

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE  
UNIDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADA  
CURSO DE DIREITO**

**JOANA FRANCIONI INÁCIO**

**LICITAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DOUTRINÁRIA E JURISPRUDENCIAL ACERCA  
DA UTILIZAÇÃO DO “CARONA” NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS, EM  
FACE DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**CRICIÚMA**

**2013**

**JOANA FRANCONI INÁCIO**

**LICITAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DOUTRINÁRIA JURISPRUDÊNCIAL E ACERCA  
DA UTILIZAÇÃO DO “CARONA” NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS, EM  
FACE DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado para obtenção do grau de Bacharel no curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Orientador: Prof. Msc. Mauricio Filó.

**CRICIÚMA  
2013**

**JOANA FRANÇIONI INÁCIO**

**LICITAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DOUTRINÁRIA JURISPRUDÊNCIAL E ACERCA  
DA UTILIZAÇÃO DO “CARONA” NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS, EM  
FACE DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso aprovado pela Banca Examinadora para obtenção do Grau de Bacharel, no Curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Criciúma, 03 de Julho de 2013.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Msc. Mauricio da Cunha Savino Filó – UNESC – Orientador

---

Prof. Esp. Maicon Henrique Aléssio – UNESC – Examinador

---

Prof. Esp. João Carlos Medeiros Rodrigues Junior – UNESC – Examinador

**Dedico este trabalho a todos aqueles, que me deram sempre todo amor e apoio necessário.**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus, por ser meu guia e, socorro presente nos momentos difíceis que enfrentei.

Aos meus pais, Maria de Fatima F. Inácio e João Inácio, pelo carinho e amor incondicional dedicado a mim e, por estarem sempre ao meu lado me apoiando na minha trajetória.

Ao meu orientador Maurício da Cunha Savino Filó por toda paciência e auxílio prestado, bem como a todos que, de alguma forma, tornaram a realização deste trabalho possível.

A todos, o meu muito obrigada.

***“Só se pode alcançar um grande êxito quando nos mantemos fiéis a nós mesmos.”***  
**(Friedrich Nietzsche)**

## RESUMO

INÁCIO, Joana Francioni. **Licitação pública: análise doutrinária jurisprudencial e acerca da utilização do “carona” no sistema de registro de preços, em face dos princípios da administração pública.** 2013, 52 páginas. Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC.

O Sistema de Registro de Preços é utilizado comumente pela Administração Pública para adquirir bens que possuem grande rotatividade. Os órgãos públicos se valem deste instituto, pois a Administração não é obrigada a adquirir todo o quantitativo licitado e, pode adquirir os bens de forma gradativa, ou seja, conforme sua necessidade. Ainda, o Sistema de Registro de Preços apresenta uma grande inovação, que é a possibilidade de órgãos que não participaram da licitação adquirir os bens registrados na Ata. O problema deste trabalho é: O “carona” afronta os princípios que instruem o procedimento licitatório? O objetivo geral é analisar o Sistema de Registro de Preços, os princípios que instruem o procedimento licitatório, bem como o entendimento jurisprudência em face do carona. O método de pesquisa foi o dedutivo, utilizando majoritariamente pesquisa bibliográfica, da legislação pertinente e jurisprudencial. O levantamento bibliográfico foi realizado de forma ampla. O levantamento jurisprudencial foi feito através do acesso ao banco de dados on-line do Tribunal de Contas da União e Tribunal de Contas dos Estados.

**Palavras - chave:** Licitação. Princípios. Registro de Preços. Carona.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 COMO SE PROCEDE A LICITAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO .....</b>	<b>12</b>
2.1 MODALIDADES DE LICITAÇÕES.....	13
2.1.1 Concorrência .....	13
2.1.2 Tomada de preços .....	14
2.1.3 Convite .....	15
2.1.4 Concurso .....	18
2.1.5 Leilão.....	18
2.1.6 Pregão.....	20
2.1.7 Regime diferenciado de contratação.....	21
2.2 DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO.....	22
2.2.1 Dispensa .....	23
2.2.2 Inexigibilidade.....	24
<b>3 ALGUNS PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO .....</b>	<b>26</b>
3.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE .....	28
3.2 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO .....	28
3.3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	30
3.4 PRINCÍPIO DA IGUALDADE .....	31
3.5 PRINCÍPIO DA FINALIDADE.....	31
3.6 PRINCÍPIO DA OBRIGATORIEDADE DE LICITAR.....	32
3.7 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE .....	33
3.8 PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO .....	33
3.9 PRINCÍPIO DA MORALIDADE .....	34
3.10 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE .....	35
3.11 PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO .....	36
<b>4 O CARONA.....</b>	<b>37</b>

4.1 COMO SE PROCEDE O CARONA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO .....	37
4.2 O CARONA EM FACE DOS PRINCÍPIOS JURÍDICOS .....	44
4.2.1 <i>Agravo ao princípio da legalidade</i> .....	44
4.2.2 <i>Agravo ao princípio da igualdade</i> .....	45
4.2.3 <i>Agravo ao princípio da obrigatoriedade de licitar</i> .....	46
4.2.4 <i>Agravo ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório</i> .....	46
4.3 O “CARONA” A LUZ DA DOCTRINA E DOS TRIBUNAIS.....	47
4.3.1 O “carona” e a doutrina .....	47
4.3.2 O “carona” e os tribunais de contas .....	49
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>53</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>55</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A realização do procedimento licitatório é regra na Administração Pública, isso porque, acredita-se que a realização de licitação impede que sejam adquiridos produtos super faturados e que haja favorecimentos.

Além da necessidade dos agentes públicos observarem as normas atinentes ao procedimento licitatório, estes estão sujeitos a perseguir os princípios que instruem a licitação.

Todavia, a realização do procedimento licitatório é um longo processo que dispensa tempo e erário público e, muitas vezes acaba por retardar o funcionalismo público.

Sabendo disso, o legislador entendeu por bem enumerar alguns casos como exceção a regra, liberando o agente público da realização do procedimento licitatório. São os casos de inexigibilidade e dispensa.

Além das duas hipóteses acima mencionadas, o legislador criou um novo instituto que tem sido denominado pela doutrina de “carona”, que possibilita que os órgãos públicos se valham da licitação feita por órgão diverso para adquirir bens.

Até o início do ano corrente o Sistema de Registro de Preços e conseqüentemente o “carona” era regulado pelo Decreto Federal nº 3.931/01, que não estabelecia limites para o número de adesões a Ata de Registro de Preços.

No entanto, diante das duras críticas realizada pela doutrina e jurisprudência ao instituto, pois este apresentava várias falhas dentre elas e a mais criticada, a possibilidade de inúmeras adesões, o legislador editou o Decreto Federal nº 7.892/13, onde estabeleceu limites para o número de adesões.

Ainda que o legislador tenha reformado as regras atinentes ao Sistema de Registro de Preços, acarretando um grande avanço no instituto, outros aspectos que sofriam críticas, principalmente da doutrina, não foram sanados.

Desse modo, o presente trabalho possui como objetivo central analisar o “carona” frente aos princípios da legalidade, igualdade, obrigatoriedade de licitar e vinculação ao instrumento convocatório, para ao final verificar se o instituto cumpre a sua finalidade e se infringe ou não os princípios que instruem o procedimento licitatório. Outrossim, será examinado se o “carona” é legítimo, e qual a posição da jurisprudência sobre o tema.

Para que seja possível responder as indagações que levaram a realização deste trabalho, foi necessário fragmentá-lo em três partes. No primeiro tópico serão apresentadas as modalidades de licitação e quais as hipóteses em que o agente público pode deixar de realizar o procedimento licitatório comum.

Já no segundo tópico, serão estudados alguns princípios ínsitos no ordenamento jurídico brasileiro que são aplicáveis aos procedimentos licitatórios. Ao final, será estudado como se procede o carona no ordenamento jurídico brasileiro, a afronta deste aos princípios aplicáveis ao procedimento licitatório e o posicionamento da jurisprudência acerca da sua utilização.

Para que a realização deste trabalho se tornasse possível foi utilizado o método de pesquisa dedutivo.

## 2 COMO SE PROCEDE A LICITAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

No Brasil já esta sedimentado o entendimento de que as aquisições e contratações efetuadas pela Administração Pública devem ser precedidas de licitação; todavia, para que possamos entender a matéria em discussão é necessário primeiramente apresentarmos o conceito de licitação. Segundo Mello (2006, p. 492):

Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados e 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 preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

Ainda, vale lembrar que a licitação é um procedimento administrativo, que segue determinados atos para que ao final atinja o seu objetivo, proclamar o vencedor do certame.

Essa exigência decorre do inc. XXI, do art. 37 da Carta Magna, *in verbis*:

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

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

Em leitura atenta ao dispositivo da lei, retirou-se o entendimento de que a regra é a realização do certame licitatório, no entanto, em alguns casos especificados pela lei é possível eximir-se deste dever.

Após essa breve explanação sobre o que vem a ser a licitação, cabe informar que a lei 8.666/93, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, elenca de forma taxativa quais as modalidades de licitações.

## 2.1 MODALIDADES DE LICITAÇÕES

Como já mencionado no tópico anterior, as modalidades de licitações estão previstas em lei especial, ou seja, no art. 22, da Lei nº 8.666/93, segundo o qual é considerado modalidades de licitação a concorrência, o leilão, a tomada de preços, o convite e, o concurso.

Além das modalidades previstas no art. 22, da Lei nº 8.666/93, o legislador criou uma nova modalidade, o pregão, esta foi prevista inicialmente na Medida Provisória nº 2.182/01 e só podia ser utilizada no âmbito federal, todavia, foi realizada a conversão da medida provisória no Decreto nº 10.520/02 e, a partir daí os Estados e Municípios passaram a utilizar esta nova modalidade.

Diante das diversas modalidades de licitação criadas pelo legislador, surge um questionamento: qual a finalidade de instituir tantas modalidades, apenas uma não seria o suficiente?

A resposta para este questionamento é **NÃO**, já que cada uma segue um procedimento diferente e, se destinam a objetos e valores diversos. Desta feita, passamos a analisar cada modalidade individualmente.

### 2.1.1 Concorrência

Esta modalidade é destinada para aqueles contratos de maior vulto econômico, pois exige maiores formalidades principalmente no que diz respeito aos prazos que são maiores se comparados com outras modalidades.

Para Custódio Filho (2010, p. 297) existem duas características que marcam a concorrência, que seguem:

É o formalismo mais acentuado, razão por que é sempre exigível uma fase inicial de habilitação preliminar, na qual são aferidas as condições de cada participante. A segunda é a publicidade mais ampla, o que se traduz na necessidade de participação de todos quantos estiverem interessados na contratação.

Apesar de, as características ostentadas serem as mais marcantes nesta modalidade, vale lembrar que estas não são únicas, já que existem casos em que o agente público vai ser obrigado a optar por esta modalidade ainda que o valor não

seja expressivo, pois nestes casos o que vai ser considerado é o objeto a ser contratado.

### 2.1.2 Tomada de preços

De acordo com a disciplina de Carvalho Filho (2010, p. 297):

Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados previamente cadastrados nos registros dos órgãos públicos e pessoas administrativas, ou que atendam a todas as exigências para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas.

Talvez a necessidade de cadastramento prévio por parte daqueles que pretendem participar do certame, seja a característica mais marcante que diferencia esta modalidade das demais.

