

**FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE - FANESE
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO E EXTENSÃO – NPGE
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO “LATO SENSU”
ESPECIALIZAÇÃO EM AUDITORIA GOVERNAMENTAL E CONTABILIDADE
PÚBLICA VI**

DENISE MACIEIRA VIANA PEREIRA

**A FIGURA DO “CARONA” E SUAS CONTROVÉRSIAS NA
DINÂMICA DOS CERTAMES LICITATÓRIOS**

**Aracaju - SE
2014**

DENISE MACIEIRA VIANA PEREIRA

**A FIGURA DO “CARONA” E SUAS CONTROVÉRSIAS
NA DINÂMICA DOS CERTAMES LICITATÓRIOS**

Artigo apresentado como pré-requisito para conclusão do Curso de Pós-graduação em Auditoria Governamental e Contabilidade Pública VI da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe - FANESE.

Orientador:
Prof.

**Aracaju - SE
2014**

A FIGURA DO “CARONA” E SUAS CONTROVÉRSIAS NA DINÂMICA DOS CERTAMES LICITATÓRIOS

Artigo apresentado ao Núcleo de Pós-Graduação e Extensão - NPGE, da Faculdade de Administração de Negócios em Sergipe – FANESE, como requisito para obtenção do título de Especialista em Auditoria Governamental e Contabilidade Pública VI.

Pedro Durão

Vanuza Santana

Denise Macieira Viana Pereira

Aprovada com média _____

Aracaju (SE), ____ de _____ de 2014

A FIGURA DO “CARONA” E SUAS CONTROVÉRSIAS NA DINÂMICA DOS CERTAMES LICITATÓRIOS

¹Denise Macieira Viana Pereira

RESUMO

O artigo em pauta que tem por foco tecer algumas considerações acerca da figura do “carona” no Sistema de Registro de Preços, visa trazer informações sobre esse fenômeno, bem como os princípios constitucionais que norteiam o certame licitatório. O estudo foi gerado a partir de dissensos entre os doutrinadores acerca da matéria, considerando principalmente, o pensamento daqueles que instam a validação do sistema, um afronte à efetivação dos citados princípios na execução do referido certame. Para tanto, pauta conceitos sobre licitação, sistema de registro de preços e o “carona”, como também, considerações acerca dos princípios constitucionais que basilar os processos licitatórios, como discorre sobre o surgimento do Sistema de Registro de Preços, destacando os decretos que lhes deram materialidade no universo jurídico. A metodologia empregada foi a pesquisa bibliográfica, mediante acesso a produções literárias e textos eletrônicos. As análises sobre os princípios da abordagem qualitativa considerou o que orienta Triviños (1987) sobre os procedimentos da Análise de Conteúdo, materializando, portanto, o que diz Minayo (1994, p. 54) de que metodologia promove o rigor científico às produções literárias, na medida em que é o “caminho para se chegar a determinado fim”.

Palavras-chave: Licitações. Princípios Constitucionais. “Carona”.

¹ Formada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Sergipe no ano de 1998 e pós-graduanda em Auditoria e Contabilidade Pública VI pela Faculdade de Administração de Negócios de Sergipe.

ABSTRACT

The article in question whose focus some considerations about the figure of the "ride" in the Registration Pricing System, aims to bring about this phenomenon as well as the constitutional principles that guide the bidding process. The study was gestated from disagreements among scholars on the subject, especially considering the thought of those who call for the validation of the system, one confronts the realization of the principles cited in the execution of this event. To this end, concepts of tariff bidding system regisitro price and the "piggyback", but also considerations of constitutional principles basilam the bidding process, and discusses the emergence of Price Registration System, highlighting the decrees that gave them materiality in the legal universe. The methodology used was the literature research through access to electronic texts and literary productions. The analysis on the principles of qualitative approach considered the guiding Triviños (1987) on the procedures of content analysis, thus materializing what it says Minayo (1994, p 54.) Methodology that promotes scientific rigor to literary productions, in that it is the "way to reach a particular purpose."

Keywords: Bids. Constitutional principles. "Ride".

