



A UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS E A FIGURA DO 'CARONA' NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

Área: CIÊNCIAS CONTÁBEIS

AVILA, Leandro Roque

LOURENÇONI, Jéferson Aparecido

STELA, Eder Rogério

Resumo:

Este projeto possui como finalidade analisar o Sistema de Registro de Preços, que é uma ferramenta utilizada nas licitações na Modalidade Concorrência ou Pregão, este na forma presencial ou eletrônica para aquisição de Bens ou Serviços Comuns atendendo as necessidades da Administração Pública em conjunto com a utilização do 'Carona' inserido no ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto Federal n. 3.931/01, que nada mais é do que a utilização de uma Ata de Registro de Preços por um órgão não gerenciador da presente Ata mediante previa autorização. Tal estudo devera ser desenvolvido com o intuito de demonstrar suas utilizações, vantagens e desvantagens e principalmente se o 'Carona' infringe ou não os princípios da lei n.8666/93.

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

1. INTRODUÇÃO

É uma necessidade de a Administração Pública recorrer à esfera privada com o intuito de firmar contratações que atendam aos interesses da coletividade. Contudo, esta contratação não poderá ser efetuada discricionariamente, em razão da regra disposta no art. 37, XXI, CF/88, que estabelece a obrigatoriedade de ser realizada a licitação pública.

Na prática constata-se que a licitação é marcada por ser um procedimento oneroso e desgastante, revelando a face burocrática do Estado. Neste contexto, o Sistema de Registro de Preços surge como uma importante ferramenta a efetivar o princípio constitucional da eficiência, proporcionando a redução no número de licitações e a agilidade nas contratações. No presente trabalho serão demonstrados os diversos tipos de licitações, com suas respectivas regras e princípios, focando sempre no Sistema de Registro de Preços e na utilização do 'Carona', nas Licitações Públicas.

Igualmente com o escopo de conferir celeridade às contratações realizadas pela



Administração Pública, foi introduzido no nosso ordenamento jurídico um instituto apelidado de 'Carona' no Sistema de Registro de Preços, haja vista que um órgão/entidade não participante da licitação, se aproveita da Ata de Registro de Preços já existente referente ao objeto que deseja contratar (com os respectivos preços abaixo daqueles praticados no mercado), utilizando-se desta Ata para não ter que custear a realização de uma nova licitação.

Não obstante a economia de recursos proporcionada pelo 'Carona', o fato é que este instituto envolve uma série de controvérsias, a começar pela forma como foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro. Tal discussão guarda relevância de ordem teórica por envolver a aplicação de princípios constitucionais administrativos, juntamente com os conceitos essenciais e amplamente difundidos em sede de licitações, em harmonia com as legislações em vigor pertinentes ao tema em foco.

Este trabalho tem o objetivo de revelar também a importância de ordem prática, na medida em que, apesar das controvérsias que circundam este instituto, o fato é que o 'Carona' já é realidade para boa parte da Administração Pública, tendo sido praticada nas distintas esferas de governo e até mesmo no âmbito do próprio Tribunal de Contas da União. Com vistas a possibilitar as conclusões em derredor do presente tema são delineados, primeiramente, o conceito e peculiaridades do Sistema de Registro de Preços, para só então adentrar-se no cerne das discussões ora propostas, entrelaçando doutrina e jurisprudência já existentes a respeito da adesão de 'Caronas' no Sistema de Registro de Preços.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 LICITAÇÃO

A licitação não se tornou um ato, mas sim, um processo administrativo obrigatório, pois é através dele que os poderes públicos efetuam as compras e contratam serviços de forma legal para sanar a necessidade pública.

Com a promulgação da Constituição Federativa do BRASIL de 1988, houve um ganho imensurável para o processo de licitação. Com a necessidade de formalizar o ato administrativo foi constituída no ano de 1993, a lei das licitações lei N 8666/93, no âmbito



federal, estadual e municipal, ela trouxe em seu corpo leis que demonstram a verdadeira democracia e supremacia dos interesses públicos, nessa lei traz a maneira correta de se efetuar compras em órgãos públicos, e por ela que se dão todas as compras na administração pública.

Para Angélico (1994, p.79), a “Licitação e o procedimento administrativo destinam a selecionar, entre fornecedores qualificados, aquele que apresenta a melhor proposta mais, vantajosa para a administração”.

A lei 8666/93, traz também em seu corpo as modalidades a serem usadas pela administração pública, é através delas que ocasiona grande parte das compras na administração pública. Encontram-se presentes na Lei nº 8666/93 Art. 22 as modalidades do tipo Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso, Leilão e inserido através do decreto abaixo citado o Pregão.

