

REVISTA  
EUROLATINOAMERICANA DE  
DERECHO ADMINISTRATIVO

VOL. 3 | N. 1 | ENERO/JUNIO 2016 | ISSN 2362-583X



RED DOCENTE  
EUROLATINOAMERICANA  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO



## O Tribunal de Contas e a “carona” no sistema de registro de preços: possibilidade de adesão tardia por empresas estatais em propostas vantajosas

*Audit Court of the Union and the ride on the price registration system: possibility of 'late accession' by State companies on advantageous proposals*

LUIZ ALBERTO BLANCHET\*

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Brasil)  
blanchet@blanchet.adv.br

DANIEL CASTANHA DE FREITAS\*\*

Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Brasil)  
daniel@castanhadefreitas.adv.br

**Recibido el/Received:** 12.04.2016 / April 12<sup>th</sup>, 2016  
**Aprobado el/Approved:** 15.05.2016 / May 15<sup>th</sup>, 2016

### RESUMO:

As empresas estatais possuem inequívoca importância para a promoção do desenvolvimento. Detentoras de regime jurídico de direito privado com derrogações de direito público, suas contratações estão sujeitas à realização de licitação. Após a implementação do Sistema de Registro de Preços – SRP, previsto no art. 15, II, da Lei nº 8.666/93, surgiu a figura da adesão tardia, comumente denominada “carona”. Prevista inicialmente pelo Decreto nº 3.931/2001, tal instituto rapidamente ganhou

### ABSTRACT:

*State companies have clear importance in promoting the development of society. In possession of legal regime of private law with exceptions under public law, their contracts are subject to the bidding process. After implementing the use of the Price Registration System, provided in article 15, II, of Law nº 8.666/93, emerged the figure of the late accession, commonly called “carona” or “ride”. Initially envisaged by Decree nº 3.931/2001, this institute quickly gained followers in the different areas of public administration, which*

Como citar este artículo | *How to cite this article:* BLANCHET, Luiz Alberto; FREITAS, Daniel Castanha de. O Tribunal de Contas e a “carona” no sistema de registro de preços: possibilidade de adesão tardia por empresas estatais em propostas vantajosas. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, vol. 3, n. 1, p. 33-52, ene./jun. 2016. DOI: 10.14409/rr.v3i1.7130

\* Professor Titular de Direito Administrativo dos cursos de graduação e pós-graduação (Mestrado e Doutorado) da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (Curitiba-PR, Brasil). Doutor e Mestre em Direito pela Universidade Federal do Paraná. Membro Catedrático da Academia Brasileira de Direito Constitucional (ABDConst). Membro da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo – REDOEDA. Membro do Instituto dos Advogados do Paraná – IAP. Presidente do Instituto Cidadania, Ética e Justiça – ICEJ. Advogado. E-mail: blanchet@blanchet.adv.br

\*\* Mestre em Direito Econômico e Desenvolvimento pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR. Membro do Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – NUPED. Especialista em Direito Administrativo Aplicado pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar. Professor de direito e legislação do TECPUC (Curitiba-PR, Brasil). Advogado. E-mail: daniel@castanhadefreitas.adv.br



notoriedade, atraindo a atenção do Tribunal de Contas da União, o qual, por meio dos acórdãos nºs 1.487/2007 e 1.233/2012, restringiu a utilização da carona. Em razão das várias condicionantes impostas pela Corte de Contas, a adesão tardia caiu em desuso, até a edição do Decreto nº 7.892/2013. Com o novo regramento, disposições antes consideradas obscuras pelo TCU foram reformuladas, legitimando a utilização da carona em atas de registro gerenciadas por outros órgãos públicos. Nesse contexto, a pesquisa objetiva identificar os fundamentos – princípios e legais – para que as estatais possam aderir tardiamente às atas de registros de preços de forma segura, obtendo-se a proposta mais vantajosa para o órgão interessado, desde que preenchidos determinados requisitos tanto pelo aderente, quanto pelo que gerencia a ata de registro de preços.