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	06
2 LICITAÇÃO E SEUS PRINCÍPIOS.....	07
2.1 Breves Considerações acerca de Licitações	07
2.2 Princípios Norteadores das Licitações Públicas	08
3 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO	11
3.1 Considerações Conceituais	11
3.2 Legislações Aplicáveis ao Registro de Preço	13
3.2.1 Decreto 3.931/01	13
3.2.2 Decreto 7.892/13	14
4. O “CARONA”: Figura Presente no Contexto o Sistema de Registro de Preço	16
4.1 Considerações Gerais	16
4.2 Princípios Licitatórios <i>versus</i> “Carona”	17
4.3 O “Carona” na Concepção da Corte de Contas.	19
5 CONCLUSÃO.....	20
REFERÊNCIAS	21

1 INTRODUÇÃO

Para contratar obras, serviços, compras e alienações a Administração Pública deve seguir os ditames da Constituição Federal, em especial o inciso XXI do artigo 37, que dispõe sobre a obrigatoriedade de licitar.

Tal inciso foi regulamentado pela Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas gerais de licitação e contratos com Administração Pública.

Em relação às compras, a lei 8.666/93, traz em seu artigo 15, inciso II a previsão de serem realizadas através de sistema de Registro de Preços. E o §3º do citado artigo assevera que o sistema de Registro de Preços será regulamentado por decreto.

Nesse contexto eis que surge o decreto 3.931, de 19 de setembro de 2001, que regulamentou o sistema do Registro de Preços, depois sofreu alterações do decreto 4.342, de 23 de agosto de 2002 e atualmente o Registro de Preços é regulamentado pelo decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013, revogando os demais.

O decreto 7.892/2013 trouxe algumas inovações em relação aos anteriores, mas manteve em seu art. 22 a possibilidade de um órgão estranho ao processo licitatório se utilizar da ata de registro de preços para realizar compras e serviços.

Trata-se da figura conhecida como “carona” que se utiliza de uma ata de registro de preços decorrente de uma licitação realizada por outro órgão público. Essa situação vem sendo adotada por grande parte dos órgãos públicos, diante da desnecessidade da deflagração de um processo licitatório, geralmente oneroso e prolongado.

Assim, é real que o objetivo deste artigo é saber se a figura do “carona” presente no procedimento de Sistema de Registro de Preços, fere os princípios constitucionais que balizam os certames licitatórios. Afirma-se também que a priori, o entendimento é de que o afronte ocorre, onde a referida figura deveria ser eliminada desse contexto, permanecendo tão somente o mencionado sistema para o órgão gerenciador e o participante.

Portanto, considerando que essa prática disseminada por toda Administração Pública vem sendo questionada por uma parte da doutrina em relação à observância de alguns princípios licitatórios, o questionamento procede: diante das críticas que são tecidas acerca da adoção do Sistema de Registro de Preços, na seara dos certames licitatórios, quais encaminhamentos têm despontado no sentido de um uso criterioso?

2 LICITAÇÃO E SEUS PRINCÍPIOS

2.1 Breves Considerações acerca de Licitações

Diferentemente das empresas privadas, a Administração Pública quando precisa contratar obras, serviços, compras e alienações, deve seguir os ditames da Constituição Federal de 1988, em especial o inciso XXI do art. 37, que dispõe sobre a obrigatoriedade de licitar.

Assim, a priori se faz premente conceituar licitação a fim de se constituir um parâmetro no processo argumentativo concernente à temática. Para tanto, destaca-se o ensinamento por Mota (2011, p. 2): “Licitação [...] instrumento de que dispõe o Poder Público para coligir, analisar, e avaliar comparativamente as ofertas com a finalidade de julgá-las e decidir qual será a mais favorável”.

Logo, tem-se que licitação consiste num procedimento administrativo que escolhe a proposta mais vantajosa para o interesse público, logo, pode-se aduzir que a licitação traz ínsita a ideia de disputa isonômica, sendo, ao fim, selecionada a melhor proposta para o Administração Pública.

Nessa linha de raciocínio, é importante que também seja destacado o entendimento de que “licitação é o procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços”.¹

Frente a tais expressões é inconteste que licitação é um procedimento que traz em sua essência princípios da obrigatoriedade, no que tange aos procedimentos a serem empreendidos pelas entidades governamentais ante a aquisição de bens, serviços, obras e alienações.

