cod=1484>>. Acesso em: 28 abr. 2011.

PEIXOTO, Ariosto Mila. **A utilização do Sistema de Registro de Preços por órgãos da Administração Pública pertencentes a esferas diferentes, Licitação**, 2007. Disponível em: <<http://licitacao.uol.com.br/matdescricao.asp?cod=120>>. Acesso em: 26 abr. 2011

REIS, Paulo Sérgio Monteiro. **O Carona no Sistema de Registro de Preços**. ILC Informativo de Licitações e Contratos, nº 167. Curitiba: Zênite. 2008

SANCHES, Cleiton de Oliveira. **A figura do "carona" no Sistema de Registro de Preços e o Tribunal de Contas paulista**. Jus Navigandi. 2009. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/12990>>. Acesso em: 18 abr. 2011.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 16. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1999.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito Administrativo**. 5. ed. São Paulo: Curso de Licitação - Damásio de Jesus, 2003.

TCE, Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em: <<http://www.tce.sp.gov.br/legislacao/sumulas/delibera-2005-12-15-sumulas.shtm>>. Acesso em: 28 abr. 2011.