**Palavras-chave:** adesão tardia; carona; sistema de registro de preços; ata de registro de preços; empresas estatais.

*attracted the attention of the Audit Court of the Union, which tried, especially by the judgments n. 1.487/2007 and n. 1.233/2012 limit the use of the ride. Due to the various constraints imposed by the Court of Auditors, late accession fell into disuse, until the issuance of Decree nº 7,892/2013. With the new regulation, rules previously considered obscure by the TCU were reformulated, legitimizing the use of ride procedure in prices registry protocol managed by other public agencies. In this context, the research aims to identify the fundamentals – principles and legal – so that state companies can join lately in prices registry system in a safe way, obtaining the most advantageous proposal for the interest body, provided certain requirements.*

**Keywords:** late accession; ride; prices registry system; prices registry protocol; public companies.

## SUMÁRIO:

**1.** Introdução. **2.** As empresas estatais e a relevância da adesão tardia – “carona” enquanto procedimento célere e eficaz. **3.** A carona, sua construção normativo-jurisprudencial e as vantagens do instituto. **4.** Conclusão. **5.** Referências.

## 1. INTRODUÇÃO

Por não ser detentor de autonomia para celebrar certos tipos de negócios, já que lida com recursos públicos, o Estado necessita selecionar a proposta mais vantajosa para a contratação de fornecedores e prestadores de serviços por meio do processo administrativo de licitação.

Trata-se, portanto, de impositivo constitucional, a utilização encadeada de vários atos jurídicos cujo propósito maior é o de encontrar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, respeitada a igualdade de condições para os pretensos fornecedores, tudo com vistas ao atendimento do interesse público, aqui entendido em sentido amplo, dada a proteção direta e indireta exercida pelo Estado.<sup>1</sup>

Especificamente em relação às compras originadas a partir da concorrência<sup>2</sup> e ao pregão,<sup>3</sup> destaca-se a possibilidade do emprego do Sistema de Registro de Preços – SRP, consubstanciado em uma série de procedimentos para o registro formal dos preços relativos a determinada prestação de serviços ou de bens a serem adquiridos pela Administração Pública.

<sup>1</sup> HACHEM, Daniel Wunder. *Princípio constitucional da supremacia do interesse público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 162-163.

<sup>2</sup> Art. 15, § 3º, I, da Lei nº 8.666/93.

<sup>3</sup> Art. 11 da Lei nº 11.520/02 e art. 7º do Decreto nº 7.892/13.



Cláudia de Oliveira Cruz Carvalho ressalta importante peculiaridade do SRP, qual seja a de que “é uma maneira de realizar a licitação, ou seja, é um procedimento a ser adotado na condução da licitação”.<sup>4</sup>

O instituto em questão contém autorização legislativa no art. 15, II, da Lei nº 8.666/93,<sup>5</sup> que faculta à Administração contratar produtos e serviços constantes de ata registrada e publicada em órgão oficial e com vigência de, no máximo, doze meses.

Destaque-se que, previamente à divulgação do registro dos preços, há uma ampla pesquisa de mercado, realizada com o auxílio até mesmo de softwares especializados que vasculham a internet,<sup>6</sup> como forma de obter o valor real das mercadorias ou serviços que, após a licitação, constarão da ata, a qual é publicada em órgão oficial a cada três meses.

O comuníssimo hábito de contar com recursos afetos à tecnologia da informação – TI para operar o sistema de registro de preços, aliás, influencia o próprio complexo normativo, a exemplo do teor do art. 23 do Decreto nº 7.892/2013, que prevê autorização expressa em relação à utilização de “recursos de tecnologia da informação na operacionalização do disposto neste Decreto e automatizar procedimentos de controle e atribuições dos órgãos gerenciadores e participantes”.

Sobrelevada a importância da ata de preços gerada após a conclusão do procedimento licitatório, o legislador, objetivando conferir máxima efetividade e amplitude a tal prática, consignou que outros órgãos públicos, mesmo que não tivessem participado do processo de compra, poderiam valer-se do resultado da licitação concluída.

Para tanto, foi editado o Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, o qual previu expressamente a possibilidade de a proposta vencedora de um dado certame (concorrência ou pregão) realizado por algum ente público servir também a outro órgão – a chamada “carona” ou adesão tardia.

Em que pese o aludido diploma legal ter sido alvo de evolução normativa, eis que fora primeiramente alterado pelo Decreto nº 4.342/2002 e posteriormente revogado pelo Decreto nº 7.892/2013, também alterado pelo Decreto nº 8.250/2014, é certo que a carona, em sua gênese, permanece útil e atual para muitos dos órgãos que compõem

<sup>4</sup> CARVALHO, Cláudia de Oliveira Cruz. Adesão à ata de registro de preços: uma análise sob o enfoque dos princípios da administração pública. In: PONTES FILHO, Valmir; GABARDO, Emerson (Coord.). Problemas emergentes da administração pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO, 28, 2014, Foz do Iguaçu. *Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 333-351.