A competência para legislar sobre normas gerais de licitações e contratos é da União, conforme dispõe o art. 22, XXVI do texto Constitucional, assim tem-se como nossa principal lei de normas gerais sobre licitação, a Lei Federal 8.666 de 21 de junho de 1993, sendo esta de observância obrigatória para todos os entes federados.

1 LICITAÇÕES. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos/2%20Licita%C3%A7%C3%B5es-Conceitos%20e%20Princ%C3%ADpios.pdf. Acesso em: 01 abr 2014.

Assim, considerando o conteúdo que dá sustentação a conceituação do procedimento em pauta, se faz apropriado pontuar informações acerca dos princípios que o legitima.

2.2 Princípios Norteadores das Licitações Públicas

O procedimento licitatório é basilado em alguns princípios, que conforme teor do art. 3º da lei de licitação, tem como expressos: isonomia, legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo.

A título de esclarecimento serão tecidas considerações sobre alguns dos princípios que dão sustentação legítima ao procedimento licitatório, sendo dessa forma elegidos: legalidade, igualdade e obrigatoriedade de licitar.

✓ **Legalidade**

Tecendo-se comentários acerca do princípio da legalidade, pode-se inferir, segundo entendimento do professor Torres (2013, p. 35-36), que:

A doutrina indica avanço da legalidade para um novo sentido, o da *juridicidade*, apresentada como um conceito maior, que extrapola a compreensão tradicional da legalidade estrita, pois vincula a Administração Pública ao ordenamento jurídico como um todo, permitindo uma margem maior de autonomia, dentro dos limites apresentados pelo ordenamento constitucional para a satisfação das diretrizes apresentadas por ele.

Neste toar, tem-se que a Administração atua de forma vinculada, ou seja, é a lei quem determina quais devem ser as ações do administrador, todavia, há situações em que a própria lei apresenta uma margem de liberdade de atuação, permite que o ato seja discricionário, fazendo com que o administrador, dentro do limite legal, aja com conveniência e oportunidade ao tomar uma decisão de interesse público.

✓ **Igualdade**

Como o vocábulo sugere, consiste em um princípio que visa coibir privilégios a determinados particulares, o que certamente configura discriminações injustificadas entre os participantes do procedimento licitatório.

Ainda sobre princípios na referida seara, Torres (2013, p. 37) aduz que o da igualdade se pauta em:

A determinação de obediência ao princípio da igualdade, na licitação e contrato administrativo, impede discriminação entre os participantes do certame, seja através de cláusulas que favoreçam uns em detrimento de outros, seja mediante julgamento tendencioso. Este tratamento isonômico é uma garantia da competitividade e da consequente busca pela melhor proposta para o negócio administrativo.

Deste modo, diz-se que a licitação busca não preterir nenhum sujeito que se mostre interessado em participar do certame, haja vista que preenchido os requisitos exigidos, qualquer um encontra-se apto a participar da licitação, sendo possibilitado, então, mostrar sua proposta, vencendo a melhor para o interesse público.

✓ **Obrigatoriedade de licitar**

É um princípio que emana do próprio texto constitucional vigente, pois buscou o legislador impedir que a Administração Pública tivesse a liberdade plena para contratar, devendo sempre ater-se ao interesse público.

Ao tratar deste princípio não se pode esquecer de destacar que a sua essência está sustentada no que reza o art. 37, inciso XXI, da CF/88. Destarte, seguindo tal raciocínio, tem-se as palavras de Salomão (2014, p. 3):

Através do Princípio da Obrigatoriedade de Licitação, todas as obras, serviços, compras e alienações contratadas pelo Poder Público devem ser feitos por meio de licitação para que haja igualdade de condições entre os concorrentes. Determina também que a licitação deve conter cláusulas que estabeleçam as obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta oferecida pelo licitante interessado, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A gênese da obrigatoriedade de licitar está alicerçada no princípio da indisponibilidade do interesse público, logo, a regra geral é que a Administração Pública na celebração de contratos deverá previamente promover o certamente licitatório, todavia, não se

deve olvidar que a própria Constituição Federal no referido art. 37, inciso XXI, apresenta as possibilidade de dispensa e inexigibilidade de licitação, sendo tais hipóteses as únicas passíveis de não haver licitação.