Sobre a exigência aqui mencionada – cadastramento prévio - o Tribunal de Contas da União já se manifestou:

SUMÁRIO: ADMINISTRATIVO. ANTEPROJETO DE SÚMULA. SISTEMA DE CADASTRAMENTO UNIFICADO DE FORNECEDORES. HABILITAÇÃO EM LICITAÇÃO. VEDAÇÃO DE EXIGÊNCIA DE PRÉVIA INSCRIÇÃO NO SICAF. CONVENIÊNCIA E OPORTUNIDADE DA PROPOSIÇÃO. APROVAÇÃO.

Converte-se em súmula o entendimento, pacificado no âmbito do Tribunal de Contas da União, no sentido de que é vedada a exigência de prévia inscrição no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicafe para efeito de habilitação em licitação. (TCU. Decisão nº 1315/2012. Rel. Cons. José Múcio Monteiro. Publicado: 30.05.2012)

Nas razões do inteiro teor da decisão, extrai-se:

[...]

10. Em sua manifestação sobre conveniência e oportunidade da aprovação do presente anteprojeto de súmula, a Consultoria Jurídica ressalta que a vedação de exigência de prévio cadastramento junto ao Sicafe, para efeito de habilitação em licitação, não encontra guarida expressa na Lei nº 8.666/1993, além de propiciar inúmeros questionamentos, haja vista que o assunto, abordado em diversos decretos e instruções normativas, sempre foi controverso.

11. Destaca que, atualmente, com o Decreto nº 3.722/2001, alterado pelo Decreto nº 4.485/2002, tem-se um consenso sobre o tema em questão, externalizado na redação do anteprojeto de súmula ora em exame.

12. Esclarece, ainda, a unidade instrutora que a vedação à exigência de cadastramento prévio para participação em certame licitatório é oportuna e retrata com fidelidade a interpretação do § 1º do art. 22 da <sup>1</sup>Lei de

Licitações, que autoriza a participação nas concorrências de quaisquer interessados que na fase de habilitação preliminar comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital, além de retratar a interpretação do § 3º do referido artigo, que faculta a participação no convite de quaisquer interessados, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três.

13. Nessa linha de raciocínio, aduz a Conjur que, como o procedimento licitatório obtém respaldo no princípio da ampla concorrência, a inclusão de exigência habilitatória que torne obrigatório o prévio cadastramento no Sicaf só pode ser considerada ilícita.

14. A Consultoria Jurídica apresenta a distinção entre a prévia exigência de cadastramento e a obrigatoriedade de cadastramento do proponente homologado, nos casos em que for assinar contrato com a administração pública. Nesse último caso, não mais se exige a inscrição junto ao Sicaf como condição *sine qua non* para participação de licitação, mas, tão somente para a celebração do contrato, cabendo à administração realizar a inscrição sem despesas para o adjudicatário não inscrito.

Do digesto, retira-se o entendimento de que o Tribunal de Contas da União veda que seja exigido do licitante a inscrição prévia no *Sicaf*<sup>2</sup>, sob pena de inabilitação caso este não apresente o documento.

Todavia, é importante reforçar que o Tribunal de Contas da União dispensa a exigência de cadastramento no Sicaf, no entanto, o cadastramento junto ao registro cadastral do município é indispensável, até porque tal condição decorre da lei.

Por fim, vale lembrar que os Municípios devem atualizar seus cadastros anualmente para evitar fraude por parte dos licitantes, já que este possui os dados relativos à habilitação (qualificação técnica, econômico-financeira e regularidade fiscal).

### 2.1.3 Convite

O convite é a modalidade destinada a contratos de menor valor e, em razão disso é a que exige menos rigor na sua formalização, estas características ficam perceptíveis após uma breve leitura do conceito de convite apresentado por Mello (2006, p. 524):

O convite (art. 22, § 3º) é a modalidade licitatória cabível perante relações que envolverão os valores mais baixos, na qual a Administração convoca para a disputa pelo menos três pessoas que operam no ramo pertinente ao

---

<sup>2</sup>O Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – SICAF constitui o registro cadastral do Poder Executivo Federal e é mantido pelos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Serviços Gerais – SISG (Decretos nº 1.094, de 23 de março de 1994 e nº 4.485, de 25 de novembro de 2002).

objeto, cadastrados ou não, e afixa em local própria cópia do instrumento convocatório, estendendo o mesmo convite aos cadastrados do ramo pertinente ao objeto que hajam manifestado seu interesse até 24 horas antes da apresentação das propostas.

Como se verifica esta modalidade em um ponto se assemelha a Tomada de Preços, já que em ambas existe a característica do registro cadastral, no entanto, aqui é possível que aquela empresa que não foi convidada pela administração e não possui registro cadastral, participe do certame.

Versa nesse sentido a orientação do Tribunal de Contas da União que “convite é a modalidade de licitação mais simples. A administração escolhe entre os possíveis interessados quem quer convidar, cadastrados ou não” (LICITAÇÕES E CONTRATOS: Orientações e jurisprudência do TCU. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações. 2010).

Outra questão que merece destaque nesta modalidade, é que a lei exige que a unidade administrativa realize o convite para participação no certame a no mínimo três empresas especializadas no ramo do objeto a ser licitado (art. 22, § 3º, primeira parte da Lei nº 8.666/93).

Todavia, ao realizar-se uma leitura mais atenta ao art. 22, § 3º, da Lei nº 8666/93, surgem alguns questionamentos, tais como: 1) se não comparecerem o mínimo de licitantes exigido na legislação, pode mesmo assim o administrador dar continuidade ao certame?; 2) sendo a unidade administrativa que, regra geral, seleciona os participantes, pode esta sempre convidar os mesmo participantes?

No que diz respeito ao segundo questionamento acima formulado, a doutrina é uníssona ao dispor que:

[...] existindo na praça mais de três possíveis interessados, a cada novo convite, realizado para objeto idêntico ou assemelhado, seja a carta-convite dirigida a pelo menos mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações (DI PIETRO, 2005, p. 356).

Entretanto, com relação ao primeiro questionamento, identifica-se a existência de divergência doutrina, sendo assim, para ilustrar essa discrepância vale primeiramente transcrever o entendimento sedimentado pelo doutrinador Custódio Filho (2010, p. 300):

Sobre a modalidade de convite, há ainda duas regras importantes a serem observadas. Uma delas diz respeito ao desinteresse dos convidados ou à limitação do mercado. Nessas situações, pode ser que a administração não consiga o afluxo do número mínimo de três, exigido para o convite. Se isso ocorrer, a lei considera válido realizar o confronto entre apenas duas propostas, ou, se uma só for apresentada, celebrar diretamente o contrato. Para tanto, deverá o órgão administrativo justificar minuciosamente o fato e aquelas circunstâncias especiais; se não o fizer, o convite terá que ser repetido (art. 22, § 7º).

No entanto, a despeito da clareza da norma, há entendimentos em que autoriza a Administração a anular o convite por insuficiência de participantes quando apenas dois interessados se apresentam. Com a devida vênia, não endossamos tal pensamento. Primeiramente a lei exige apenas que a convocação se dirija a três ou mais fornecedores, nenhuma referência fazendo quanto ao comparecimento (art. 22, § 3º). Em segundo lugar, esse dispositivo não tem relação com o art. 22, § 7º, que admite (mas nem sempre) a repetição do convite. Por último os interessados que se apresentaram legitimamente em virtude da convocação têm direito subjetivo à participação e a conseqüente apreciação de suas propostas, não se podendo atribuir-lhes culpa pelo desinteresse de outros convidados. A não ser assim, poderia ocorrer o desvio de finalidade, permitindo-se à Administração desfazer a licitação somente pelo interesse escuso de propiciar a participação, em nova licitação, de empresa ausente no certame anterior.

Em contrapartida ao entendimento de José dos Santos Carvalho Filho, a doutrinadora Pietro (2005, p. 340) entende que:

Quanto à possibilidade de continuar a licitação no caso de aparecerem menos de três convidados, o Tribunal de Contas da União, alterando seu entendimento após a entrada em vigor da Lei nº 8.666/93, decidiu que “para a regularidade da licitação na modalidade **convite** é imprescindível que se apresentem, no mínimo, 3 (três) licitantes devidamente qualificados. Não se obtendo esse número legal de propostas aptas a seleção, impõe-se a repetição do ato, com a convocação de outros possíveis interessados, de modo a se garantir, nesse aspecto, a legitimidade do certame” (DOU de 11-8-93, p. 11.635).

Ainda para uma melhor resolução da divergência posta em questão, vale destacar fragmentos da decisão nº 268/98, do Tribunal de Contas da União, que assim decidiu:

[...]

3.4.2. [...] a jurisprudência citada não dá respaldo à prática defendida pela CONJUR/MEC. Ao contrário, reforça a exigência legal de que o convite em que participem menos de três licitantes só é válido se comprovada a limitação do mercado ou o manifesto desinteresse dos convidados. Nos autos do Convite 169/94, nenhuma dessas situações ficou consignada, e muito menos há qualquer justificativa da CPL nesse sentido. (TCU. Decisão nº 268/98. Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça. Publicado DOU: 26.05.1998).

Desta feita, ao analisar-se os posicionamentos doutrinários acima transcritos e, em leitura a decisão do Tribunal de Contas, verifica-se que é possível dar continuidade ao procedimento da carta-convite mesmo quando não compareça o número mínimo de três participantes.

Isso é claro, desde que comprovada à limitação no mercado de empresas do ramo, ou quando ficar evidenciado que houve desinteresse pelos demais convidados.

#### **2.1.4 Concurso**

O conceito de concurso encontra-se no art. 22, § 4º, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 22. São modalidades de licitação:

[...]

§ 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

Do digesto, verifica-se que esta modalidade é muito simples e objetiva, já que se cumpre após a seleção do trabalho técnico, científico ou artístico.

As únicas peculiaridades que merecem destaque se referem à escolha do vencedor, que deve ser realizada por comissão composta por pessoas que possuem conhecimento sobre o objeto licitado e, o fato de que o vencedor antes mesmo de receber o prêmio “deve ceder a administração os direito patrimoniais a ele relativos e a ele permitir a utilização, de acordo com sua conveniência, na forma do que estabelecer o regulamento ou o ajuste para elaboração deste” (CUSTÓDIO FILHO, 2010, p. 301).

#### **2.1.5 Leilão**

A modalidade em apreço, não apresenta grandes dificuldades já que a norma disciplinadora do tema é bem clara, desta feita, vale transcrever o art. 22, § 5º, da Lei nº 8.666/93:

Art.22. São modalidades de licitação:

[...]

§ 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Ainda, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina já se posicionou, no prejudgado nº 0727, sobre o procedimento utilizado para a alienação dos bens pertencentes à Administração Pública:

Os bens móveis inservíveis para entidade da Administração Pública que explora a difusão de tecnologia agropecuárias, inclusive semoventes, podem ser alienados, mediante as seguintes condições, comprovadas em regular processo administrativo:

- a) existência de interesse público devidamente comprovado;
- b) prévia avaliação;
- c) sempre que possível, pela reunião dos bens em um único local para viabilizar economicamente a realização de licitação nas modalidades de leilão ou concorrência;
- d) através de licitação, nas seguintes modalidades: 1) Concorrência, seja qual for o valor da avaliação; 2) Leilão, quando, cumulativamente: 2.1) se tratar de bens móveis inservíveis; 2.2) o valor da avaliação for inferior ao limite do art. 23, inciso II, alínea "b", da Lei Federal nº 8.666/93;
- e) por doação, observados os seguintes requisitos da alínea "a" do inciso II do art. 17 da Lei Federal nº 8.666/93, devidamente justificados e comprovados em regular processo administrativo: 1) Finalidade e uso de interesse social; 2) Avaliação da oportunidade e conveniência em relação a ausência de escolha da modalidade de concorrência ou leilão, conforme o caso (TCESC. COM-TC0447500/87. Rel. Altair Debona Castelan. Data da sessão: 28.07.1999)

Da leitura do prejudgado, verifica-se que o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina segue exatamente os termos da Lei nº 8.666/93, em nada divergindo desta.