Decreto n 3.555/2000 Art. 1º Fica aprovado, na forma dos Anexos I e II a este Decreto, o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União. Em sentido literal a palavra pregão se deve ao ato de apregoar algo, em proclamação pública, antes da medida provisória de 2.026/2000, o pregão já era realizado em forma de processo administrativo na forma de leilão público, onde se dava a venda de bens legalmente, penhorados ou apreendidos e até mesmo alienado.

2.2 PRINCÍPIOS EXPRESSOS NA LEI

Esses princípios regem especificamente as licitações, com isso além dos princípios constitucionais, os procedimentos de licitações devem observar outros princípios que são: da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

2.3 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP)



O art. 15, Lei n. 8.666/93, traz em seu bojo algumas regras que deverão ser observadas quando da realização de compras pela Administração Pública. Dentre estas regras dispostas no artigo, merece especial atenção a que recomenda a utilização, sempre que possível, do Sistema de Registro de Preços, desta forma, sua adoção deverá ser regra, excepcionando-se os casos em que reste demonstrada a impossibilidade de sua utilização. É o que se extrai da interpretação conjunta das expressões contidas no *caput* do art. 15, Lei n. 8.666/93. O art. 15, Lei n. 8.666/93, em seu § 3º, cuidou de mencionar que caberia a um Decreto a tarefa de regulamentar tal modalidade de contratação.

Ao regulamentar o SRP, o Decreto Federal n. 3.931/01, com redação alterada pelo Decreto Federal n. 4.342/02, definiu em seu art. 1º, o SRP como sendo o “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”.

Segundo JACOBY, (2003, p. 23), “Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação, que se efetiva por meio de uma licitação *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para futura contratação pela Administração.”

É importante mencionar que a utilização do SRP não irá afastar a realização do trâmite licitatório, já que aquele configura apenas uma forma de ser realizado o certame. E, uma vez selecionada a proposta mais vantajosa, a Administração Pública não ficará obrigada a contratar, diferentemente do que ocorre na licitação convencional, configurando, portanto, uma das peculiaridades do SRP, prevista no art. 15, § 4º, Lei n. 8.666/93, e no art. 7º, Decreto n. 3.931/01.

Vale ressaltar que poderão ser realizadas quantas contratações forem necessárias à Administração, desde que respeitados os limites legais e o período de vigência da Ata de Registro de Preços. É claro que os fornecedores não ficam vinculados por tempo indeterminado aos preços registrados. O art. 15, § 3º, III, Lei n. 8.666/93 determina que o prazo de validade da Ata de Registro de Preços não poderá ser superior a um ano.

No mesmo sentido encontra-se o artigo 4º, Decreto n. 3.931/01, tendo este, contudo, possibilitado no § 2º, a prorrogação da vigência desta Ata se a proposta continuar mostrando-



se vantajosa para a Administração Pública, pautando-se no art. 57, § 4º, Lei n. 8.666/93. Esta possibilidade de prorrogar a validade da Ata de Registro de Preços, trazida pelo Decreto n. 3.931/01, merece ser criticada, haja vista a intenção da Lei n. 8.666/93 em restringir tal possibilidade. Ademais, quando o art. 15, § 3º, III, Lei n. 8.666/93, estabeleceu condições a serem respeitadas pelo decreto regulamentar, tratou de dispor que o prazo máximo de validade da Ata de Registro de Preços seria de um ano, não tendo trazido em seu bojo qualquer exceção, levando a crer que tal regra não poderia ter sido alvo de ressalva por norma regulamentar. Diante das características do SRP trazidas à baila, pode-se perceber as inúmeras vantagens em contratar serviços e adquirir bens através deste sistema, de modo que além de sua utilização ter sido fomentada pela Lei n. 8.666/93, que prevê no art. 15, II, sua adoção “sempre que possível”, o Tribunal de Contas da União também vem incentivando sua utilização.