Porém, registra-se que há outros princípios que não são mencionados na lei, mas que são de importância ímpar na atuação da Administração Pública no que tange à licitação, tais como: competitividade, sigilo na apresentação das propostas, dentre outros.

Ultrapassada as questões gerais acerca do processo licitatório, se faz apropriado que sejam mencionado que a efetividade desse certame se dá por via de algumas modalidades, quais sejam: concorrência, tomada de preço, convite, concurso, leilão, e após a Lei 11.520/02, o pregão.

É fato que não se tem a pretensão de discorrer sobre tais modalidades, considerando que não consiste no objeto alvo deste artigo, mas sim registro de preço que no universo teórico tem natureza jurídica de instrumento de contrato.

3 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO

3.1 Considerações Conceituais

No que tange às compras, a Lei 8.666/93 traz em seu art. 15, inciso II a previsão de serem realizadas através de sistema de Registro de Preço, e o § 3º do citado artigo assevera que o sistema de Registro de Preço será regulamentado por decreto.

Assim, para melhor compreensão faz-se necessário registrar o entendimento conceitual que circula no universo teórico, de forma a se constituir parâmetro para os argumentos que dar-seão no transcorrer do trabalho em testilha, bem como a natureza jurídica deste instituto.

Logo, importante se faz trazer à baila o entendimento de Fernandes (2013, p. 29):

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

Como é sabido, não se pode dizer que o Registro de Preços é uma modalidade de licitação, haja vista estar vedado, pela lei 8.666/93, criar modalidades distintas das ora prescritas em lei, no entanto, é fato que o referido instituto é um procedimento gestado a partir das modalidades já existentes, quais sejam: concorrência ou pregão, sendo este em caráter *sui generis*, conforme trecho acima destacado.

A verdade é que os doutrinadores que discutem esta temática, preocupam-se em demonstrar qual a real natureza jurídica deste procedimento, em razão da lei de licitação (8.666/93) trazer taxativamente o rol das modalidades, permitindo que as mesmas se combinem, mas jamais que outras surjam.

Neste toar, não há como desconsiderar entendimentos defendidos por doutrinadores como, por exemplo, Fernandes (2013, p. 30), ao aduzir ser o registro de preço uma “nova modalidade” de dispensa ou inexigibilidade de licitação”.

Tem-se ainda as palavras do Conselheiro Citadini (2000, p. 89), ao definir que “O Registro de Preços constitui-se num meio operacional para a realização de compras de materiais,

gêneros e equipamentos de uso comum, o qual se concretiza mediante prévio certame licitatório, visando obter os melhores preços e condições para a Administração”.

Na busca para compreensão sobre o tema em pauta, importante é salientar o trecho do art. 1º, parágrafo único, inciso I do decreto 3.931/01: “[...] o sistema registro de preços é conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisições de bens para contratações futuras.”

Seguindo tal raciocínio, em análise conceitual acerca do Registro de Preços, percebe-se cristalinamente que os entendimentos são convergentes, o que pode ser percebido nas expressões do doutrinador anteriormente citado, bem como no trecho do decreto ora mencionado, dando sustentação aos argumentos feitos por Santana (2009, p. 427), quando afirma que: “registro de preço não chega a ser uma modalidade de licitação, mas é um procedimento plástico e diferenciado que se aplica tanto às compras quanto aos serviços”.

Na busca ativa de dar um desfecho nas considerações conceituais do Registro de Preços, é apropriado salientar que é um procedimento detentor de algumas características compreendidas básicas, as quais podem ser ilustradas por:

- ✓ Pauta procedimentos da concorrência e do pregão;
- ✓ Homologa resultados por via da ata de preços registradas;
- ✓ Se desobriga a contratar mesmo com a existência de preços registrados;
- ✓ Obriga-se a efetivar a compra junto ao portador do melhor preço.

Logo, diante de tais características, é oportuna a definição trazido por Bins (2010, p. 15) quanto ao órgão gerenciador e o órgão participante, assim gize-se:

verifica-se que se diferenciam pelo fato do órgão gerenciador ser aquele responsável pela condução dos procedimentos necessários para o registro de preços e pelo gerenciamento da ata de registro de preços, enquanto o órgão participante é aquele que participa dos procedimentos iniciais do sistema de registro de preços e integra a ata de registro de preços.