<sup>5</sup> “Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (...) II - ser processadas através de sistema de registro de preços; (...)”

<sup>6</sup> A tecnologia atual empregada nos processos licitatórios permite aferir, com precisão, os preços médios praticados pelo mercado para diversos produtos e serviços, o que facilita a verificação objetiva da idoneidade de determinada ata de registro de preços por meio de simples consulta via internet. Ilustra-se tal afirmação com o seguinte website, pertencente a empresa prestadora de serviços para diversos órgãos públicos. Disponível em: <<https://www.cotacaozenite.com.br/>>. Acesso em: 31 mar. 2016.



a Administração Pública, seja no âmbito federal, estadual e municipal, sendo prática recorrente diante das necessidades de cada ente federado.

A ideia central da carona consiste, pois, na abreviação de etapas para que um dado órgão público, carente das mesmas demandas, alcance rapidamente o objeto licitado por outro ente governamental, com evidente redução de tempo e custo, bem como sem qualquer mácula aos princípios da licitação – isonomia, escolha da proposta mais vantajosa, dentre outras finalidades –, em uma clara aplicação dos princípios da celeridade e da eficiência, ambos previstos constitucionalmente no art. 37 da Constituição.

Transcorrido certo lapso temporal da publicação do decreto criador da carona, a repercussão da adesão tardia foi tamanha no âmbito da Administração em geral que o Tribunal de Contas da União, no ano de 2007, pronunciou-se pela primeira vez acerca de alguns de seus aspectos, em uma tentativa de limitação da carona que será posteriormente objeto de estudo (Acórdão nº 1.487/2007).

Ato contínuo, convém destacar que novas balizas jurisprudenciais foram construídas por aquela Corte de Contas, dentre as quais se destaca o acórdão nº 1.233/2012, aclarando muitas das dúvidas surgidas pelos administradores públicos.

Mesmo diante da possibilidade benéfica de utilização da adesão tardia, em razão dos rígidos contornos sugeridos pelo Tribunal de Contas da União, observou-se que, mesmo as empresas estatais detentoras de regime jurídico de direito privado e com fins econômicos, sujeitas igualmente às regras dinâmicas do mercado concorrencial, deixam de optar pela “carona”, preferindo a formalidade (e, muitas vezes, a morosidade) do processo licitatório, ao invés de beneficiar-se da celeridade oferecida pelo instrumento ora em estudo.

Entretanto, conforme será demonstrado, a adesão tardia pode representar considerável avanço para a desburocratização da máquina pública, reduzindo o número de licitações para a aquisição de um mesmo objeto, além de identificar inequivocamente o preço mais vantajoso, tudo sem olvidar do controle fiscalizatório, que poderá ser *a priori* ou *a posteriori*.

Portanto, a presente análise tem por escopo identificar fundamentos jurídicos suficientes para que as empresas estatais possam aderir tardiamente às atas de registros de preços, quando preenchidos os requisitos legais e identificada proposta vantajosa para o órgão interessado.

## 2. AS EMPRESAS ESTATAIS E A RELEVÂNCIA DA ADESÃO TARDIA – “CARONA” ENQUANTO PROCEDIMENTO CÉLERE E EFICAZ

A origem das empresas públicas brasileiras foi identificada a partir do século XV, quando as companhias holandesas e portuguesas atuavam em favor da Coroa



realizando operações de troca de mercadorias, bem como tapeçarias francesas eram tidas como importantes fontes de receita em favor do monarca.<sup>7</sup>

Regidas em maior ou menor escala pelos desígnios do Estado, as empresas estatais ocupam lugar de destaque na sociedade atual, principalmente por se situarem em zona estratégica para o desenvolvimento da economia, eis que “executa serviços públicos ou explora atividade econômica caracterizada pela produção e comercialização de bens ou pela prestação de serviços em geral”.<sup>8</sup>

Sua importância para o progresso da coletividade é indiscutível, na medida em que, para além da geração de empregos, a atividade por elas desempenhada foi o que impulsionou, ainda que tardiamente, o crescimento econômico brasileiro.<sup>9</sup>