2.4 O “CARONA” NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Decreto Federal n. 3.931/01, ao fazer a regulamentação do Sistema de Registro de Preços, trouxe em seu art. 8º, a possibilidade de utilização da Ata de Registro de Preços por órgãos ou entidades que não participaram da licitação. Esta inovação, trazida pelo mencionado Decreto, ficou conhecida na doutrina sob a denominação “CARONA”, haja vista que um órgão/entidade que não participou do certame licitatório, poderá utilizar-se da Ata de Registro de Preços oriunda de licitação promovida por outros órgãos/entidades da Administração Pública, visando adquirir determinado bem ou contratar determinado serviço. O “CARONA” é aquele órgão ou entidade da Administração Pública que, tendo constatado já existir uma Ata de Registro de Preços referente ao objeto que deseja contratar (com os respectivos preços abaixo daqueles praticados no mercado), utiliza-se desta Ata para não ter que custear a realização de uma nova licitação. O Decreto n. 3.931/01 ao possibilitar no art. 8º, *caput*, a utilização da Ata pelo “CARONA”, revela a necessidade de que haja uma prévia consulta ao órgão gerenciador, bem assim, que reste demonstrada por aquele interessado a vantagem a ser auferida quando da adesão, e que haja o aceite do fornecedor em efetuar este novo compromisso. Outra observação que impende ser feita é que uma vez tornando-se “CARONA”, este “terceiro” estará aderindo à respectiva Ata de Registro de Preços em sua



integralidade, não sendo possível que haja modificação das condições estabelecidas neste documento. Art. 8º do Decreto n.º 3.931/01

“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 previa consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem.”

3 METODOLOGIA

A metodologia da pesquisa que será realizada irá fornecer ferramentas em auxílio no desenvolvimento do trabalho científico a ser realizado. É o instrumento pelo qual a investigação do problema proposto será viabilizada a fim de que os objetivos traçados sejam atingidos. O conhecimento a priori do caminho a ser percorrido evita que estratégias metodológicas inconsistentes comprometam o rigor que deve haver em um trabalho científico, provocando vieses significativos e colocando sob suspeita as conclusões da pesquisa.

3.1 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Quanto a natureza a pesquisa pode ser classificada como aplicada pois objetiva gerar conhecimento para aplicação prática dirigida a solução de problemas específicos e já definidos, no caso a aplicação ilegal do “CARONA” através dos Sistemas de Registro de Preços.

Essa pesquisa caracteriza-se como exploratória, pois envolve levantamento bibliográfico, visando proporcionar assim maior conhecimento sobre o problema auferido, possibilitando gerar dados e informações para estudos posteriores.

“Um trabalho é de natureza exploratória quando envolver levantamento bibliográfico entrevista com pessoas que tiveram (ou tem) experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que estimulem a compreensão. Possui ainda a finalidade básica de desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e idéias para a formulação de abordagens posteriores. Dessa forma, este tipo de



estudo visa proporcionar um maior conhecimento para o pesquisador acerca do assunto, a fim de que esse possa formular problemas mais precisos ou criar hipóteses que possam ser pesquisadas por estudos posteriores. As pesquisas exploratórias visam proporcionar uma visão geral de um determinado fato, do tipo aproximativo." (ANTONIO CARLOS GIL, 1999, p.43).

Assim, quanto à abordagem é classificada como qualitativa, pois envolve levantamento bibliográfico e não utiliza métodos estatísticos que seriam típicos de uma abordagem quantitativa.

3.2 ESTRATÉGIAS DE PESQUISA

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A pesquisa bibliográfica utiliza-se fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, enquanto a pesquisa documental utiliza-se de materiais que não receberam tratamento analítico. As fontes de pesquisa documental são mais diversificadas e dispersas do que as da pesquisa bibliográfica. Conforme Gil (1991),

"Na pesquisa documental existem os documentos de primeira mão, ou seja, aqueles que não receberam nenhum tratamento analítico tais como os documentos conservados em órgãos públicos e instituições privadas, e os documentos de segunda mão que de alguma forma já foram analisados tais como: relatórios de pesquisa; relatórios de empresas; tabelas estatísticas e outros".

"A pesquisa bibliográfica permite o investigador uma cobertura ampla de dados que podem estar muito dispersos. Esse tipo de pesquisa tem como base materiais já elaborados, como livros e artigos científicos". (GIL, 2008).

Para o levantamento de informações será realizado a pesquisa bibliográfica e documental. Utilizará de revisão bibliográfica para fundamentação teórica e pesquisa documental da legislação. O trabalho a ser desenvolvido busca informações que serviram de auxílio a todos os Municípios, na área de Compras Municipais.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS DADOS



O art. 15, Lei n. 8.666/93, traz em seu bojo algumas regras que deverão ser observadas quando da realização de compras pela Administração Pública. Dentre estas regras dispostas no artigo, merece especial atenção a que recomenda a utilização, sempre que possível, do Sistema de Registro de Preços, desta forma, sua adoção deverá ser regra, excepcionando-se os casos em que reste demonstrada a impossibilidade de sua utilização. É o que se extrai da interpretação conjunta das expressões contidas no caput do art. 15, Lei n. 8.666/93.