Em suma, com respaldo nas considerações conceituais acima esboçadas, bem como pontuações acerca de suas características, serão, neste próximo momento, tratadas questões referentes à base legal apresentada em nosso ordenamento jurídico, buscando-se, desta forma, a legitimação do ato do registro de preço.

3.2. Legislações Aplicáveis ao Registro de Preço

3.2.1 Decreto 3.931/01

Apesar do registro de preço surgir com maior efetividade no ano de 2000, somente em 2001 foi que publicaram a primeira regulamentação em nosso ordenamento jurídico, qual tenha sido o decreto 3.931/01, em atenção ao teor do §3º do artigo 15 da Lei Federal 8.666/93, e com posteriores alterações determinadas pelo decreto nº 4.342/02.

Todavia, doutrinadores defendem que tais decretos não têm aplicação na órbita nacional, mas sim na esfera federal, conforme defende Justen Filho (2012, p. 187), assim veja-se:

[...] cada ente federativo deverá promover a própria regulamentação – ou aplicar diretamente o próprio art. 15, considerando-o como auto-aplicável [...]. Um decreto federal, atinente ao peculiar interesse da União, não pode ser automaticamente aproveitado por outros entes políticos. Justamente por esse motivo, eventual contradição entre o decreto federal e algum decreto estadual, distrital ou municipal não importa invalidade deste último. Nessa linha, os decretos já existentes não sofreram qualquer restrição à sua aplicabilidade em virtude da superveniência do decreto federal.

Em comentário do decreto 3.931/01, no que tange as contratações frequentes, Fernandes (2007, p. 369-370) contrariando a redação do referido decreto entende que: “A rigor, não é, como regra, a característica do bem que o torna de aquisição frequente, mas o interesse e as características da Administração”, entendendo que o sistema de Registro de Preços consiste em um instrumento relevante na aquisição de produtos e serviços nas ocasiões em que tal processo se apresenta prejudicial ao erário.

Nesse sentido, com base no decreto 3.931/01, o entendimento de Fernandes (2013) assenta-se na compreensão de que o referido sistema possibilitava à Administração se valer de uma proposta mais vantajosa obtida numa licitação a fim de se efetivar uma contratação por um processo mais rápido e, por conseguinte, menos oneroso.

Registra-se que o decreto 3.931/01 embora tenha sido revogado pelo decreto 7.892/13, ainda durante sua vigência, deu sustentação ao surgimento da figura do “carona”, conforme se depreende da redação do art. 8º, em seus parágrafos 1º, 2º e 3º, incluídos pelo referido decreto 4.342/02, assim *in verbis*:

Art. 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem.

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

§2º Caberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento, independentemente dos quantitativos registrados em Ata, desde que este fornecimento não prejudique as obrigações anteriormente assumidas.

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

Depreende-se que em consonância com o preceituado neste artigo 8º, que independente da participação dos órgãos ou entidades da Administração Pública no processo licitatório, não há impedimento de sua adesão à Ata de Registro de Preços, realidade esta que dá materialidade do figura do “carona”. (JUSTEN FILHO, 2008)

Ao pautar a figura do “carona” que será tratada com atenção devida, é importante que antes sejam salientadas informações acerca do decreto 7.892/13, que tem sido atualmente a base legal para o Sistema de Registro de Preços.

3.2.2 Decreto 7.892/13

Surgiu em 23 de janeiro de 2013, com o escopo de regulamentar o Sistema do Registro de Preços, revogando, desta forma, o decreto 3.931/01, esse traz em sua essência o entendimento de que o âmbito de sua aplicação compreende, segundo destacado por Fernandes (2013, p. 267):

- a) os órgãos da Administração Pública Federal direta;
- b) as autarquias federais;
- c) as fundações federais;
- d) os fundos especiais federais;
- e) as empresas públicas federais;
- f) sociedades de economia pública federais; e
- g) demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

Tomando por base o decreto 7.892/13 que, sem apresentar profundas inovações quanto ao teor dos decretos anteriores que também regulamentaram a matéria em testilha, observa-se que o Sistema de Registro de Preços não carece de licitação, consiste em um dispositivo que antecipa num processo de concorrência todos os procedimentos efetivando,

destarte, uma aquisição quase que consonante ao pedido, consistindo assim em processo célere, conforme explana doutrinadores como Fernandes (2013).