Segundo dados obtidos pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, no ano-base 2009, já haviam mais de 481 mil funcionários das empresas estatais federais. Além disso, naquele mesmo ano, apenas as instituições financeiras estatais (setor financeiro) movimentaram cerca de 1,5 bilhão e meio de reais, mesmo que representassem tão somente 17,5% do universo das empresas estatais federais (82,5% se encontram no setor produtivo estatal – Petrobrás, Furnas, Eletrobrás, Liquigás, etc.).<sup>10</sup>

As estatais compreendem, especificamente, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e outras empresas onde o Estado detenha participação acionária (v. g. as subsidiárias das sociedades de economia mista, fundos mantidos pelo Poder Público<sup>11</sup>), integrando a chamada “administração indireta” juntamente com as autarquias e fundações, havendo discussão acerca da inclusão das concessionárias e permissionárias de serviços públicos.<sup>12</sup>

Para Eloi Pethechust e Luiz Alberto Blanchet, a expressão “empresa estatal” é comumente utilizada com o intuito de nomear instituições cujo controle acionário seja do Estado, servindo para designar espécies distintas, a exemplo de empresas públicas, sociedades de economia mista ou mesmo outras entidades “existentes que foram adquiridas pelo Poder Público sem autorização específica em lei ou em desacordo com os procedimentos legais para instituição das empresas estatais”.<sup>13</sup>

<sup>7</sup> BARROSO, Luís Roberto. Regime jurídico das empresas estatais. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 242, p. 85-93, out./dez. 2005. p. 85.

<sup>8</sup> NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 615.

<sup>9</sup> SCHWANKA, Cristiane; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. *A sociedade de economia mista na organização administrativa do Estado contemporâneo: conveniência, gestão e tendências disfuncionais*. 2014. 246 p. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2014. p. 39-53. Disponível em: <[http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=2682](http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2682)>. Acesso em: 17 jun. 2015.

<sup>10</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Perfil das empresas estatais federais, 2009*. Brasília: MP/SE/DEST, 2010. p. 16-44.

<sup>11</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 500.

<sup>12</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Ibidem*, p. 478.

<sup>13</sup> PETHECHUST, Eloi; BLANCHET, Luiz Alberto. O regime de execução das empresas estatais: entre serviço público e exploração de atividade econômica. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 15, n. 59, p. 113-131, jan./mar. 2015. p. 117.



Quanto ao regime jurídico das estatais, sabe-se que prevalecem disposições de direito privado, com certas derrogações advindas do regime jurídico de direito público, a exemplo da submissão à licitação.<sup>14</sup>

Embora haja entendimento doutrinário que defenda, em maior ou menor medida, a desnecessidade de licitação para as atividades-fim das empresas estatais<sup>15</sup> que exerçam atividade financeira,<sup>16</sup> é certo que, em muitos casos, mesmo o procedimento licitatório para atividades-meio ocasiona morosidade indesejada aos entes que, por sua natureza, almejam agilidade.<sup>17</sup>

Marcia Carla Pereira Ribeiro e Paula Ritzmann Torres, ao discorrerem sobre a aplicação do procedimento licitatório simplificado da Petrobrás, bem ilustram a necessidade corriqueira de muitas estatais conjugarem interesses públicos e privados em suas rotinas com o escopo precípua de aumentar produtividade, sem olvidar da finalidade para a qual foram criadas. Para as autoras, “A manutenção das imposições do sistema de licitação imposto pela Lei nº 8.666/93 mostra-se inadequada à persecução dos objetivos da Petrobras”.<sup>18</sup>

É justamente nesse cenário que surge a solução apontada pelo Decreto nº 3.931/2001, posteriormente revogado pelo Decreto nº 7.892/2013, no sentido de possibilitar às empresas estatais a adesão em atas de registro de preços, mesmo quando tais órgãos não forem participantes diretos do certame que a originou.

E, considerando o fato de que lidam cotidianamente com o mercado concorrencial, as empresas estatais, especialmente aquelas que exploram atividades econômicas, devem ter à sua disposição o instituto da carona às atas de registro de preços sem qualquer receio da desaprovação de tal conduta pelo Tribunal de Contas, uma vez que, em assim agindo, cumprirão com sua finalidade precípua de impulsionar o desenvolvimento nacional através de escolhas céleres e eficientes, nos estritos termos da legislação em vigor.

### 3. A CARONA, SUA CONSTRUÇÃO NORMATIVO-JURISPRUDENCIAL E AS VANTAGENS DO INSTITUTO

O sistema de registro de preços previsto no art. 15, II, da Lei nº 8.666/93, para além de possuir o status de empregar eficiência à licitação por concorrência ou

<sup>14</sup> NOHARA, Irene Patrícia. Op. Cit. p. 615.