Vale lembrar que em decorrência do princípio da preservação patrimonial (CUSTÓDIO FILHO, 2010, p. 302) “os bens a serem leiloados devem primeiramente ser avaliados pela administração, logo após este procedimento um leiloeiro oficial ou um servidor designado pela Administração fará o leilão” (art. 53, caput, Lei nº 8.666/93).

Por último, cumpre mencionar, que arrematará o bem aquele que der lance igual ou superior ao inicialmente previsto.

### 2.1.6 Pregão

Neste tópico vamos discorrer sobre a modalidade que a doutrina costuma denominar de “modalidade nova”, isso porque, esta não foi prevista na Lei nº 8.666/93, juntamente com as outras modalidades já apresentadas.

A modalidade em análise foi prevista inicialmente no Decreto nº 3.555/00 e, só podia ser utilizado pelos órgãos públicos pertencentes à esfera federal.

Posteriormente, com o advento da Lei nº 10.520/02 a possibilidade de utilização desta modalidade se estendeu, também, aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Para melhor entender o que vem a ser o pregão nos valemos da doutrina que é uníssona ao conceituar esta modalidade.

Pregão é a modalidade de licitação de tipo menor preço, destinada à seleção da proposta mais vantajosa de contratação de bem ou serviço comum, caracterizada pela existência de uma fase competitiva inicial, em que os licitantes dispõem do ônus de formular propostas sucessivas, e de uma fase posterior de verificação dos requisitos de habilitação e de satisfatoriedade das ofertas (JUSTEN FILHO. 2009, p. 09).

Além das características desenhadas pelos doutrinadores, é importante ressaltar que, o que influencia na escolha desta modalidade não é o valor da aquisição, mas sim, se o objeto da licitação pode ser definido e compreendido sem a necessidade de conhecimentos técnicos.

Portanto, a aquisição de objetos de grande complexidade que necessitem de um saber específico acerca deste não cabe nesta modalidade.

Outrossim, o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, compartilha do entendimento aqui colacionado:

A modalidade pregão não pode ser utilizada para contratação de empresa prestadora de serviços de coleta, transporte e destinação final de resíduos sólidos compactáveis e lixo hospitalar, haja vista a complexidade de tais serviços, que demandam a responsabilidade técnica de um engenheiro sanitário. (TCESC. CON-05/03905623. Rel. Cons. José Carlos Pacheco. Publicado DO: 30/09/2005).

E mais:

[...]

4. Quando for verificada a aquisição de bens e serviços comuns, independente do valor da contratação, a Administração Pública poderá valer-se da modalidade licitatória denominada Pregão, prevista na Lei Federal nº 10.520/02. (TCESC. COM-03/00067321. Rel. Auditor. Clóvis Mattos Balsini. Publicado DO: 23/06/2003).

Por último vale salientar que a modalidade é dividida em duas espécies quais sejam: comum e eletrônico. O primeiro *“também dito presencial caracteriza-se pela prática de atos ‘não virtuais’ ”*, já o segundo *“envolve a utilização intensa de recursos de tecnologia da informação e da internet”*. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 13).

Desta feita, temos que o pregão em relação às outras modalidades apresentadas até aqui é a mais simples e, a que apresenta um leque maior de vantagens para a Administração Pública.

### **2.1.7 Regime diferenciado de contratação**

O Regime Diferenciado de Contratação foi instituído pela Lei Federal nº 12.462/11. A referida norma, em seu art. 1º, apresenta um rol taxativo de quais as contratações em que o agente público poderá utilizar esta “modalidade”, senão vejamos:

Art. 1º É instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:

- I - dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, constantes da Carteira de Projetos Olímpicos a ser definida pela Autoridade Pública Olímpica (APO); e
- II - da Copa das Confederações da Federação Internacional de Futebol Associação - Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014, definidos pelo Grupo Executivo - Gecopa 2014 do Comitê Gestor instituído para definir, aprovar e supervisionar as ações previstas no Plano Estratégico das Ações do Governo Brasileiro para a realização da Copa do Mundo Fifa 2014 - CGCOPA 2014, restringindo-se, no caso de obras públicas, às constantes da matriz de responsabilidades celebrada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- III - de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros) das cidades sedes dos mundiais referidos nos incisos I e II.
- IV - das ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC);
- V - das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS.

Da leitura do artigo acima transcrito, verifica-se que o legislador foi bem específico ao enumerar quais as obras que seriam contratadas através desta modalidade.

Pois bem, do que se colhe do art. 1º, § 1º, da Lei nº 12.462/11, a “modalidade” em apreço foi instituída para garantir maior celeridade, competitividade e eficiência nas contratações.

Por derradeiro, após uma leitura atenta aos dispositivos da referida norma, verifica-se que as regras ali traçadas em muito se assemelham com aquelas insertas na Lei nº 8.666/93, inclusive, por diversas vezes, o legislador remete-se aos artigos do Estatuto.

## 2.2 DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

A doutrina costuma denominar de contratação direta os casos que se adequam as situações em que a norma desonera o administrador público de realizar o procedimento licitatório comum.

Apesar de nestes casos o legislador não exigir que sejam seguidos os formalismos do processo licitatório, o agente público deve sim seguir um procedimento interno que objetiva coibir fraudes.

No procedimento realizado para efetuar a contratação direta, o agente público deverá: a) caracterizar a situação que deu ensejo a futura contratação; b) justificar a escolha do futuro contratado; c) justificar o preço – no caso de dispensa deve ser feito orçamento em no mínimo três empresas do ramo -; d) apresentar toda a documentação necessária para comprovar que a contratação é regular.

Outro aspecto de fundamental relevância nos casos de contratação direta é que “se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis” (Art. 25, § 2º da Lei nº 8.666/93).

Por fim, no que diz respeito à alteração do valor inicialmente contratado, a doutrina segue o entendimento de que “[...] a eventual alteração superveniente de valores, reflexo da tutela à equação econômico-financeira, não retira a validade de licitações realizadas sob determinada modalidade” (JUSTEN FILHO. 2005, p. 236).

Após esta breve explanação sobre o sistema de contratação direta, passamos a analisar individualmente os institutos a que nos propomos estudar – inexigibilidade e dispensa de licitação.

### 2.2.1 Dispensa

As possibilidades de realizar a contratação direta de um fornecedor por meio da dispensa de licitação estão previstas no art. 24, da Lei nº 8.666/99, onde o legislador enumerou de forma exaustiva todas as situações que admitem a aplicação do instituto em apreço, portanto, o agente público não pode inovar na ordem jurídica criando circunstâncias distintas daquelas já delineadas.

Sobre a dispensa de licitação Carvalho Filho (2010, p. 238/239) ensina que:

A dispensa de licitação caracteriza-se pela circunstância de que, em tese, poderia o procedimento ser realizado, mas que, pela particularidade do caso, decidiu o legislador torná-lo obrigatório.

[...]

As hipóteses previstas no art. 24 traduzem situações que fogem à regra geral, e só por essa razão se abriu a fenda no princípio da obrigatoriedade.

Pois bem, ainda que o legislador tenha aberto uma exceção ao Princípio da Obrigatoriedade, vale dizer, que o agente público ao aplicar essa modalidade de contratação deve obedecer aos demais Princípios que instruem os atos da Administração Pública.

Como se verifica, a dispensa de licitação permite maior celeridade na contratação, mas, também, possibilita que o agente público se utilize deste artifício para fracionar as compras, ocasionando burla ao procedimento licitatório.

Todavia, o Tribunal de Contas da União, prevendo que os agentes públicos poderiam se valer da dispensa para evitar o procedimento licitatório, proferiu as seguintes decisões:

Evite o fracionamento de despesa com a utilização de dispensa de licitação indevidamente fundamentada no art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993, uma vez que o montante das despesas previstas e contínuas realizadas no decorrer do exercício, a exemplo das aquisições de material de expediente, de consumo e de gêneros alimentícios, extrapola o limite de dispensa de licitação (ACÓRDÃO 2090/2006, PRIMEIRA CÂMARA).

Realize planejamento de compras a fim de que possam ser feitas aquisições de produtos de mesma natureza de uma só vez, pela

modalidade de licitação compatível com a estimativa da totalidade do valor a ser adquirido, abstendo-se de utilizar, nesses casos, o art. 24, inciso II, da Lei nº 8.666/1993 para justificar a dispensa de licitação, por se caracterizar fracionamento de despesa (ACÓRDÃO 367/2010, SEGUNDA CÂMARA (RELAÇÃO)).

Portanto, temos que a dispensa pode ser, se corretamente aplicada, uma eficiente forma de contratação.

### **2.2.2 Inexigibilidade**

O instituto da inexigibilidade de licitação na Lei de Licitações esta disposto no artigo seguinte ao da dispensa, então:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I - Para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão de registro do comércio do local em que se realizaria a licitação ou a obra ou o serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II - Para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III - Para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

§ 2º Na hipótese deste artigo e em qualquer dos casos de dispensa, se comprovado superfaturamento, respondem solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

De pronto, é possível perceber que o legislador não conseguiu enumerar de forma taxativa as hipóteses de inexigibilidade, acredito que isso decorre do fato de que o caput do artigo fala em inviabilidade de competição. Desta feita, seria humanamente impossível prever todas as possibilidades em que a competição será inviável.

De outro norte, o doutrinador buscando aclarar o termo inviabilidade de competição, agrupou a referida causa em dois grupos, quais sejam: “[...] inviabilidade de competição derivada de circunstâncias atinentes ao sujeito a ser contratado. A segunda espécie abrange os casos de inviabilidade de competição relacionada com a natureza do objeto a ser contratado” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 274).

Em ambos os agrupamentos acima apresentados, verifica-se que os dois grupos apresentam uma característica em comum, qual seja a singularidade.

Isso significa dizer, que só aquele sujeito desempenha tal serviço/obra, ou que somente aquele objeto que é produzido por determinado fabricante vai atender as necessidades do órgão contratante. Todavia, é importante frisar que a singularidade deve ser comprovada, não basta à mera alegação. Sobre o tema já se manifestou o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

A contratação por inexigibilidade de licitação com fundamento no art. 25, inciso II, da Lei Federal nº 8.666/93 **é viável quando, de forma concomitante, estejam demonstrados os requisitos da inviabilidade de competição, da singularidade do objeto e da notória especialização do futuro contratado nos serviços técnicos objeto da contratação.** Salvo inequívoca demonstração daqueles requisitos, em princípio, a contratação de serviços de fiscalização, acompanhamento e gerenciamento de obra civil de reforma e ampliação de edifício público depende de prévia licitação, pois a simples circunstância da autoria dos projetos básico e/ou executivo não ampara a Administração para a contratação do autor do projeto por inexigibilidade de licitação, sendo permitida a sua participação na correspondente licitação (art. 9º, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93, grifo nosso).