Observa-se com respaldo no que dita o referido decreto que o Sistema do Registro de Preços, em seu aspecto *sui generis*, distancia-se da licitação convencional, tendo em vista que não garante ao fornecedor adjudicado a efetiva aquisição do produto ou serviço no seu quantitativo inicialmente determinado, firmando-se apenas um compromisso de possíveis contratações. Entretanto, “no Sistema de registro de preços, vigora a incerteza das quantidades demandas, embora exista a certeza da contratação”. (FERNANDES, 2013, p. 271)

Apesar de manter a figura do carona, o decreto em comento, conforme previsão em seu artigo 22, impôs limite ao quantitativo decorrente de adesão à ata de registro de preços por órgãos não participantes, limitando-se ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os participantes.

4 O “CARONA”: Figura Presente no Contexto do Sistema de Registro de Preço

4.1 Considerações Gerais

Tratar da figura do carona significa inicialmente esboçar um conceito que possa vir a se constituir parâmetro para a formatação de pensamentos, desta forma, é relevante salientar o que diz Reis (2008, p. 4):

O “carona” é, dessa forma, um órgão/entidade a Administração que não participou da licitação para registro de preços, nem como gerenciador, tampouco como participante. Em determinado momento, precisando adquirir um bem ou contratar um serviço comum, a Administração, em estando obrigada a, nos termos do ordenamento jurídico vigente, realizar licitação, poderá evitar esse procedimento aderindo a uma Ata de Registro de Preço que esteja dentro do seu prazo de validade.

Em outros termos o sistema do “carona” que foi difundido no início deste século, segundo Santana (2009, p. 442), apresenta o seguinte entendimento:

Carona é apelido que se convencionou dar àquela unidade administrativa que se vale da ata (e de todo o procedimento) de outrem para efetuar aquisições; o carona não é o gerenciador da ata e tampouco dela participou. apenas, como diz o nome vulgar, pega carona em ata alheia.

Em análise da prática desse procedimento, o doutrinador em questão interpreta ser a condução dada ao “carona” uma realidade “sem qualquer peia, o futuro das aquisições se tornar sombrio e incerto” (SANTANA, 2009, p. 444).

Depreende-se de tais expressões que o referido sistema tem sido alvo de controvérsias entre os doutrinadores, posto que é verdadeiro afirmar que existem aqueles defensores de tal procedimento creditando ao mesmo resultados positivos ao erário.

Ainda na perspectiva da formatação do pensamento acerca da figura do “carona”, no sentido de ser positivo ou negativo no contexto da Administração Pública, é fato que as observações feitas por Santana (2009) carrega uma efetiva coerência, vez que sinaliza para a questão de ser o “carona” um sujeito violador de garantias oriundas dos princípios da isonomia, legalidade, bem como o da obrigatoriedade de licitar.

Escorando-se nesse pensamento é relevante também trazer que ao tempo que Fernandes (2013) pontua algumas vantagens acerca adoção de tal procedimento, é verdadeiro

dizer também que o mesmo destaca algumas desvantagens, as quais merecem atenção, considerando que estamos a nos referir com patrimônio público. Dentre as desvantagens, chama-se atenção para a menção feita à facilitação de “formação de cartéis”, embora o próprio autor ao atribuir a possibilidade da efetividade de tal ilicitude, enfatiza que isto não significa ser uma peculiaridade do sistema do registro de preços, mas sim de qualquer certame realizado no cotidiano da Administração Pública.

Neste sentir, depreende-se de suas palavras que a possível formação de cartéis é um risco que não deve resultar no recuo ante à realização do procedimento do registro de preços, identificando-se, nesse momento, a evocação presente na dinâmica contábil: custo/benefício.

Embora, seja verdadeiro afirmar que há no universo teórico um número considerável de doutrinadores defensores da prática do sistema de registro de preços, é fato que ainda esses não desconsideram algumas desvantagens, realidade visualizada nas observações feitas pelo estudioso acima citado, bem como por Santana (2009, p. 433) ao registrar o seguinte entendimento:

Integra o quadro negativo a falta de planificação na Administração Pública e, como decorrência disso, o sistema de registro de preços – em ambientes tais – destina-se ao insucesso. [...] é todo sistêmico; do seu sucesso dependem ações que se encontram esparsas nos diversos setores administrativos.