<sup>15</sup> Entre outros: JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 27; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 531-532.

<sup>16</sup> GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 119.

<sup>17</sup> NOHARA, Irene Patrícia. Op. Cit. p. 615.

<sup>18</sup> RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; TORRES, Paula Ritzmann. O procedimento licitatório simplificado da Petrobras: o dilema jurisprudencial de uma sociedade estatal de mercado. *Revista de Direito Empresarial – RDEmp*, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p. 169-188, jan./abr. 2013.



pregão,<sup>19</sup> potencializou os efeitos do procedimento de compra do Poder Público a partir da regulamentação de um instituto jurídico que proporcionou uma verdadeira otimização dos atos oficiais, qual seja a adesão tardia.

Com a edição do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, a carona, consubstanciada no aproveitamento de uma ata de registro de preços surgida de processo licitatório regular que se valeu do sistema de registro de preços, adentrou o universo jurídico brasileiro, atraindo a atenção imediata de órgãos públicos ansiosos por empregar celeridade e redução de gastos em suas atividades.

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, ao discorrer sobre o instituto em questão, asseverou ser a carona “a ideia de aproveitar o percurso que alguém está desenvolvendo para concluir o próprio trajeto, sem custos”.<sup>20</sup>

A partir da redação contida no artigo 8º e parágrafos do vetusto Decreto nº 3.931/2001,<sup>21</sup> foi possível sistematizar a “carona” da seguinte forma: um dado órgão público ou empresa estatal, tomando ciência da realização de procedimento licitatório conduzido por outro ente público, cujo resultado final seja uma ata de registro de preços considerada atrativa,<sup>22</sup> com vigência de até doze meses, decide aproveitar os atos formais que constituíram aquela licitação, ocasionando inequívoca celeridade ao processo de contratação e aquisição dos bens ou serviços de que o órgão não participante necessita.

Para tanto, é certo que deverá haver anuência por parte do “órgão gerenciador da ata”, além da aceitação do fornecedor licitante, o qual não poderá assumir obrigações que comprometam o fornecimento para aquele certame do qual originariamente participou.

<sup>19</sup> MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficiência nas licitações e contratos: estudos e comentários sobre as leis 8.666/93 e 8.987/95, com a redação da lei 9.648 de 27/5/98*. 8. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 120.

<sup>20</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle. *Fórum de contratação e gestão pública (impresso)*, Belo Horizonte, v.6, n.70, p.7-7, out. 2007.

<sup>21</sup> “Art. 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem. § 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da Ata de Registro de Preços, deverão manifestar seu interesse junto ao órgão gerenciador da Ata, para que este indique os possíveis fornecedores e respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação. § 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento, independentemente dos quantitativos registrados em Ata, desde que este fornecimento não prejudique as obrigações anteriormente assumidas. § 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços. (Incluído pelo Decreto nº 4.342, de 23.8.2002)”

<sup>22</sup> “A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, pois poderá servir-se de outros meios de aquisição, respeitada a legislação de licitações, ficando, entretanto, assegurada ao beneficiário do preço registrado preferência em igualdade de condições (§ 4º)” MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 564.



Frise-se que, até então, havia espécie de “teto” para a aquisição/contratação do objeto da licitação que servia ao carona, o qual não poderia ultrapassar a 100% da quantia consignada na ata de registro de preços. Ou seja: se a licitação levada a efeito pelos Correios objetivava a compra de 500 bebedouros, o Banco do Brasil, aderindo tardiamente aos termos da licitação dos Correios, poderia adquirir, no máximo, 500 bebedouros. E se o Ministério da Educação também exercesse carona em tal procedimento dos Correios? Então também poderia adquirir no máximo, 500 bebedouros, e assim por diante.

Trata-se de medida que, desde o seu nascedouro, prestigiava os princípios fundamentais da Administração Pública, em especial a eficiência e a economicidade administrativa, na medida em que satisfaz concomitantemente as necessidades de vários entes da Administração.