Sendo assim, verificadas as particularidades acima mencionadas pode o agente público proceder ao processo de inexigibilidade de licitação.

### 3 ALGUNS PRINCÍPIOS APLICÁVEIS AO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Inicialmente, antes mesmo de adentrarmos ao tema objeto de estudo faz-se necessário realizar uma breve explanação acerca de aspectos fundamentais para um melhor entendimento da matéria que será tratada adiante.

Corriqueiramente ouvimos a expressão Administração Pública; porém, dificilmente encontramos uma definição sobre, no entanto, aqui nos valem das lições de Alexandre de Moraes e Maria Sylvia Zanella Di Pietro para elucidar o tema.

Ambos os doutrinadores acima mencionados entendem que existem dois sentidos para a expressão Administração Pública, de um lado o sentido objetivo e do outro o subjetivo.

De acordo com Pietro (2011, p. 58): “[...] Administração Pública, em sentido subjetivo, com o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribuiu o exercício da função administrativa do Estado”; no que diz respeito ao sentido objetivo Moraes (2007, p. 74) assim colaciona: “A Administração Pública pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos [...]”.

Pois bem, após a apresentação desse breve conceito sobre o que vem a ser a Administração Pública, cumpri-nos lembrar que a Constituição Federal impõe como dever a Administração Pública - direta ou indireta – observância a diversos princípios.

Aqui surgem novas indagações, quais sejam: a) qual o significado da terminologia princípio? e; b) qual a função dos princípios no ordenamento jurídico?

Ponderações nesse sentido – significado da terminologia e função do princípio – são importantes, para que não haja confusão entre regras e princípios.

Do que se colhe das varias doutrinas que tratam sobre o tema as regras possuem um caráter mais restrito, ou seja, elas servem para solucionar um caso concreto, enquanto que os princípios são gerais, o que torna possível solucionar um universo de casos diversos com fundamento no mesmo princípio.

Para melhor esclarecer a diferença entre regra e princípio, cabe aqui apresentar o entendimento dos ilustres doutrinadores Robert Alexy e Ronald Dworking (*apud* CARVALHO FILHO, 2011, p. 20):

A regras são operadas de modo disjuntivo, vale dizer, o conflito entre elas é dirimido no plano da validade: aplicáveis ambas a uma mesma situação, uma delas apenas a regulará, atribuindo-se à outra o caráter de nulidade. Os princípios, ao revés, não se excluem do ordenamento jurídico na hipótese de conflito: dotados que são de determinado valor ou razão, o conflito entre eles admite a adoção do critério da ponderação de valores (ou ponderação de interesses), vale dizer, deverá o intérprete averiguar a qual deles, na hipótese sub examine, será atribuído grau de preponderância. Não há, porém, nulificação do princípio postergado; este, em outra hipótese e mediante nova ponderação de valores, poderá ser o preponderante, afastando-se o outro princípio em conflito.

Feita essa singela distinção, torna-se imprescindível apresentar o entendimento doutrinário sobre princípio. Para isso nos valem das lições de Bonavides (2005, p. 264) “as novas Constituições promulgadas acentuam a hegemonia axiológica dos princípios, convertidos em pedestal normativo sobre o qual assenta todo o edifício jurídico dos novos sistemas constitucionais”.

Igualmente, a jurisprudência compartilha o entendimento de que os princípios são normas:

Nesse modelo de ciência jurídica ou ciência do Direito, que é o pós-positivismo, os princípios são normas. A palavra norma tornou-se um gênero que se bifurca ou biparte em princípios e regras. O pós-positivismo, mais do que afirmar o caráter normativo dos princípios, atesta que eles são supernormas, as normas mais importantes do direito positivo, notadamente da Constituição, de modo que os princípios, hoje, enquanto normas de proa, de primeira grandeza, ocupam uma posição de centralidade, a partir da Constituição, vale dizer, os princípios que, na nossa Constituição, se dotam dessas virtudes da onivalência, da referência e da auto-aplicabilidade em muitas situações, são aptos a resolver casos concretos. É possível extrair deles as normas de que os operadores do Direito precisam para solucionar controvérsias (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Mandado de segurança* nº 26-603-1, Tribunal Pleno).

Outro aspecto de grande relevância sobre os princípios, apontado pela doutrina, é o fato de que os princípios não servem apenas para solucionar casos concretos, pois auxiliam na formação das regras, o que de acordo com Paulo Bonavides confere maior segurança a estas.

Por fim, Bonavides (1997, p. 279) arremata: “violiar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos”.

Do que foi relatado até aqui, verifica-se que os princípios servem não só para orientar o legislador e o agente público, como também possui caráter normativo.

Desta feita, diante desta distinção entre regras e princípios, passamos a analisar individualmente os princípios da Administração Pública que são pertinentes para o estudo, isso porque como já é sabido vários são os princípios balizadores da Administração, no entanto, aqui nos interessa os que seguem: Princípio da Supremacia do Interesse Público, Igualdade, Finalidade, Legalidade, Eficiência, Impessoalidade, Moralidade e Obrigatoriedade de Licitar.

### 3.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da legalidade se destaca dos demais princípios que norteiam os agentes públicos. Isso porque, ele determina que estes devam fazer somente aquilo que a lei determina.

Neste sentido, versa a doutrina de Mello (2011, p. 103):

A consagração da idéia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei e que, de conseguinte, a atividade administrativa é atividade sublegal, infralegal, consistente na expedição de *comandos complementares* à lei.

Mais adiante o autor arremata informando que segundo o princípio da legalidade os Administradores Públicos estão, em relação às regras, em situação de completa submissão, não se admitindo que estes atuem em desconformidade com seus preceitos.

Desta feita, entende-se que o administrador público não pode fugir dos ditames da lei, por outro lado, sendo a lei omissa este deve abster-se de praticar qualquer ato, exceto, aqueles que se encontram dentro de seu poder discricionário, sob pena de sofrerem as sanções legais.

### 3.2 PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

O Direito Administrativo possui o condão de regular as ações da Administração Pública, que regra geral deve trabalhar em prol da coletividade, ou

seja, atender aos anseios dos administrados, portanto, para limitar e direcionar os atos da administração para que atenda a sua finalidade, nos valem do Princípio da Supremacia do Interesse Público.

Moraes (2007 *apud* CAPITULA, 1996) conceitua que: “o princípio da supremacia ou preponderância do interesse público, também conhecido por princípio da finalidade pública, consiste no direcionamento da atividade e dos serviços públicos à efetividade do bem comum”.

O princípio em análise está presente nos atos do Administrador Público a todo momento, inclusive na elaboração da lei, sobre a matéria Pietro (2011, p. 65), assim disciplina:

No que diz respeito à sua influência na elaboração da lei, é oportuno lembrar que uma das distinções que se costuma fazer entre o direito privado e o direito público (e que vem desde o Direito Romano) leva em conta o interesse que se tem em vista proteger; o direito privado contém normas de **interesse individual** e, o direito público, normas de **interesse público**.

No entanto, a regra de que o direito privado destina-se apenas a atender ao interesse de um único indivíduo, e de que o direito público atende apenas o interesse da coletividade não é absoluto, haja vista que existem normas de direito público que atendem aos interesses particulares (saúde, segurança pública, educação) e normas de direito privado que protegem o interesse público, *como as concernentes ao Direito de Família* (PIETRO, 2011, p. 66).

Contudo apesar de haver situações em que a administração deixa de visar, apenas o interesse coletivo, regra geral, sua atuação é no sentido de beneficiar a coletividade, sendo necessários às vezes até prejudicar um particular, é nesse sentido que versa a doutrina de Pietro (2011, p. 67):

Se a lei dá à Administração os poderes de desapropriar, de requisitar, de intervir, de policiar, de punir, é porque tem em vista atender ao interesse geral, que não pode ceder diante do interesse individual. Em consequência, se, ao usar de tais poderes, a autoridade administrativa objetiva prejudicar um inimigo político, beneficiar um amigo, conseguir vantagens pessoais para si ou para terceiros, estará fazendo prevalecer o interesse individual sobre o interesse público e, em consequência, estará se desviando da finalidade pública prevista na lei. Daí o vício do **desvio de poder** ou **desvio de finalidade**, que torna o ato ilegal.

Desta feita, o administrador público deve a todo o momento direcionar a sua conduta em benefício do grupo de cidadãos que compõem a sociedade, escusando-se de adotar medidas que visem beneficiar um particular ou a si mesmo.

### 3.3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Inicialmente, cumpre-se trazer a baila que o Princípio da Eficiência foi positivado no texto constitucional, ao lado dos princípios clássicos da Administração Pública, com o advento da Emenda Constitucional nº 19/98.

Pois bem, afora a Administração Pública visar sempre o interesse coletivo, deve a todo o momento buscar praticar seus atos de forma eficiente, a fim de alcançar um resultado satisfatório que atenda o interesse público.

Como a própria terminologia já indica, o princípio em análise determina que a os serviços, assim como o atendimento aos administrados sejam desempenhados com presteza acarretando resultados satisfatórios.

Vale lembrar que, quando se fala em eficiência não se esta falando apenas no desempenho do agente público, mas também, e principalmente na organização da própria Administração. É nesse sentido que colaciona Ferreira (*apud*, MORAES, 2007, p. 89):

[...] A existência do princípio da eficiência em relação a Administração Pública, pois a Constituição Federal prevê que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à *eficácia* e *eficiência* da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (CF, artigo 74, II).

Já Moraes (2007, p. 91) entabula que o princípio em tela exige que os Administradores operem buscando sempre manter a qualidade, presteza e agilidade do trabalho desempenhado, evitando desperdício do erário público.

Por fim, verifica-se que o princípio da eficiência não contempla apenas o dever de satisfazer os anseios dos cidadãos, como também empregar de forma correta e sem desperdícios o erário público.

### 3.4 PRINCÍPIO DA IGUALDADE

O princípio da igualdade, “constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que esta visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar” (PIETRO. 2011, p. 361).

Sendo assim, é nítido que no momento em que a Administração Pública decidiu promover um certame licitatório deve se precaver para impedir situações que possam prejudicar alguns em detrimento de outros, porém, como para toda regra existe uma exceção neste caso não é diferente.

Existem quatro situações em que é admitido que seja empregado tratamento diferenciado entre os participantes, são as situações previstas nos arts. 3º, inc. I e II, § 1º, 44, §§ 1º e 2º, 45, inc. I e III da Lei nº 8.666/93.

Apesar de ser possível o tratamento diferenciado nas situações acima mencionadas, tal situação de acordo com Pietro (2011, p. 369) trata-se “de tratar desigualmente os desiguais”.

Isso porque, aqueles que participam do certame e se enquadram na exceção encontra-se em situação desfavorável se comparados com aqueles que não se encaixam nestas hipóteses, portanto, o tratamento diferenciado se faz necessário para que se garanta a igualdade entre os licitantes.

Contudo, vale frisar que a situação acima mencionada é excepcional, sendo que, a regra, é garantir o tratamento igualitário a todos os participantes.

### 3.5 PRINCÍPIO DA FINALIDADE

O Princípio em apreço por si só já traduz o seu sentido, qual seja: determina que o agente público na prática de seus atos, que devem estar em conformidade com a lei – princípio da legalidade –, atenda os objetivos a que se destina a lei.