Diante de tais comentários é que se solidifica a ideia de que o sistema do registro de preços é violador dos princípios da igualdade, legalidade e obrigatoriedade de licitar, sendo, portanto, a base da discussão apresentada no trabalho em testilha.

4.2 Princípios Licitatórios *versus* “Carona”.

No momento em que se pretende fazer ponderações acerca da figura do carona ante os princípios fundamentais do procedimento licitatório, é pertinente que traga para compreensão os protagonistas do referido sistema de registro de preços e de que forma eles se situam dando a condição para o surgimento do carona.

Com referência aos atores que dão materialidade ao sistema do registro de preços, esses consistem em: órgão gerenciador, órgão participante, gestor do contrato, carona – não participante – e fornecedores.

Percebe-se que a instituição do carona por um decreto, mais especificamente no art. 22 do decreto 7.892/2003, fere o princípio da legalidade pelo fato de não ser decorrente de uma lei, violando dessa forma tal princípio.

No tocante a estes sem detalhar acerca da atuação de todos, o “carona”, alvo da nossa atenção, conforme salienta Niebuhr (2006) entende ser um procedimento que afronta o princípio da isonomia, tendo em vista ser um contrato sem licitação, prejudicando as finalidades do certame licitatório.

Visualiza ainda ser um procedimento que fere o princípio da obrigatoriedade de licitar, já que como é sabido dar-se uma contratação direta sem o preenchimento das etapas inerentes ao procedimento licitatório.

Acerca desta questão, Niebuhr (2006, p. 4), é enfático quando diz:

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

Ainda em compreensão do quanto à figura do corona se distancia dos princípios constitucionais balisadores do processo de licitação, alinhado com o pensamento de Justen Filho (2012) é correto dizer que a referida figura também viola o princípio da isonomia, posto que nesse procedimento, por não estar inicialmente inscrito como concorrente, finda tendo a vantagem de avaliar as contratações mais vantajosas com a Administração Pública, posição essa que não se verifica na tramitação regular do processo licitatório da Lei 8.666/93.

Discorrer sobre o distanciamento do sistema de registro de preços frente aos princípios constitucionais não se limitam aos princípios ora mencionados, haja vista identificar-se ainda outros de tamanha importância no certame licitatório que também são violados, a exemplo da: moralidade, impessoalidade, economicidade, que em linhas gerais, a título ilustrativo, pode-se verificar o da economicidade se for considerado o versado por Bins (2010, p. 25), quando aduz que “a adesão à Ata de registro de preços, deixa-se de se ganhar com a economia de escala”, ao tempo que se poderia contratar o valor, em grande demanda, menor que o unitário, sendo esta a marca do capitalismo.

4.3 O “Carona” na Concepção da Corte de Contas.

Com a utilização demasiada de atas de registro de preços por órgãos não participantes do procedimento licitatório, o Tribunal de Contas da União vem reconhecendo que a adesão pelo “carona” deve ser melhor regulamentada, uma vez que seu uso vem promovendo uma crescente impropriedade em aquisições, e inobservância de alguns princípios, entre eles o da igualdade de condições entre os licitantes, conforme Acórdão TCU nº 1.4787/2007.

Acórdão TCU nº 1.487/2007 - Plenário

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

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

9.2.2. adote providências com vistas à reavaliação das regras atualmente estabelecidas para o registro de preços no Decreto n.º 3.931/2001, de forma a estabelecer limites para a adesão a registros de preços realizados por outros órgãos e entidades, visando preservar os princípios da competição, da igualdade de condições entre os licitantes e da busca da maior vantagem para a Administração Pública, tendo em vista que as regras atuais permitem a indesejável situação de adesão ilimitada a atas em vigor, desvirtuando as finalidades buscadas por essa sistemática, tal como a hipótese mencionada no Relatório e Voto que fundamentam este Acórdão;

Em decorrência de diversos julgados do Tribunal de Contas da União, a exemplo do Acórdão TCU nº 1.478/2007 – Plenário e do Acórdão 1.233/2012 – Plenário, o Decreto 3.931/2001 foi revogado pelo Decreto 7.892/2013, que estipulou limites à adesão à ata de registro de preços pelos órgãos não participantes.