O art. 15, Lei n. 8.666/93, em seu § 3º, cuidou de mencionar que caberia a um Decreto a tarefa de regulamentar tal modalidade de contratação. Ao regulamentar o SRP, o Decreto Federal n.º 3.931/01 com redação alterada pelo Decreto Federal n. 4.342/02 definiu em seu art. 1º, o SRP como sendo o “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”.

O art. 2º, Decreto n. 3.931/01 tratou de mencionar as hipóteses em que deverá ser adotado preferencialmente o SRP, quais sejam:

- I- quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações freqüentes;
- II- quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;
- 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; e
- IV- quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

É importante mencionar que a utilização do SRP não irá afastar a realização do trâmite licitatório, já que aquele configura apenas uma forma de ser realizado o certame. E, uma vez selecionada a proposta mais vantajosa, a Administração Pública não ficará obrigada a contratar, diferentemente do que ocorre na licitação convencional, configurando, portanto, uma das peculiaridades do SRP, prevista no art. 15, § 4º, Lei n. 8.666/93, e no art. 7º, Decreto n. 3.931/01. Vale ressaltar que poderão ser realizadas quantas contratações forem necessárias à Administração, desde que respeitados os limites legais e o período de vigência da Ata de Registro de Preços.

É claro que os fornecedores não ficam vinculados por tempo indeterminado aos



preços registrados. O art. 15, § 3º, III, Lei n. 8.666/93 determina que o prazo de validade da Ata de Registro de Preços não poderá ser superior a um ano. No mesmo sentido encontra-se o artigo 4º, Decreto n. 3.931/01, tendo este, contudo, possibilitado no § 2º, a prorrogação da vigência desta Ata se a proposta continuar mostrando-se vantajosa para a Administração Pública, pautando-se no art. 57, § 4º, Lei n. 8.666/93. Esta possibilidade de prorrogar a validade da Ata de Registro de Preços, trazida pelo Decreto n.º 3.931/01 merece ser criticada, haja vista a intenção da Lei n.º 8.666/93 em restringir tal possibilidade. Ademais, quando o art. 15, § 3º, III, Lei n. 8.666/93, estabeleceu condições a serem respeitadas pelo decreto regulamentar, tratou de dispor que o prazo máximo de validade da Ata de Registro de Preços seria de um ano, não tendo trazido em seu bojo qualquer exceção, levando a crer que tal regra não poderia ter sido alvo de ressalva por norma regulamentar. Diante das características do SRP trazidas à pauta, pode-se perceber as inúmeras vantagens em contratar serviços e adquirir bens através deste sistema, de modo que além de sua utilização ter sido fomentada pela Lei n. 8.666/93, que prevê no art. 15, II, sua adoção “sempre que possível”, o Tribunal de Contas da União também vem incentivando sua utilização .

O Decreto Federal n.º 3.931/01, ao fazer a regulamentação do Sistema de Registro de Preços, trouxe em seu art. 8º, a possibilidade de utilização da Ata de Registro de Preços por órgãos ou entidades que não participaram da licitação. Esta inovação, trazida pelo mencionado Decreto, ficou conhecida na doutrina sob a denominação “CARONA”, haja vista que um órgão/entidade que não participou do certame licitatório, poderá utilizar-se da Ata de Registro de Preços oriunda de licitação promovida por outros órgãos/entidades da Administração Pública, visando adquirir determinado bem ou contratar determinado serviço.

No dizer de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, “CARONA” é aquele órgão ou entidade da Administração Pública que, tendo constatado já existir uma Ata de Registro de Preços referente ao objeto que deseja contratar (com os respectivos preços abaixo daqueles praticados no mercado), utiliza-se desta Ata para não ter que custear a realização de uma nova licitação. O Decreto n.º 3.931/01 ao possibilitar no art. 8º, caput, a utilização da Ata pelo “CARONA”, revela a necessidade de que haja uma prévia consulta ao órgão gerenciador, bem assim, que reste demonstrada por aquele interessado a vantagem a ser auferida quando da adesão, e que haja o aceite do fornecedor em efetuar este novo compromisso. Outra observação que impede ser feita é que uma vez tornando-se “CARONA”, este “terceiro”



estará aderindo à respectiva Ata de Registro de Preços em sua integralidade, não sendo possível que haja modificação das condições estabelecidas neste documento.