Sobre o tema Mello (2011, p. 109):

Discorre que o Princípio da Finalidade está contido no Princípio da Legalidade, pois aquele impõe que a lei deve ser aplicada no seu sentido literal, ou seja, ao empregar determinado dispositivo o agente público deve ter em mente o objetivo da norma, caso contrário, configurará burla ao dispositivo legal.

Para melhor visualizar o que foi mencionado até aqui, serve-se do exemplo que segue: a Lei nº 11.494/07, que regulamenta o Fundo de manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, autoriza que os entes públicos adquiram ônibus para o transporte escolar, assim se a Municipalidade adquirir o veículo para o transporte comum de passageiros estará incorrendo em burla ao Princípio em tela.

Da leitura do que foi acima exposto, constata-se que o agente público ao aplicar a lei deve primeiramente interpretá-la para que assim possa verificar qual a sua finalidade e, logo após empregá-la corretamente.

Ainda, conforme Mello (2011, p. 110), se o dispositivo legal não for aplicado corretamente, conseqüentemente o ato será nulo, *por violação da finalidade legal*.

*In fine*, nos procedimentos licitatórios para que não ocorra a burla ao Princípio em apreço e, conseqüente nulidade do ato, o agente público deve se ater a finalidade que se destina o procedimento licitatório.

### 3.6 PRINCÍPIO DA OBRIGATORIEDADE DE LICITAR

A Obrigatoriedade de licitar esta prevista no art. 37, XXI, da Constituição Federal, *in verbis*:

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

[...]

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

O aludido princípio esta ainda disciplinado no art. 2º da Lei nº 8.666/93, que assim dispõe:

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando

contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, **ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.** [grifo nosso]

Ambos os artigos acima citados, são incisivos ao entabular que quando a Administração Pública, contrata com terceiros deve obrigatoriamente realizar previamente o procedimento licitatório, excetuando-se os casos de dispensa e inexigibilidade previstas no próprio estatuto.

Isto posto, conclui-se que os atos de contratação sem que haja procedimento prévio de licitação – excetuando-se os casos de dispensa e inexigibilidade – devem ser considerados nulos, pois infringe o mandamento legal.

### 3.7 PRINCÍPIO DA IMPESSOALIDADE

Pois bem, quando se fala em impessoalidade quer se dizer que o agente público não pode voltar a pratica de seus atos a apenas um individuo, ou seja, deve dispensar tratamento idêntico a todos aqueles que se encontram em uma mesma situação jurídica.

Encontrou-se um claro conceito do Princípio em apreço, na Revista de Licitações e Contrato do Tribunal de Contas da União “esse Princípio obriga a Administração a observar nas decisões critérios objetivos previamente estabelecidos, afastando a discricionariedade e o subjetivismo na condução dos procedimentos de licitação”.

Da leitura do digesto, retira-se o entendimento de que o agente público no momento em que realiza o procedimento licitatório deve-se ater aos critérios estabelecidos no edital e, aplicá-los para todos aqueles que estejam participando do certame.

### 3.8 PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

Antes mesmo de adentrar-se ao Princípio do Instrumento Convocatório, faz-se necessários esclarecer que nos procedimentos licitatórios o instrumento convocatório nada mais é, do que o edital.

O Edital é documento público que qualquer cidadão pode ter acesso, neste conterão as informações sobre as condições de participação, exigências e qual o objeto a ser licitado.

Assim sendo, temos que todos os envolvidos no procedimento licitatório devem observar as disposições editalícias, ao menos, esse é o entendimento que se retira do art. 41, da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

Art. 41. A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.

Pois bem, da leitura do texto da lei verifica-se que o legislador se referiu apenas a Administração, todavia, já se pacificou no Tribunal de Contas da União o entendimento de que o licitante e a administração estão obrigados a observar as normas do edital.

Com fundamento, no Princípio em referência o Tribunal de Contas da União exarou a decisão que segue:

Zeze para que não sejam adotados procedimentos que contrariem, direta ou indiretamente, o princípio básico da vinculação ao instrumento convocatório, de acordo com os arts. 3º e 41 da Lei nº 8.666/1993 (DECISÃO Nº 2387/2007, PLENÁRIO).

Reforça o entendimento aqui colacionado, as lições de Carvalho Filho (2009, p. 235):

A vinculação ao instrumento convocatório é garantia do administrador e dos administrados. Significa que as regras traçadas para o procedimento devem ser fielmente observadas por todos. Se a regra fixada não é respeitada, o procedimento se torna inválido e suscetível de correção na via administrativa ou judicial.

Por derradeiro, conclui-se que não pode o agente público - ainda que em detrimento da discricionariedade de que dispõe - e o licitante, se esquivar das regras do edital.

### 3.9 PRINCÍPIO DA MORALIDADE

Dentre os princípios até aqui apresentados, acredito ser o da moralidade o que apresenta uma maior dificuldade para a sua conceituação. Desta forma, tentaremos através do conceito apresentado por Justen Filho (2011, p. 547) aclarar o termo:

O princípio da *moralidade* significa que o procedimento licitatório terá de se desenrolar na conformidade de padrões éticos prezáveis, o que se impõe,

para a Administração e licitantes, um comportamento escoreiro, liso, honesto, de parte a parte.

Da leitura do digesto, percebe-se que o termo “moralidade” é muito amplo, ou seja, não é possível enquadrar apenas uma única conduta do agente público como imoral, pois são diversos as atitudes do servidor público, bem como do licitante, que poderão ser enquadradas como imoral.

Dentre as condutas possíveis, podemos citar um exemplo muito elucidativo apresentado por Medauar (2009, p. 130):

Exemplo: em momento de crise financeira, numa época de redução de mordomias, num período de agravamento de problemas sociais, configura imoralidade efetuar gastos com aquisição de automóveis de luxo para “servir” autoridades, mesmo que tal aquisição se revista de legalidade.

Por fim, resta claro que, mesmo quando o agente público realiza o ato dentro da legalidade, ou seja, em conformidade com as disposições normativas, poderá o ato ser considerado imoral se for verificado que o comportamento do agente não foi o mais adequado.

### 3.10 PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE

O princípio em tela informa que deve ser os atos praticados durante o processo licitatório deve ser amplamente divulgado. Ainda, conforme as lições de JUSTEN FILHO (2005, p. 54):

A publicidade desempenha duas funções. Primeiramente, objetiva permitir o amplo acesso dos interessados ao certame. Refere-se, nesse aspecto, à universalidade da participação no processo licitatório. Depois, a publicidade orienta-se a facultar a verificação da regularidade dos atos praticados.

Da leitura do trecho acima transcrito, verifica-se que é vedado ao agente público impedir que, os licitantes ou qualquer outro cidadão, tenha acesso as informações do edital e, aos atos praticados durante o processo licitatório.

### 3.11 PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO

O princípio do julgamento objetivo está consagrado nos arts. 3º, 44, § 1º e, 45, da Lei nº 8.666/93. Tal mandamento informa que os agentes públicos no momento em que é realizado o certame licitatório não podem utilizar-se de critérios outros, que não aqueles previstos no edital.

Sobre o tema, já se manifestou o Tribunal Regional Federal da 1ª Região:

ADMINISTRATIVO. PROCESSO DE LICITAÇÃO. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. INABILITAÇÃO DE LICITANTE. EXIGÊNCIA NÃO PREVISTA NO EDITAL. CONSULTA PRÉVIA PELA EMPRESA. CONFIRMAÇÃO, PELA CPL, DOS TERMOS DO EDITAL. BUSCA OFICIOSA DE INFORMAÇÕES. PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO. MOTIVOS POSTERIORMENTE INVOCADOS. TEORIA DOS MOTIVOS DETERMINANTES. INCONVENIÊNCIA DE CONTRATAÇÃO SUSCETÍVEL DE ANULAÇÃO. PROVIMENTO DO AGRAVO. 1. O princípio do julgamento objetivo impede que a Comissão de Licitação se valha, para inabilitação de licitante, de instrumentos não previstos no edital, como é o caso da busca oficiosa de informações, mediante consulta telefônica. 2. Não valem para sustentar inabilitação de licitante, em face da teoria dos motivos determinantes, motivos não declinados na respectiva decisão. 3. Não se justifica permitir a assinatura de contrato decorrente de processo licitatório em que se verificam indícios de irregularidades hábeis a ensejar sua anulação. (TRF-1 - AG: 89382 DF 2000.01.00.089382-3, Relator: JUIZ JOAO BATISTA MOREIRA, Data de Julgamento: 14/05/2001, QUINTA TURMA, Data de Publicação: 04/06/2001 DJ p.301)

Portanto, como se verifica, o princípio *sub examine*, exige, apenas, que o agente público no momento do certame licitatório não estabeleça critérios diversos daqueles insertos no edital.

## 4 O CARONA

### 4.1 COMO SE PROCEDE O CARONA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Pois bem, o carona está previsto na norma que disciplina sobre o Sistema de Registro de Preços, no entanto, antes de analisarmos com maior profundidade o instituto, cumpre-nos apresentar as características do SRP.

O Sistema de Registro de Preços foi previsto primeiramente no art. 15, da Lei n<sup>o</sup> 8.666/93, a qual se limitou a pontificar que o Sistema de Registro de Preços seria regulamentado por Decreto, mostra-se:

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

§ 3<sup>o</sup> O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

Assim sendo, o legislador em 19 de setembro de 2001 editou o Decreto Federal n<sup>o</sup> 3.931, que regulamentou a figura do “carona”:

Art. 8<sup>o</sup> 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.

§ 1<sup>o</sup> Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da Ata de Registro de Preços, deverão manifestar seu interesse junto ao órgão gerenciador da Ata, para que este indique os possíveis fornecedores e respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação.

§ 2<sup>o</sup> 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.

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

O Decreto Federal n<sup>o</sup> 7.892/13, em seus arts. 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> e 3<sup>o</sup> traça algumas regras gerais sobre o instituto, então vejamos:

Art. 1<sup>o</sup> As contratações de serviços e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços - SRP, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais

entidades controladas, direta ou indiretamente pela União, obedecerão ao disposto neste Decreto.

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

I - Sistema de Registro de Preços - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;

II - Ata de registro de preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas;

III - Órgão gerenciador - órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;

IV - Órgão participante - órgão ou entidade da administração pública federal que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços; e

V - Órgão não participante - órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços.

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - Quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - Quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - Quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - Quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Mais adiante, o art. 7 do referido Decreto informa que o Sistema de Registro de Preços deverá ser formalizado através da modalidade concorrência, do tipo menor preço, ou por meio de pregão.

De outro norte, no que diz respeito ao edital o legislador sabiamente traçou algumas regras que devem obrigatoriamente ser observadas, dentre as de maior relevância podemos citar: a) estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão participantes do certame; b) estimativa de quantidade a serem adquiridas pelos órgãos não participantes; c) quantidade mínima de unidade a ser cotada; d) prazo de validade da ata; e) pesquisa de mercado.

Outro aspecto de grande relevância que circunda o instituto em análise, diz respeito ao prazo de validade da ata e, a possibilidade de revisão dos valores inicialmente contratados.

No que diz respeito à validade da ata, o art. 12, do Decreto Federal nº 7.892, em sua primeira parte estabelece que a ata vigorará pelo prazo máximo de 12

(doze) meses, não se admitindo prorrogações que extrapolem o prazo estabelecido na norma.