A inovação legislativa então trazida, talvez por representar uma verdadeira transformação no modo de condução das aquisições pelos entes públicos, foi objeto de contra-posição por parte da doutrina.<sup>23</sup> Marçal Justen Filho posicionou-se no sentido de que “A solução desbordou os limites da lei e produziu resultado teratológico, especialmente porque propicia contratações ilimitadas com base em uma mesma e única licitação”.<sup>24</sup>

Ainda assim, tendo a carona sido institucionalizada, sua utilização fora maciça em todas as instâncias da Administração Pública, seja municipal, estadual ou federal, por representar uma maneira legal e célere de conduzir as aquisições pelos órgãos públicos.

Todavia, o Tribunal de Contas da União, responsável pela fiscalização contábil e orçamentária da Administração direta e indireta, atento às frequentes manobras de adesão tardia praticadas pelos entes públicos e, de certa forma, representando os críticos da carona,<sup>25</sup> manifestou discordância para com as diretrizes fixadas para a sua utilização, proferindo o Acórdão nº 1.487/2007.<sup>26</sup>

A relevância de tal acórdão é notória para o estudo da adesão tardia, a ponto de Joel de Menezes Niebuhr considerar o julgado “A primeira reação do Tribunal de Contas da União”.<sup>27</sup> Sérgio Veríssimo de Oliveira Filho, estudioso do tema, profere os seguintes

---

<sup>23</sup> MELO, Thiago Dellazari. A utilização do sistema de registro de preços por órgãos que não participaram da licitação: uma análise do artigo 8º do Decreto Federal n. 3.931, de 19 de setembro de 2001. *Revista IOB de Direito Administrativo*, São Paulo, v.4, n. 39, p. 12-32, mar. 2009.

<sup>24</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 235.

<sup>25</sup> “Fica-se sabendo, da leitura do corpo do acórdão, o verdadeiro escândalo criminoso que se praticou nesse caso.” MUKAL, Toshio. Registro de preços em nível federal: inconstitucionalidade do artigo 8º (figura do ‘carona’) do decreto nº 3.931/2001. Possibilitação de cometimento do crime previsto no artigo 89 da lei nº 8.666/1993. *Revista IOB de Direito Administrativo*, São Paulo, v.4, n.39, p.7-11, mar. 2009.

<sup>26</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1487/2007. Relator: Valmir Campelo. Sessão plenária de 01.08.2007. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

<sup>27</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Adesão à ata de registro de preços: 4.3 A posição do Tribunal de Contas da União. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 127.



dizeres em um de seus trabalhos científicos: “Um caso emblemático foi objeto de análise pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão 1.487/2007, proferido nos autos TC-008.840/2007-3 – Plenário, cujo excerto, por sua relevância, vai a seguir transcrito”.<sup>28</sup>

Na ocasião, o Plenário da Corte sugeriu ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que revisse as regras então adotadas para o aproveitamento de registros de preços de outros órgãos, como forma de, a seu ver, preservar os princípios inerentes às licitações, a exemplo da competição, igualdade de condições entre os participantes e a obtenção da proposta mais vantajosa para o órgão licitante, “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”.<sup>29</sup>

Embora a decisão exarada pelo Tribunal de Contas da União não fosse suficiente para afastar o preceito normativo insculpido no art. 8º do Decreto nº 3.931/2001, tal entendimento certamente desestimulou os órgãos componentes da Administração direta e indireta a realizarem adesões tardias, até mesmo como forma de atuação preventiva diante de possíveis questionamentos advindos daquela Corte de contas, o que acarretaria discussões judiciais.

Entendendo descabido o rigoroso posicionamento proveniente da Corte de Contas, Sérgio Veríssimo de Oliveira Filho manifestou-se sobre a questão com os dizeres: “em vez de simplesmente proibir a prática do carona, soa mais razoável sanar os vícios que o cercam mediante a edição de normas gerais que estabeleçam limites ao volume de aquisições e contratações adicionais”.<sup>30</sup>

Anos depois do aresto supramencionado, outro julgado paradigmático proveniente da mesma Corte de Contas merece análise detida, dada a sua importância e pertinência para com a temática abordada.<sup>31</sup>

Trata-se do Acórdão nº 1233/2012,<sup>32</sup> onde figurou como interessada a própria Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação do Tribunal de Contas da União –

<sup>28</sup> OLIVEIRA FILHO, Sérgio Veríssimo de. O sistema de registro de preços e o carona. O Sistema de Registro de Preços e o Carona. *Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*, Curitiba, n. 204, p. 120-127, fev. 2011.