Ao permitir a utilização da Ata de Registro de Preços por outros órgãos que não participaram do certame licitatório, o Decreto Federal n.º 3.931/01 nada mencionou acerca da possibilidade de adesão por órgãos ou entidades de diferentes esferas de governo. O art. 8º, caput, Decreto n.º 3.931/01 menciona tão somente que a Ata poderá ser utilizada “por qualquer órgão ou entidade da Administração”, sem ter, contudo deixado claro se seria possível que um ente de uma esfera se utilizasse da Ata proveniente de licitação realizada em outra esfera de governo. A Constituição Federal de 1988, ao dispor sobre a Administração Pública, em seu art. 37, caput, refere-se a esta de maneira ampla, sem, contudo, fazer qualquer distinção entre Administração e Administração Pública.

A Lei n. 8.666/93, por sua vez, procurou distinguir estas expressões no âmbito das licitações e contratos. Deste modo, conforme redação do art. 6º, XII, ao vocábulo Administração foi destinado um significado mais restrito, ao passo que ao termo Administração Pública, o legislador optou por atribuir uma definição mais abrangente, consoante o disposto no art. 6º, XI. Diante desta análise, entendemos que quando o Decreto Federal n. 3.931/01 mencionou no art. 8º, que qualquer órgão ou entidade da Administração poderia aderir à Ata de Registro de Preços, o “CARONA” ficaria adstrito à mesma esfera de governo, de forma que não seria possível, por exemplo, que um “CARONA” federal aderisse à Ata proveniente de uma licitação municipal e vice versa. Somente com o advento do Decreto Federal n.º 4.342/02, que inseriu o § 3º no art. 8º, Decreto n.º 3.931/01 ficou estabelecida ao “CARONA” a limitação a 100% dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços. Contudo, esta limitação trazida pelo Decreto é bastante questionada pela doutrina. Primeiramente porque não foi estabelecida qualquer restrição quanto ao número de “CARONAS” possíveis em cada licitação. Diante disso pode-se de imediato concluir que a simples limitação a 100% dos quantitativos registrados na Ata por cada órgão/entidade, pode elevar substancialmente o quantitativo total da licitação. Segundo porque aqueles que aderiram previamente ao procedimento licitatório ficam adstritos ao limite constante no art. 65, § 1º, Lei n. 8.666/93, qual seja, de 25% , ao passo que o “carona” tem como único limite a observância dos 100% do quantitativo inicialmente previsto. Ademais, pode-se notar que esta única, e, diga-se de passagem, falha limitação imposta ao “CARONA”, permite que o



fornecedor obtenha um lucro extraordinário se um grande número de “CARONAS” aderirem à Ata, ao passo que a Administração Pública perderá os ganhos decorrentes da economia de escala. Isso porque se este quantitativo fosse previsto desde o início da cotação dos preços, certamente seria concedido um significativo desconto pelo fornecedor, ocasionando redução no preço unitário do produto ofertado e proporcionando condições mais vantajosas para a Administração Pública. Conforme o disposto no art. 37, XXI, da CF/88, alguns doutrinadores questionam se o “CARONA” seria uma afronta ao mandamento constitucional que estabelece a obrigatoriedade da Administração Pública se submeter ao trâmite licitatório, já que esta adesão não se enquadra em nenhuma das hipóteses de dispensa e inexigibilidade taxativamente previstas em lei.

Neste sentido, Luiz Cláudio Santana assinala que “o carona fere o princípio da licitação obrigatória, consagrado no art. 37, XXI, da Constituição da República”. Na seqüência o autor menciona ser o “CARONA” uma forma de contratação direta, sem, contudo, haver respaldo na legislação. Em sentido diverso, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes entende que como houve uma prévia licitação realizada por outro órgão/entidade, não há que falar-se em ofensa à obrigatoriedade de licitar, haja vista que ao “CARONA” será estendida aquela proposta já selecionada como mais vantajosa à Administração Pública. Na opinião deste autor, o “CARONA” irá contratar aquele objeto que já passou pela depuração do trâmite licitatório. Porém, a linha de raciocínio seguida por este doutrinador não parece a mais adequada. Isso porque não há como sustentar que apenas pelo fato de já haver um prévio procedimento licitatório realizado por outros órgãos, fica o “CARONA” imune à obrigação de licitar para o mesmo objeto.