Sobre a prorrogação da ata já se manifestou o Tribunal de Contas da União:

O TCU respondeu ao interessado que, no caso de eventual prorrogação da ata de registro de preços, dentro do prazo de vigência não superior a um ano, não se restabelecem os quantitativos inicialmente fixados na licitação, sob pena de se infringirem os princípios que regem o procedimento licitatório, indicados no art. 3º da Lei nº 8.666/1993.

O prazo de vigência da ata de registro de preços não poderá ser superior a um ano, admitindo-se prorrogações, desde que ocorram dentro desse prazo (ACÓRDÃO 991/2009 PLENÁRIO)

Da análise da decisão e do artigo acima transcrito, resta evidente a preocupação do legislador de não deixar brechas na lei para que se formalize a prorrogação da ata por prazo superior a 12 (doze) meses.

No entanto, no que diz respeito à revisão dos valores registrados o legislador se mostrou mais flexível. Então, verifica-se o art. 17, do Decreto Federal nº 7.892/13, que dispõe:

Art. 17 Os preços registrados poderão ser revistos em decorrência de eventual redução dos preços praticados no mercado ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, cabendo ao órgão gerenciador promover as negociações junto aos fornecedores, observadas as disposições contidas na alínea “d” do inciso II do **caput** do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993

Em atenção ao dispositivo supra, combinado com o artigo 12, do Decreto nº 7.892/13, conclui-se que a ata de registro de preços só pode ser alterada em razão do instituto do reequilíbrio econômico-financeiro, sendo inadmissível a sua revisão pelo reajuste de preços ou repactuação de preços.

Isso porque, tanto o reajuste de preços, quanto a repactuação de preços exige que seja observado o interregno mínimo de 12 (doze) meses, contados da data efetiva da contratação, para que estes se concretizem e, como já informado não se admite a prorrogação da Ata por prazo superior a 12 (doze) meses.

Todavia, seria injusto com o contratado se fosse vedada qualquer espécie de revisão dos valores inicialmente pactuados, assim sendo, o legislador admitiu a possibilidade da retificação dos valores em decorrência de um dos fatos ensejadores do reequilíbrio econômico-financeiro.

Também a doutrina compartilha do entendimento aqui sedimentado:

Portanto, a todas as luzes, os preços registrados em ata não devem ser sempre os mesmos; eles podem e devem ser revistos, desde que ocorram fatos ensejadores de desequilíbrio econômico financeiro (GUIMARÃES; NIEBUHR, 2008, p. 101)

De acordo com a doutrina o desequilíbrio econômico financeiro pode decorrer de: a) fato da administração; b) fato do príncipe; c) álea econômica; ou d) caso fortuito ou força maior, passamos agora a analisá-los de forma breve.

#### a) Desequilíbrio Econômico Financeiro em Decorrência de Fato da Administração

Neste caso, o desequilíbrio é ocasionado devido uma ação ou omissão da administração, Santos (2007, p. 255) sustenta que “o fato da administração – deve ter relação direta e estreita com a obrigação do concessionário, que tenha sido imprevisto e que submeta o concessionário à impossibilidade absoluta de cumprir suas obrigações contratuais nos prazos fixados”.

Apesar de haver o descumprimento contratual por parte da Administração Pública não pode o particular interromper a execução do contrato, ele deverá pedir a rescisão contratual e a indenização devida administrativa ou judicialmente, e só após receber autorização poderá encerrar os trabalhos, isso ocorre devido ao princípio do interesse público e a continuidade do serviço público.

#### b) Desequilíbrio Econômico-Financeiro em Decorrência de Fato do Príncipe.

Como bem coloca Santos (2007, p. 166):

O fato do príncipe apresenta como característica fundamental ter repercussão indireta no contrato de concessão, motivada pela ação genérica do Poder Público, concedente ou não, que, embora sem pretender atingir a relação contratual, provoca nela modificações que desequilibram a equação financeira pactuada na origem.

Aqui a administração faz uso de seu poder de modificação unilateral do contrato, é uma prerrogativa legal da administração que causa reflexos na ordem econômica desestabilizando a relação contratual.

c) Desequilíbrio Econômico - Financeiro em Decorência da Álea Econômica.

São eventos alheios a vontade das partes, de ordem econômica, que causam desequilíbrio na equação econômica financeira. Aqui, o desequilíbrio não ocorre por ação ou omissão das partes, mas por fato alheio a vontade das partes.

O desequilíbrio pela álea econômica somente se configurará quando ocorrer aumento significativo nos valores, tornando a execução do contrato excessivamente onerosa para o contratado.

No entanto, é importante ressaltar que por se tratar de um evento extracontratual, quando findo o fato que deu causa ao desequilíbrio o contrato volta a vigor sob as cláusulas originais.

d) Desequilíbrio Econômico-Financeiro em Decorência de Força Maior e Caso Fortuito.

O caso fortuito ou força maior são eventos impossíveis de prever, que geram conseqüências inevitáveis, no entanto, o caso fortuito advém de eventos naturais, já a força maior exige interferência humana.

Para uma melhor compreensão do que foi explanado no parágrafo anterior, cabe aqui apresentar dois exemplos do que vem a ser o caso fortuito e a força maior, o primeiro caracteriza-se quando, no meio de uma tempestade um raio atinge uma árvore e em conseqüência disso ela cai em cima de um veículo que estava estacionado próximo a ela.

De outro lado, verifica-se a ocorrência da força maior, quando um transporte coletivo é invadido por assaltantes à mão armada. Aqui, não seria possível responsabilizar a empresa que presta o serviço, pois esta não tem como prever eventos dessa natureza.

Por derradeiro, vale ressaltar que, tanto nos casos em que se verifica a necessidade de elevação dos custos, quanto nos casos de redução, deverá ser consultado previamente os fornecedores.

Todavia, ambos os casos já mencionados – elevação ou redução de custos – possuem algumas particularidades. No que diz respeito à redução de valores o art. 18, orienta que aqueles fornecedores que não queiram suprimir os valores devem ser liberados do compromisso assumido, no entanto, aqueles que aceitem adequar seus preços com os novos valores praticados devem continuar classificados obedecendo à ordem de classificação original.

De outro norte, quando da ocorrência da elevação dos custos, a Administração poderá adotar duas medidas, quais sejam: a) liberar o fornecedor, do compromisso assumido quando este, ainda não houver fornecido o bem, caso em que não será aplicada penalidade se devidamente comprovado que o licitante realmente não possui condições de fornecer o bem; b) convocar todos os fornecedores para assegurar igual oportunidade nas negociações, porém não obtendo êxito nas negociações poderá a Administração Pública revogar a ata.

Após realizar essas breves considerações sobre os aspectos gerais do Sistema de Registro de Preços, cumpre-nos apresentar o instituto denominado pela doutrina de “carona”.

Para uma melhor compreensão do tema, faz-se necessário trazer a baila o conceito de “carona” apresentado por Niebuhr e Guimarães (2008, p. 109):

Adesão a ata de registro de preços, apelidada de *carona*, é o procedimento por meio do qual um órgão ou entidade que não tenha participado da licitação que deu origem a ata de registro de preços adere a ela e vale-se dela como se sua fosse [...].

Nas palavras de Fernandes (2013):

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

A possibilidade de adesão a Ata de Registro de Preços por órgãos que não participam da licitação, esta disciplinada no art. 22 do Decreto Federal nº 7.892/93, que assim dispõe:

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

§ 4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.

§ 5º O órgão gerenciador somente poderá autorizar adesão à ata após a primeira aquisição ou contratação por órgão integrante da ata, exceto quando, justificadamente, não houver previsão no edital para aquisição ou contratação pelo órgão gerenciador.

§ 6º Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.

§ 7º Compete ao órgão não participante os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório, de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.

§ 8º É vedada aos órgãos e entidades da administração pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual.

§ 9º É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal.

Do exame do artigo acima transcrito, verifica-se que o legislador admitiu a prática do carona, no entanto, posteriormente criou várias barreiras para coibir a ocorrência de fraudes.

Dentre elas, encontramos a restrição contida no § 4º, segundo a qual os órgãos participantes só poderão adquirir até o quádruplo do quantitativo de cada item

registrado, ou seja, depois de atingido o limite legal, ainda que haja órgãos interessados na aquisição dos bens registrados, esta não poderá ser efetivada.

Do todo exposto até aqui, deduz-se que o carona é uma forma eficiente de se adquirir bens ou serviços, visto que o órgão não participante está liberado de realizar o procedimento licitatório.

## 4.2 O CARONA EM FACE DOS PRINCÍPIOS JURÍDICOS

### 4.2.1 Agravo ao princípio da legalidade

Consoante, já mencionado no item 3.1 do presente trabalho a figura do “carona” esta prevista no Decreto Federal nº 7.892/13. Em decorrência disso entende-se que o instituto inobserva o Princípio da Legalidade.

Diz-se isso, pois o Princípio da Legalidade, conforme os ensinamentos de Moraes (2007, p. 82) traduz que só é permitido ao Administrador Público fazer aquilo que a lei prescreve.

Assim sendo, ve-se no 84, IV, da Carta Magna:

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

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

E os artigos 15, § 3º, e, 22, § 8º, da Lei Federal nº 8.666/93:

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

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

[...]

Art. 22. São modalidades de licitação:

§ 8º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo.

Da leitura combinada dos artigos acima transcritos, conclui-se que o legislador só autorizou a regulamentação do Sistema de Registro de Preços, que já havia sido previsto, porém demandava regulamentação.

Portanto, é nítido que a forma como o “carona” foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro não foi correta, até porque, volto a repetir, o decreto,

conforme mandamento constitucional é destinado apenas para a fiel execução das leis, significando que o real comando é da lei e não do regulamento.

Dessa forma, tem-se que só seria possível inserir o “carona” na ordem legal por expressa previsão legislativa.

#### 4.2.2 Agravo ao princípio da igualdade

O Princípio da Igualdade informa que deve ser dispensado tratamento idêntico a todos aqueles que se encontre em um mesmo patamar. A prática do carona, viola o referido Princípio ao passo que o órgão não participante deixa de realizar o procedimento licitatório.

Sobre o tema discorre Dallari (1997, p. 32):

O princípio da isonomia, por si só e independentemente de qualquer norma, obriga a Administração a vale-se do procedimento da licitação e ao estabelecer esta obrigatoriedade erige a própria licitação em princípio, pois mesmo na ausência de normas específicas está a Administração obrigada a utilizar-se de procedimentos licitatórios.

Deveras, a adesão a ata de registro de preços viola o princípio da igualdade, pois possibilita que se formalize contrato sem que se tenha realizado o certame licitatório.

Para melhor compreensão do que foi dito até aqui, vale apresentar o exemplo ostentado por Guimarães e Niebuhr (2008, p. 117):

Imagine-se continuando com o exemplo, que a entidade “A” seja do Sul do país e mal pagadora. Por isso o fornecedor do Norte do país não se interessou em participar da licitação para registro de preços promovida pela entidade “A”. No entanto, a entidade “B” é do Norte do país, do Estado do fornecedor que não se interessou em participar da licitação promovida pela entidade “A”, e boa pagadora, costuma honrar religiosamente em dia os seus compromissos. Sob esse quadro, o fornecedor, que legitimamente não quis participar da licitação promovida pela entidade “A”, quer e tem o direito de participar da licitação para disputar o contrato da entidade “B”. Com efeito, o contrato a ser firmado pela entidade “B” não tem nada a ver com o contrato a ser firmado pela entidade “A”. Sem embargo, valendo-se do *carona*, a entidade “B” não abre licitação, adere à ata de registro de preços da entidade “A” e firma contrato em razão dela. Dessa maneira, o fornecedor do Norte do país, que não quis participar da licitação promovida pela entidade “A”, vê frustrado o seu direito de participar de licitação para vender para a entidade “B”, o que implica, por via de consequência, em violação ao princípio da isonomia, ao direito do referido fornecedor de disputar em condições de igualdade a contratação com a entidade “B”.