<sup>29</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1487/2007. Rel. Valmir Campelo. Sessão Plenária de 01.08.2007. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/Juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

<sup>30</sup> OLIVEIRA FILHO, Sérgio Veríssimo de. O sistema de registro de preços e o carona. O Sistema de Registro de Preços e o Carona. *Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*, Curitiba, n. 204, p. 120-127, fev. 2011.

<sup>31</sup> “Então, o Tribunal de Contas da União surpreendeu o meio jurídico-administrativo com o Acórdão nº 1.233/2012, da relatoria do eminente e douto Ministro Aroldo Cedraz, em que resolveu de uma vez definir os limites da adesão à ata de registro de preços, tomando para si a atribuição que havia gentilmente concedido ao Executivo no Acórdão nº 1.487/2007.” (NIEBUHR, Joel de Menezes. Adesão à ata de registro de preços: 4.3 A posição do Tribunal de Contas da União. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 130.)

<sup>32</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1233/2012. Relator: Aroldo Cedraz. Sessão plenária de



SEFTI/TCU, dentre outras secretarias governamentais, o qual revelou preocupações por parte do Plenário da Corte de Contas para além da mera discordância quanto à “carona” exercida nas licitações. Na ocasião, fora estipulada uma série de normas concretas a serem observadas quando da realização do procedimento de adesão tardia.

Sintetizando as orientações traçadas pelo TCU, chega-se à conclusão de que somente seria possível a realização de ata de registro de preços apta à adesão tardia se: 1) a intenção de criar uma ata de registro de preços contiver expresse fundamento legal (art. 2º do Decreto nº 3.931/2001); 2) todos os atos de controle e administração forem observados pelo órgão gerenciador do sistema de registro de preços, com especial ênfase à lisura dos convites enviados aos participantes (art. 3º, § 2º, do Decreto nº 3.931/2001); 3) houver projeto básico e estudos técnicos preliminares para justificar tanto o sistema de registro de preços, quanto a adesão tardia (art. 6º, IX, da Lei nº 8.666/93); 4) o número máximo de possíveis contratações derivadas da ata de registro de preços estiver previamente estipulado (art. 9º, II, do Decreto nº 3.931/2001) e que nunca ultrapassem o quantitativo informado no edital, somadas as adesões tardias (art. 3º da Lei nº 8.666/93)<sup>33</sup>; 5) a adesão for notoriamente vantajosa, devendo ser demonstrada (art. 8º do Decreto nº 3.931/2001); 6) a concorrência ou o pregão que deram origem à ata de registro de preços devem retratar adequadamente as necessidades do órgão, previstas anteriormente no projeto básico e estudos (alínea “c” – art. 6º, IX, “d” e art. 3º, § 1º, I, todos da Lei 8.666/1993; e art. 3º, II, da Lei 10.520/2002).

Alguns dos requisitos elencados pela decisão em comento tratam de mera reprodução do texto legal, seja ele representado pela Lei Geral de Licitações (nº 8.666/93) ou pelo Decreto nº 3.931/2001, motivo pelo qual não há que se falar em pontos de divergência, sendo apenas necessário pontuar que não inviabilizam, de maneira alguma, a realização de carona.

Porém, especificamente em relação à hipótese “4” relacionada anteriormente (item “9.7.3.1.5” do acórdão citado), faz-se imprescindível assinalar que, por si só, fulminaria o propósito da adesão tardia à ata de registro de preços.

Isso porque, além de malferir a finalidade precípua da “carona”, qual seja a de adquirir bens ou serviços que já foram objetos de ampla pesquisa de mercado e concretizados em licitação, valendo-se o ente não participante especificamente do preço ajustado e estoque do licitante, e não das “sobras” do objeto do procedimento, a estipulação de número prefixado de contratações violaria frontalmente a mens legis do art. 8º, § 3º,

---

23.05.2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

<sup>33</sup> Sobre o assunto: NIEBUHR, Joel de Menezes. O novo perfil da adesão à ata de registro de preços conforme acórdão 1.233/2012, do Tribunal de Contas da União. *Menezes Niebuhr Advogados Associados*, Florianópolis, 11 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.mnadvocacia.com.br/wp-content/uploads/2014/11/O-novo-perfil-de-ades%C3%A3o.pdf>> Acesso em 24 out. 2016.



do Decreto nº 3.931/2001, qual seja a de proporcionar novas contratações com base na ata de registro de preços perfectibilizada.