A realização de uma licitação requer planejamento e organização por partes dos órgãos/entidades que a integram, de forma que cada certame tem um fim específico e determinado. Em decorrência de suas peculiaridades, na licitação para registro de preços não há como prever exatamente o quantitativo a ser adquirido, porém há uma estimativa, uma previsão de consumo. Uma vez registrados os preços, o vencedor do certame estará obrigado a fornecer aos órgãos/entidades integrantes da licitação o objeto nas quantidades a que se comprometeu, não estando vinculado, por conseguinte, a fornecer ao “CARONA”. Diante do exposto, dizer que o “CARONA” atende ao comando constitucional de realização da licitação é tentar mascarar uma situação que está posta. Contudo pode-se dizer que a figura do



“CARONA” representa uma burla ao dever de licitar, previsto na Constituição Federal de 1988.

4.1 O “CARONA” E O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE

O princípio da legalidade tem um papel fundamental no exercício da atividade administrativa, tendo em vista que a Constituição Federal de 1988 exige da Administração Pública uma atuação com respaldo no que dispõe expressamente a lei (art. 37, caput, CF/88), considerando o ordenamento jurídico como um todo, sob uma análise sistemática. É importante analisar o instituto do “CARONA” à luz deste relevante princípio, com o escopo de verificar se há afronta ao princípio em voga ou se este resta atendido, em conformidade com a Constituição Federal de 1988. O “CARONA” foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro mediante Decreto Regulamentar, e não mediante Lei. O art. 84, VI, CF/88, permite que o Chefe do Poder Executivo edite Decreto de modo a possibilitar e garantir a fiel execução das leis. Deste dispositivo, é possível concluir de imediato, que para que seja editado determinado Decreto é imprescindível que exista previamente uma lei, já que aquele, “além de inferior, subordinado, é ato dependente de lei”. José Afonso da Silva preceitua que o poder regulamentar, disposto no art. 84, IV, CF/88, não significa um poder ilimitado, já que não há a liberdade conferida ao poder legislativo de inovar na ordem jurídica.

Quando o legislador estabeleceu no art. 15, § 3º, Lei n. 8.666/93, a necessidade de ser editado um Decreto com vistas a regulamentar o Sistema de Registro de Preços, não teve o intuito de possibilitar, mediante tal Decreto, a criação de um novo instituto na ordem jurídica. Este dispositivo tinha como escopo garantir a fiel execução da Lei n. 8.666/93 no tangente ao SRP. Pode-se afirmar, portanto, que ao prever o instituto do “CARONA”, o Decreto Federal n. 3.931/01, inseriu no nosso ordenamento jurídico um instituto inovador, nunca antes disposto em lei, afinal, não há como extrair da redação da Constituição Federal de 1988, nem da Lei Federal de Licitações e Contratos da Administração Pública, a figura do “CARONA”. Em consequência disto, alguns autores mencionam que um dos maiores vícios do “CARONA” consiste na ilegalidade.



4.2 O "CARONA" E OS PRINCÍPIOS DA IMPESSOALIDADE E MORALIDADE

Na realização de suas funções, o administrador público deverá guiar suas condutas com fulcro nos fins que lhes foram destinados pela lei, despido de subjetivismos, de modo a consagrar a realização dos interesses públicos. Atrelado a isso, alinha-se a moralidade, que representa a atuação do administrador pautada na ética, seriedade e lealdade, estando, portanto, ligada à idéia da boa administração. Neste diapasão, se o administrador público pratica condutas com vistas a auferir vantagens pessoais, desviando-se do fim que lhe fora destinado, estará incorrendo em violação aos princípios em voga. Diante disso, impende analisar se o "CARONA" acarreta na mitigação a tais princípios da Administração Pública. A análise do "CARONA" com relação a estes princípios é bastante delicada, tendo em vista que não há como afirmar a priori que toda licitação em que houver a adesão de "CARONA" irá haver violação aos princípios da impessoalidade e moralidade, afinal, dependerá do caso concreto, diferentemente do que foi demonstrado quanto ao princípio da legalidade. No entanto, o que se pode afirmar é que de certa maneira, o "CARONA" abre margens a condutas desleais, desonestas, desvirtuadas. O fato é que podem ocorrer situações em que o administrador, diante de algum benefício oferecido pela empresa vencedora do certame para registro de preços, resolva aderir à Ata visando, tão somente, auferir vantagens pessoais. Em casos como este, as contratações serão realizadas sem haver qualquer necessidade por parte do órgão/entidade perante o qual o administrador encontra-se vinculado. Reitera-se que não se está afirmando que toda licitação que houver "CARONA" repercutirá na existência de fraudes e corrupção; o que se está a defender é que de certa forma o "carona" facilita a ocorrência de desvios de conduta por parte do administrador, visando alcançar para si algum benefício.