Portanto, resta claro que a possibilidade de adesão a ata de registro de preços por órgãos não participante da licitação, afronta veemente o Princípio da Igualdade.

#### **4.2.3 Agravo ao princípio da obrigatoriedade de licitar**

Como já é cediço, a regra na Administração Pública é a realização de procedimento licitatório. Tal mandamento decorre do art. 37, XXI, da Carta Magna, que assim dispõe:

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

Em leitura a disciplina do artigo acima transcrito, conclui-se que só é permitido a aquisição de bens/serviços sem que o órgão realize o procedimento comum de licitação, nos casos expressamente previstos em lei.

Ora, se o legislador se preocupou em inserir no texto legal que somente nas hipóteses prevista em lei seria possível a contratação sem a realização de licitação, é evidente que a prática do “carona” vai de encontro as disposições da norma e conseqüentemente é revestida de flagrante ilegalidade.

Ao analisarmos o “carona” frente ao Princípio da Obrigatoriedade de Licitar, poder-se-ia deduzir que o referido instituto se conforma com a dispensa de licitação, todavia, sem a devida previsão legislativa.

*In fine*, resta claro que o instituto em análise afronta literalmente o Princípio *sub examine*, pois os órgãos públicos que entram de “carona” na licitação não participam do certame e, tampouco se verifica a configuração dos casos de dispensa de licitação.

#### **4.2.4 Agravo ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório**

De acordo com o que foi explanado no item 2.8, as regras traçadas no edital devem ser integralmente cumpridas tanto pela Administração, quanto pelos licitantes.

Assim sendo, tem-se que o “carona” afronta o princípio em correspondência na medida em que possibilita a aquisição até o quántuplo dos quantitativos inicialmente contratados.

Já foi estudado neste trabalho, que os órgãos não participantes do certame que desejam adquirir os bens licitados podem adquirir até 100% (cem por cento) dos quantitativos registrados e, poderá ocorrer adesões até que chegue ao quántuplo da quantidade inicialmente registrada.

Desse modo, em uma licitação promovida pelo Município de Criciúma para aquisição de produtos de limpeza, em que se licita 200 (duzentos) unidades de sabão em pó será possível que o Município de Siderópolis adquira mais 200 (duzentos) unidades, o Município de Içara mais 200 (duzentos) unidades.

Assim, uma licitação que inicialmente tinha como objeto a aquisição de apenas 200 (duzentos) unidades de sabão em pó, poderá alcançar o marco de 600 (seiscentos) unidades, o que acarreta a alteração dos quantitativos inicialmente previstos.

Ainda, convém memorar, outro aspecto que representa afronta ao princípio *sub examine*, qual seja: a possibilidade do órgão que não promoveu ou participou do certame contratar com o vencedor da licitação.

#### 4.3 O “CARONA” A LUZ DA DOCTRINA E DOS TRIBUNAIS

##### 4.3.1 O “carona” e a doutrina

Mormente o que foi narrado até aqui, foi possível apreender que o “carona” pode apresentar alguns pontos positivos, como pontos negativos. Porém, para que se possa formar um juízo sobre o tema faz-se necessário estudarmos o entendimento da doutrina e jurisprudência.

Pois bem, a doutrina têm se mostrado dividida sobre o tema, uma vez que uns defendem ferrenhamente a utilização do “carona”, enquanto que outros entendem que o instituto se mostra deficiente.

Desta feita, diante da necessidade de expor o entendimento doutrinário sobre o tema, vale transcrever o posicionamento adotado por Justen Filho (2007):

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

Em outra passagem o Justen Filho (2007) assim se reporta:

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

Segue o mesmo entendimento Niebuhr e Guimarães (2008, p. 122):

Em síntese, o *carona* importa contratação apartada das condições do edital, sobretudo no tocante à entidade contratante e aos quantitativos estabelecidos no edital. Nesses termos, o *carona* fere de morte o princípio da vinculação ao edital, dado que dele decorre a assinatura de ata de registro de preços e contratação fora do preceituado e previsto no edital de licitação pública.

A doutrina que rechaça a prática do “carona” fundamenta seu posicionamento no fato de que o instituto fere os princípios jurídicos que instruem o procedimento licitatório, principalmente o da legalidade, vinculação ao instrumento convocatório e obrigatoriedade de licitar.

Em contrapartida, Fernandes (2009, p. 373) disserta favoravelmente a figura do carona, ao afirmar que são diversas as vantagens advindas do instituto:

Acertadamente, o Decreto nº. 3.931/01 estendeu a possibilidade de utilização da Ata de Registro de Preços àqueles órgãos e entidades da Administração Pública, que não tenham participado do Sistema de Registro de Preços. Há nítidas vantagens nesse procedimento. Primeiro, porque motiva o uso do SRP por outros órgãos, aumentando a credibilidade do sistema; segundo, porque motiva a participação: quem tiver preços registrados e suportar novas demandas será contratado sem licitação por outros órgãos e entidades. Terceiro, o procedimento é desburocratizante, pois fixa requisitos mínimos.

E vai mais longe, ao afirmar que apesar de a legislação impor como regra a realização do procedimento licitatório, esta em momento algum fez alusão quanto

à necessidade de somente ser possível a vinculação de um único contrato a cada certame.

Como se verifica, Jorge Ulysses Jacoby Fernandes ao discorrer sobre a figura do “carona” cita o Decreto Federal 3.931/01, no entanto, temos que a crítica ainda é válida, haja vista que, se estende ao decreto atual.

Pois bem, enquanto a parcela de doutrinadores que não são favoráveis a adesão da Ata de Registro de Preços por órgãos não participantes da licitação, entendem que essa prática fere os princípios jurídicos, a fração que é favorável a utilização deste instituto entende que o procedimento apresenta inúmeras vantagens.

Ao menos, esse é o entendimento que se colhe da leitura dos ensinamentos de Jorge Ulysses Jacoby Fernandes, que milita em favor da possibilidade de adesão – de órgãos não participantes da licitação – a Ata de Registro de Preços.

Por fim, é notável que a doutrina ainda não uniformizou o entendimento sobre o tema e, é extensa a corrente que defende a não utilização, por órgãos não participantes da licitação, a Ata de Registro de Preços.

#### **4.3.2 O “carona” e os tribunais de contas**

Para robustecer o presente trabalho, foi analisado o juízo feito pelos Tribunais acerca da utilização do “carona. Assim sendo, passamos a apresentar o Prejulgado nº 1895 do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina:

O Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15 da Lei (Federal) n. 8.666/93, é uma ferramenta gerencial que permite ao Administrador Público adquirir de acordo com as necessidades do órgão ou da entidade licitante, mas os decretos e as resoluções regulamentadoras não podem dispor além da Lei das Licitações ou contrariar os princípios constitucionais.

Por se considerar que o sistema de “carona”, instituído no art. 8º do Decreto (Federal) n. 3.931/2001, fere o princípio da legalidade, não devem os jurisdicionados deste Tribunal utilizar as atas de registro de preços de órgãos ou entidades da esfera municipal, estadual ou federal para contratar com particulares, ou permitir a utilização de suas atas por outros órgãos ou entidades de qualquer esfera, excetuada a situação contemplada na Lei (Federal) n. 10.191/2001.

No caso acima exposto, O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina se mostrou avesso a prática do “carona”, por entender que fere o princípio

da legalidade. Em decorrência disso vedou que o próprio Tribunal aderisse atas de outros órgãos ou permitisse a adesão de suas atas.

Também o Tribunal de Contas do Estado do Paraná se manifestou contrário a figura do “carona”, pois o instituto não foi criado por lei, mas sim por decreto. Então segue o Acórdão nº 1344/2011 do TCEPR:

A adesão por outro ente à ata de registro de preços encontra fundamento apenas e tão-somente em decreto regulamentar. Em momento algum a Lei nº 8.666/93, que regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição, veiculando normas gerais na forma do art. 22, XXVII, também da Constituição, dispõe sobre o instituto do carona. Tampouco existe regra similar na Lei nº 15.608/07. Em não havendo previsão expressa em lei, os regulamentos federal e estadual houveram por bem agregar à ordem jurídica tal possibilidade, o que não se admite. Na forma do art. 84, IV, da Constituição, o qual serve de parâmetro para as constituições estaduais, decreto e regulamentos se prestam única e exclusivamente para a “fiel execução da lei”. O preconizado pela Constituição deixa claro que o decreto há que se pautar pela lealdade à lei, regulamentando, detalhando, esmiuçando, institutos por ela estabelecidos e não os criando.

[...]

Assim, tendo em vista a orientação encampada por esta Corte, não há que se admitir a figura do “carona”.

Em sentido contrário o Tribunal de Contas da União tem admitido a prática do “carona”, todavia, impunha algumas regras que foram positivadas com o advento do Decreto Federal nº 7.892/13.

Para ilustrar o entendimento adotado pelo Tribunal de Contas da União, faz-se necessária a transcrição de fragmentos do Acórdão nº 1487/2007, que diz que o “carona” é compatível com o Estatuto de Licitações, apesar de apresentar algumas falhas:

REPRESENTAÇÃO. NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DA  
NORMATIZAÇÃO DA SISTEMÁTICA DE ATA DE REGISTRO DE  
PREÇOS. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL.  
DETERMINAÇÃO. CIÊNCIA. MONITORAMENTO.

[...]

2. Segundo a Secex, a irregularidade consistiria no fato de vários órgãos terem aderido à ata, apesar de o Tribunal ter determinado à Coordenação-Geral de Recursos Logísticos do Ministério da Saúde, por meio do mencionado julgado, que evitasse realizar licitações tais como a que resultou na ata então questionada, vez que poderiam advir prejuízos aos cofres públicos ante a possibilidade da prática de “jogo de planilha”. Isso porque foram constatadas distorções nos preços unitários praticados na proposta vencedora do Pregão nº 16/2005.

[...]

Contudo, na minha opinião, com o advento do registro de preço e da possibilidade de adesão sem limites à respectiva ata, pela estreita via do decreto regulamentar, criaram-se as condições para que o vencedor de uma

única licitação celebre múltiplos contratos com órgãos da administração. Tal faculdade, se exercida, viola diretamente, na prática, os citados princípios constitucionais e legais, além de propiciar infringência aos da eficiência, impessoalidade e moralidade.

[...]

Finalmente, entendemos que a atual regulamentação do Sistema de Registro de Preços, por meio do Decreto n.º 3.931/01, ao permitir a adesão ilimitada de órgãos e entidades às atas de registro de preços, afronta o princípio da competição, uma vez que a partir de uma única licitação múltiplos contratos são celebrados, estendendo-se a cada participante o limite de 100% do quantitativo inicialmente registrado. Diante de tal constatação, propomos que seja determinado ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão central do sistema de serviços gerais do Governo Federal, que reavalie as regras atualmente estabelecidas para o registro de preços, de forma a estabelecer limites para a adesão, pelos órgãos e entidades, aos registros de preços realizados por outros, visando preservar os princípios que norteiam a administração pública.