Portanto, percebe-se que o tema é de relevante importância também no âmbito da auditoria governamental, visto que a Corte Contas já vem se pronunciando acerca da inobservância de princípios e da ausência de planejamento nas contratações por parte dos órgãos públicos não participantes do procedimento licitatório.

5 CONCLUSÃO

Dito alhures, percebe-se, cristalinamente, que o Sistema do Registro de Preços surgiu, no universo jurídico mediante o decreto 3.931/01, apesar de desde o ano 2000 já estar presente na dinâmica dos processos de compras realizadas pela Administração Pública, dando origem ao figura do carona”. Frise-se que tal decreto sofreu alterações pelo decreto 4.342/02, e posteriormente foi revogado pelo decreto 7.892/13.

Tal Sistema foi gestado sob o intuito de promover celeridade nas compras realizadas pela Administração Pública gerou polêmica entre os doutrinadores e atuantes na gestão pública, no tocante à sua legalidade, e principalmente, quanto à violação dos princípios constitucionais que balisam o certame licitatório.

Diante de tal realidade as discussões teóricas, embora apontem vantagens na adoção de tal procedimento, não se refutam a pontuar questões que evidenciam a violação a princípios como: legalidade, igualdade, obrigatoriedade de licitar.

É fato também que foi identificado nos argumentos apresentados pelos doutrinadores de que o aspecto econômico que seria um dos principais justificadores para a adoção do Sistema do Registro de Preços.

Por fim, embora verifique-se que na visão da Corte de Conta a figura do “carona” presente no Sistema do Registro de Preços não é por um todo uma patologia jurídica no âmbito da Administração Pública, é fato que tal figura não deve atuar de modo tão discricionário, vez que a não existência de uma lei que regulamente sua atuação, incorre, indubitavelmente, em violação expressa de alguns princípios constitucionais, como bem demonstrados: os da igualdade, legalidade e obrigatoriedade de licitar.

REFERÊNCIAS

BINS, Laura Menezes. Adesão à ata de registro de preços. uma análise crítica à luz da principiologia balizadora da atividade administrativa brasileira: legalidade, isonomia e economicidade. Rio Grande do Sul:PUCRS, 2010.

CITADINI, Antônio Roque. *Comentários e jurisprudência sobre a lei de licitações públicas*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico. 5. ed. rev. atual e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

LICITAÇÕES. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos/2%20Licita%C3%A7%C3%B5es-Conceptos%20e%20Princ%C3%ADpios.pdf. Acesso em: 01 abr 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (org.). *Pesquisa social: teoria, método e criatividade*. 5. ed. Petrópolis. Vozes, 1994.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas licitações e contratos*. 12. ed. rev e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

NIEBUHR, Joel de Menezes. “Carona” em ata de registro de preços: atentando veemente aos princípios de direito administrativo. *Revista Zenite de Licitações e Contratos – ILC*. Curitiba, a. 13, n. 143, jan. 2006. Disponível em: <http://www.zenite.com.br/jps/site/item/Text1>. Acesso em: 17 abr. 2014.

REIS, Paulo Sérgio de Monteiro. O carona no sistema de registro de preços. *Revista Zênite de Licitações e Contratos – ILC*. Curitiba, ano 15, nº 167, jan. 2008. Disponível em: <http://www.zenite.com.br/jps/site/item/Text1> Acesso em: 17 abr. 2014.

SALOMÃO, Lidia. Obrigatoriedade de licitação. Disponível em: http://www.jurisway.org.br/v2/cursoonline.asp?id_curso=263&id_titulo=2763&pagina=4. Acesso em 13 abr 2014.

SANTANA, Jair Eduardo. Pregão presencial e eletrônico: sistema de registro de preços: Manual de implantação, operacionalização e controle. 3. ed. rev e atual, nos termos do Estatuto das Microempresas (Lei Complementar n. 123/06). Belo Horizonte: Fórum, 2009.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. Leis de licitações públicas comentadas. 5. ed. Salvador/BA: Juspodivm, 2013.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987