4.3 O "CARONA" E O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

Pode-se afirmar que o instituto do "CARONA" surge com o intuito de proporcionar a celeridade nas contratações, já que aquele órgão/entidade que sequer participou do certame para registro de preços, poderá se utilizar da ata oriunda deste procedimento e realizar a



contratação diretamente com o fornecedor (desde que atendidas as condições demonstradas no art. 8º, do Decreto Federal n. 3.931/01). Desta forma, com a adesão a uma Ata já existente, elimina-se tempo gasto com a realização de uma nova licitação para atender este órgão/entidade não participante, ao mesmo tempo em que se economiza recurso, já que um novo certame acarretaria em uma maior onerosidade. Se fosse possível analisar a figura do “carona” somente sob o enfoque da eficiência, deixando de lado os demais princípios e elementos que compõem nosso ordenamento jurídico, não haveria como criticar tal instituto, posto que com a sua utilização, o princípio da eficiência resta atendido tanto no viés da celeridade quanto na vertente da economicidade.

4.4 O “CARONA” E O PRINCÍPIO DA ISONOMIA

É cediço que o procedimento licitatório tem como principal objetivo selecionar a proposta que se mostre mais vantajosa para a Administração Pública. Notório é também que esta competição deve proporcionar iguais condições àqueles que estejam interessados em contratar com a Administração Pública, haja vista a preocupação do legislador constituinte em estabelecer no art. 37, XXI, CF/88, que o procedimento licitatório deverá assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes. Ademais, a Lei n.º 8.666/93 tratou de salientar, em seu art. 3º, caput, a importância deste princípio para o certame licitatório. Primeiramente, cabe lembrar que em razão das peculiaridades que envolvem a licitação para registro de preços, não se exige a precisa delimitação dos quantitativos a serem utilizados, diferentemente da licitação convencional. Porém, ainda que não seja possível prever exatamente este quantitativo, é exigível que haja uma estimativa de consumo, até mesmo para possibilitar a cotação de preços pelos licitantes, que apresentarão as propostas com base na estimativa demonstrada no instrumento convocatório. Tal estimativa de consumo também serve como norte ao possível interessado em participar do certame, afinal, da mesma forma que determinado candidato somente terá condições de participar de contratações de menores proporções, haverá, por conseguinte, aquele outro que apenas demonstre interesse em participar de contratações de maior vulto. O fato é que esta ilimitada adesão dos “CARONAS” termina por ampliar sobremaneira os quantitativos inicialmente previstos, de forma a criar reais vantagens ao vencedor do certame, sem, contudo, oferecer as mesmas



condições aos demais participantes. Entende-se, que apesar do procedimento licitatório visar o interesse público, tem como igual objetivo a observância ao princípio constitucional da isonomia (art. 37, XXI, CF/88); segundo porque conferir um tratamento isonômico entre os licitantes não exclui o atendimento do interesse público, haja vista que ambos objetivos podem coexistir harmonicamente. Em razão do exposto, entendemos que o instituto em foco infringe o princípio constitucional da isonomia, justamente porque ao possibilitar que cada "CARONA" solicite o equivalente a 100% dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços (art. 8º, § 3º, Decreto Federal n. 3.931/01), amplia-se demasiadamente o fornecimento, sem que aos demais licitantes tenha sido proposta a oportunidade de realizar o fornecimento destes novos quantitativos.

4.5 O "CARONA" E O PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO AO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório tem como escopo central conferir segurança à Administração Pública e aos licitantes, de forma que as regras constantes neste instrumento terão que ser observadas e respeitadas por todos os envolvidos no certame, sendo correto, portanto, afirmar que o edital faz lei entre as partes. Neste contexto, pode-se verificar que o "carona" infringe o princípio em questão, primeiro porque cada "carona" poderá contratar o equivalente a 100% dos quantitativos registrados, superando os quantitativos inicialmente previstos, perante os quais o fornecedor se obrigou. Segundo porque o "CARONA" possibilita a contratação com outros órgãos/entidades que não constavam no instrumento convocatório. Com a adesão dos "caronas", se admite contratações em quantitativos ilimitados, tendo em vista que cada "carona" poderá solicitar o equivalente a 100% do quantitativo inicial. Por estas razões, evidencia-se que o instituto do "carona" viola o princípio sob análise, já que deste princípio extrai-se a necessidade de serem mantidas, exatamente como foram redigidas e aceitas pelas partes, as disposições constantes no instrumento convocatório.