[...]

Entendo, na mesma linha defendida pelo Ministério Público, que o Decreto nº 3.931/2001 não se mostra incompatível com a Lei nº 8.666/93 no que tange à utilização do registro de preços tanto para serviços como para compras. Ademais, o art. 11 da Lei nº 10.520/2002 admite a utilização do sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei de Licitações nas contratações de bens e serviços comuns.

Também o Acórdão 1717/2012 proveniente do TCU aponta as falhas já debatidas na Decisão anterior, então vejamos:

37. Desde logo, cumpre enfatizar que a jurisprudência desta Casa tem considerado a adesão como procedimento juridicamente aceitável, posicionamento com o qual concordo integralmente.

38. Não se pode negar que a adesão favorece à administração e ao interesse público não somente porque confere agilidade e eficiência às contratações públicas, mas também porque permite que a vantagem econômica obtida em um determinado certame para registro de preços seja utilizada de forma mais ampla pela Administração.

39. O que torna o procedimento de adesão irregular é, primeiro, a ausência de limitação quantitativa e, segundo, a abrangência ou o alcance do registro de preços nesses casos.

40. A ilimitação quantitativa gera não apenas a apropriação indevida do ganho de escala pelo particular, o que implica compra pela administração por preço acima do valor de mercado - que de nenhum modo pode ser tolerado - mas também a licitação e a contratação de objeto indeterminado (quantitativamente indeterminado), o que é vedado na Lei 8.666/93. Além disso, essa ilimitação é o principal elemento favorecedor de irregularidades e corrupção na adesão, vez que permite a contratação de quantidades que não foram devidamente licitadas.

41. É no tocante aos limites aplicáveis que me permito tecer algumas considerações visando a ampliar o alcance da tese exposta no parecer do Parquet, que firmou posição pela adesão à ata de registro de preços limitada à quantidade remanescente no registro.

Por derradeiro, é nítida a simpatia que o Tribunal de Contas da União possui pela prática do “carona”, pois, segundo os nobres julgadores é um meio

eficiente de se contratar, no entanto, também fazia duras críticas a possibilidade de haver adesões ilimitadas, o que foi sanado.

## 5 CONCLUSÃO

Durante o desenvolvimento deste trabalho, buscou-se verificar se o carona é legítimo e, se atende aos Princípios da Legalidade, Obrigatoriedade de Licitar, Igualdade e Vinculação ao Instrumento Convocatório. Ainda, foi examinado o posicionamento dos Tribunais de Contas e da Doutrina acerca do instituto do “carona”.

A pesquisa teve início com o estudo das modalidades clássicas de licitação previstas na Lei Federal 8.666/93, da nova modalidade denominada de Pregão prevista na Lei nº 10.520/02 e, as hipóteses em que o agente público está liberado de proceder a licitação.

Ato contínuo foi examinado os Princípios mais corriqueiros no certame licitatório, a forma pela qual se procede ao carona no ordenamento jurídico brasileiro, bem como o posicionamento da doutrina e dos Tribunais acerca do instituto e a afronta do instituto aos Princípios da Legalidade, Igualdade, Obrigatoriedade de Licitar e Vinculação ao Instrumento Convocatório.

A análise em torno da utilização do “carona” no ordenamento jurídico brasileiro iniciou-se pelo Decreto Federal nº 3.931 /01, todavia com o advento do Decreto Federal 7.892/13, que revogou por completo àquele, mostrou-se necessário prosseguir o exame do instituto com fundamento no Decreto Federal 7.892/13.

Preliminarmente, constatou-se que o instituto do “carona” não se mostra legítimo, pois não encontra amparo legal, haja vista que foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro por meio de Decreto, que como já é cediço se destina a regulamentar.

Além disso, conclui que o instituto aqui examinado, viola os Princípios da Igualdade, Obrigatoriedade de Licitar e Vinculação ao Instrumento Convocatório. O primeiro porque possibilita que se formalize mais de um contrato decorrente de um único procedimento licitatório, o segundo em razão do órgão aderente não participar do procedimento licitatório, por fim, o último, por desfigurar o quantitativo e o contratante inicialmente previsto.

Por outro lado, foi possível verificar que, com o advento do Decreto Federal nº 7.892/13 que revogou o Decreto Federal nº 3.931/01, ocorreu um grande avanço no instituto do “carona”, pois um dos grandes problemas que era apontado inicialmente pelos Tribunais de Contas era o fato de não haver limites para a adesão

de órgão não participante, o que agora foi limitado pelo art. 22, § 4º, do Decreto Federal 7.892/13.

Por fim, constatou-se que o carona se mostra uma forma eficiente de se contratar e, acarreta economia para a Administração, no entanto, ainda possui uma grande fenda que é a ausência de sua previsão em lei e a possibilidade de não participação do procedimento licitatório.

Afirma-se isso, pois o instituto pode se mostrar eficiente e conduzir a economia, ainda que o ente público participe do certame, pois as despesas decorrentes do procedimento licitatório seriam rateadas entre todos os órgãos participantes e, certamente haveria maior concorrência e os licitantes já teriam conhecimento da quantidade exata que podem vir a contratar e com quais órgãos, homenageado assim o Princípio da Igualdade e Vinculação ao Instrumento Convocatório.

## REFERÊNCIAS

Acórdão 367/2010 Segunda Câmara (Relação) Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-RELACAO-LEGADO-82129-3-2010-3672010&texto=2b434f4c45474941444f253341253232534547554e44412b43414d4152412532322b414e442b2b2532384e554d41434f5244414f2533413336372b4f522b4e554d52454c4143414f2533413336372532392b414e442b2b2532384e554d414e4f41434f5244414f253341323031302b4f522b4e554d414e4f52454c4143414f25334132303130253239&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0>>. Acesso em: 22 maio 2013.

Acórdão nº 1344/2011 do TCEPR. Disponível em:

<<http://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2011/8/pdf/00011737.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2013.

Acórdão 1717/2012. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-108799&texto=2b434f4c45474941444f253341253232504c454e4152494f2532322b414e442b2b2532384e554d41434f5244414f253341313731372b4f522b4e554d52454c4143414f253341313731372532392b414e442b2b2532384e554d414e4f41434f5244414f253341323031322b4f522b4e554d414e4f52454c4143414f253341323031322532399&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0>>. Acesso em: 22 maio 2013.

Acórdão nº 1487/2007. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-65506&texto=2b434f4c45474941444f253341253232504c454e4152494f2532322b414e442b2b2532384e554d41434f5244414f253341313438372b4f522b4e554d52454c4143414f253341313438372532392b414e442b2b2532384e554d414e4f41434f5244414f253341323030372b4f522b4e554d414e4f52454c4143414f253341323030372532399&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0>>. Acesso em: 22 maio 2013.

Acórdão 2090/2006, Primeira Câmara. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-RELACAO-LEGADO-58768-61-2006-20902006&texto=2b434f4c45474941444f2533412532325052494d454952412b43414d4152412532322b414e442b2b2532384e554d41434f5244414f253341323039302b4f522b4e554d52454c4143414f253341323039302532392b414e442b2b2532384e554d414e4f41434f5244414f253341323030362b4f522b4e554d414e4f52454c4143414f253341323030362532399&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0>>. Acesso em: 22 maio 2013.

Arts. 3º e 41 da Lei nº 8.666/1993. **Decisão nº 2387/2007, Plenário**. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>. Acesso em 20 maio 2013., p. 31.

Artigo. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/20017/as-contratacoes-da-administracao-publica-mediante-adesao-aos-registros-de-precos-realizados-por-orgaos-ou-entidades-diversos-do-contratante>>. Acesso em 22 maio 2013.

Artigo. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.29457>>. Acesso em 23 maio 2013.

BALSINI, Clóvis Mattos. Decisões e consultas ao TCE/SC: Prejulgados. **Revista de prejudgados do tribunal de contas do estado de Santa Catarina**. Edição revista e ampliada. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2009, 512 p.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 17. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2005. 807 p.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito constitucional**. 7 ed. atual e amp. São Paulo: Malheiros, 1997. 755 p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de segurança nº 26-603-1, Tribunal Pleno**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ms26603CB.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2013).

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 23. Ed. Ver, ampl e atual. até 31 de dezembro de 2009. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. 1369. p.

CASTELAN, Altair De Bona. Decisões e consultas ao TCE/SC: Prejulgados. **Revista de prejudgados do tribunal de contas do estado de Santa Catarina**. Edição revista e ampliada. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2009, 512 p.

DALLARI, Adilson Abreu. Aspectos jurídicos da licitação. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1997, p. 32.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. . **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 765 p.

\_\_\_\_\_. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. 876 p.

FERNADES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 3º ed. Belo horizonte: Ed Fórum, 2009.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Artigo. Disponível em: <<http://www.jacoby.pro.br/utlpub/CAC58T8N.doc>>. Acesso em: 22 maio 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários a Lei de Licitações e contratos Administrativos**. 11 ed. São Paulo: Dialética, 2005. 719. p.

\_\_\_\_\_. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005. 863 p.

\_\_\_\_\_, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 4 edição. São Paulo: Saraiva, 2009.

\_\_\_\_\_. **TCU restringe a utilização de “carona” no sistema de registro de preços**. 6 edição. Agosto/2007. Disponível em: <http://www.justen.com.br/informativo.php?&informativo=6&artigo=743&l=pt#>. Acesso em: 23 maio 2013.

LEI FEDERAL n. 10.191/2001. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisooes>. Acesso em: 22 maio 2013.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 13. ed., rev. atual São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. 446 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucionla São Paulo: Malheiros, 2006. 1032 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2011. 1136 p.

MELO, José Arteiro de. **As contratações da Administração Pública mediante adesão aos registros de preços realizados por órgãos ou entidades diversos do contratante..** Disponível em: <http://www.webartigos.com/artigos/o-sistema-de-registro-de-precos-a-figura-do-quot-carona-quot-e-a-violacao-dos-principios-juridicos-aplicaveis-as-licitacoes-publicas/8398/>. Acesso em 23 maio 2013.

MORAES, Alexandre de. . **Direito constitucional administrativo**. 4. ed. atual. até a EC n.53/06 São Paulo: Atlas, 2007. 405 p.

PACHECO, José Carlos. Decisões e consultas ao TCE/SC: Prejulgados. **Revista de prejulgados do tribunal de contas do estado de santa Catarina**. Edição revista e ampliada. Florianópolis: Tribunal de Contas, 2009, 512 p.

REVISTA DE LICITAÇÕES. **Contrato do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>. Acesso em: 27 out. 2012.

SANTOS, José Anacleto Abduch. Contratos de concessão de serviços públicos: **equilíbrio econômico-financeiro**. 1ª ed. Curitiba: Juruá. 2007. p. 166.

TCU. **Decisão nº 268/98**. Rel. Min. Marcos Vinícios Vilaça. Publicado DOU: 26.05.1998. Disponível em: <http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisooes>. Acesso em: 27 out. 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 991/2009 Plenário (Sumário)**. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>. Acesso em: 22 maio 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Art. 9º, § 1º, da Lei Federal nº 8.666/93). Prejulgado 1571. Disponível em: <<http://www.tce.sc.gov.br/web/menu/decisooes>>. Acesso em: 22 maio 2013.