5 CONCLUSÕES



Realizada análise sob o aspecto jurídico, nota-se que o “carona” traz consigo uma série de controvérsias, por isso vem sendo alvo de severas críticas por parte da doutrina e jurisprudência. Por outro lado, é inegável que o “CARONA” mostra-se como um importante mecanismo de efetivação da tão almejada eficiência na atuação da Administração Pública. De início, revela-se que o “carona” infringe o princípio da legalidade, tendo em vista que este instituto foi inserido no nosso ordenamento jurídico mediante o Decreto Federal n. 3.931/01, cuja função deveria cingir-se a garantir a fiel execução da Lei Federal n. 8.666/93 no tangente ao Sistema de Registro de Preços, contrariando, assim o disposto no art. 84, IV, CF/88. Pode-se dizer que o “CARONA” também infringe o dever constitucional de licitar, insculpido no art. 37, XXI, CF/88, já que este sequer participa do certame, aproveitando-se, tão somente, do resultado de uma licitação realizada por outros órgãos/entidades. Outra crítica que merece ser feita ao instituto do “carona” é que a limitação a ser observada pelos “CARONAS” é bastante falha: o Decreto Federal n. 3931/01 não estabeleceu qualquer restrição ao número de “caronas” possíveis em cada licitação, bem assim, enquanto os órgãos/entidades que participaram do certame terão que obedecer ao limite de 25% (art. 65, § 1º, Lei n. 8.666/93), os “CARONAS”, que sequer participaram da licitação, poderão solicitar o equivalente a 100% dos quantitativos ora registrados.

Esta limitação implica ainda na violação ao princípio da isonomia entre os licitantes, haja vista que amplia-se demasiadamente o fornecimento, sem que aos demais licitantes tenha sido proposta a oportunidade de realizar o fornecimento destes novos quantitativos. Acrescente-se que com a adesão dos “CARONA” são criadas reais vantagens ao fornecedor, sem, contudo, oferecer as mesmas condições aos demais participantes do certame. O “CARONA” também infringe o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, tanto no tangente à estimativa de consumo, quanto na possibilidade de contratação com órgãos/entidades distintos daqueles expressamente mencionados no instrumento convocatório.

Outro ponto a ser destacado é que o “CARONA” propicia a ocorrência de desvios de conduta por parte do administrador, com vistas a acolher benefícios de ordem pessoal, resultando na exposição dos princípios da impessoalidade e moralidade a sérios riscos.

Em que pese a violação aos princípios demonstrados, o “CARONA” proporciona a celeridade nas contratações, e, por conseguinte, a efetivação do princípio da eficiência, já que elimina-se tempo gasto com a realização de uma nova licitação para atender aos



órgãos/entidades não participantes, repercutindo na economia de recurso.

Por outro lado, admitir que o "CARONA" efetiva o princípio da eficiência não justifica a mitigação aos outros princípios, haja vista que a eficiência não pode ser enxergada como fim único da Administração Pública. Nesta senda, apesar do "CARONA" ser um importante instrumento a concretizar a tão almejada eficiência da Administração Pública, a forma como este instituto se encontra disposto no ordenamento jurídico é carregada de vícios, de forma que para admitir a sua utilização, seria necessário passar por profundas alterações em sua estrutura.

REFERÊNCIAS

ANGÉLICO, João. **Contabilidade pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos**: orientação básica. Brasília: TCU, Secretaria do Controle Interno, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do BRASIL 1988**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. LEI Nº. 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. **Dispõe sobre normas para licitações e contratos administrativos da administração pública e dá outras providências**. Brasília, 1993.

CONLICITAÇÃO. **Revista Eletrônica de Notícias Governamentais**. Disponível em: <<http://www.conlicitacao.com.br/historia/index.php>> Acesso em: 10. Mar. 2011.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa Social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

IBRAP, Instituto Brasileiro de Administração Pública. **Lei de Licitações**. 9 ed.: Ribeirão Preto - SP, 2010



VII ENPPEX

"UNIVERSIDADE E GESTÃO PÚBLICA: PERSPECTIVAS E POSSIBILIDADES"

II Seminário dos Cursos de Ciências Sociais Aplicadas da Fecilcam



MARTINS, Joaquim Junior. **Como escrever trabalhos de conclusão de curso:** instruções para planejar e montar, desenvolver, concluir, redigir e apresentar trabalhos, monografias e artigos. Petrópolis: Vozes, 2008.

SILVA, Antonio Carlos Ribeiro da. **Metodologia da pesquisa aplicada a Contabilidade:** orientações de estudos, projetos, relatórios, Monografias, dissertações, teses. São Paulo: Atlas, 2003.

RICHARDSON, R.J. **Pesquisa social:** métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.