Não haveria, dessa forma, violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

Pelo contrário. Após aderir tardiamente aos termos de um dado procedimento licitatório, preenchidos os requisitos legais, o carona obedeceria rigorosamente aos termos do edital de regência, em substituição ao ente que originariamente confeccionou a ata de registro de preços, podendo celebrar contrato administrativo como se único fosse na relação que aderiu.

E ainda, o Tribunal de Contas da União, ao decidir condicionar a carona ao cumprimento de determinadas condições tanto pelo órgão gerenciador, quanto pelo ente não participante, as quais não foram previstas pelo diploma normativo respectivo, culminou por inovar onde não lhe seria lícito, violando as premissas insculpidas no artigo 8º, § 3º, do Decreto nº 3.931/2001. A tal respeito, transcreve-se breve excerto da obra de Joel de Menezes Niebuhr:

*Ainda que se reconheça a boa intenção e a coragem de encarar o problema, convém ponderar a respeito do procedimento pouco ortodoxo do Tribunal de Contas da União, para não dizer inconstitucional. Embora esta delimitação de competências das cortes de contas seja bastante controvertida, não cabe ao Tribunal de Contas da União definir limites que não são pressupostos em lei ou regulamento. Arvorou-se, nessa medida, à função legislativa ou regulamentar. Caberia ao Tribunal de Contas da União decidir pela legalidade ou não da adesão à ata de registro de preços diante de casos concretos. Não lhe é legítimo legislar ou mesmo regulamentar o tema, à vista do princípio da legalidade, enfeixado no inciso II do artigo 5º da Constituição Federal, e da competência regulamentar que é outorgada ao Presidente da República pelo inciso IV do artigo 84 da Constituição Federal.<sup>34</sup>*

Assim, considerando que a Corte de Contas não detém competência para delimitar o uso de qualquer instituto jurídico, eis que tais atos refogem às suas competências institucionais previstas no artigo 71 da Constituição da República, tal determinação revela-se em descompasso para com o ordenamento constitucional.

No entanto, o escopo do presente estudo não está relacionado especificamente à contraposição do entendimento exarado no acórdão nº 1233/2012, razão pela qual é preciso prosseguir na evolução do instituto da carona.

---

<sup>34</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Adesão à ata de registro de preços: 4.3 A posição do Tribunal de Contas da União. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 127-134.



Com a publicação do Decreto nº 7.892 em 23 de janeiro de 2013, eventuais discussões acerca da impossibilidade de carona pela superação da quantidade máxima prevista em edital já não fazem mais sentido, eis que seus contornos ficaram mais nítidos.

Afinal, este édito aclarou as dúvidas que ainda pairavam no sistema jurídico brasileiro, ao dispor de um capítulo especificamente dedicado às adesões postuladas pelos entes da Administração que não haviam participado do procedimento licitatório idealizado pelo órgão gerenciador.

Com o capítulo IX, intitulado “Da utilização da ata de registro de preços por órgão ou entidades não participantes”, não há espaço para questionamentos acerca da pertinência da utilização da carona pelos entes que não participaram do trâmite do procedimento licitatório.

Do único artigo que compõe o capítulo já mencionado, destacam-se, para os fins a que se destina o trabalho, o caput e o parágrafo 4º do artigo 22.<sup>35</sup> Tem-se que os preceitos normativos em questão sinalizam o fim de quaisquer empecilhos que eventualmente impediriam as empresas estatais de aderir tardiamente às atas de registro de preços que tenham obedecido todos os requisitos previstos no Decreto nº 7.892/13.

Sidney Bittencourt reconhece os benefícios advindos da regulamentação, destacando a desburocratização e a economicidade como características principais da carona, a qual, a seu ver, reduz consideravelmente o tempo e o custo do preparo, embora considere criticável a ausência de previsão específica em lei.<sup>36</sup>

Note-se que a polêmica contida no revogado Decreto nº 3.931/2001, a respeito do “teto” para os órgãos não participantes da formação da ata, objeto de apontamento pelo TCU no Acórdão nº 1.233/2012, foi pacificada pelo Decreto nº 7.892/2013 que, a um só tempo, não limitou o número de órgãos não participantes, mas determinou que o quantitativo não poderá exceder o quádruplo de cada item licitado (artigo 22, § 4º).

Embora autores como Joel de Menezes Niebuhr asseverem que “o Tribunal de Contas foi desafiado pela Presidente da República”<sup>37</sup> pela inserção do parágrafo 4º do art. 22, contrariando limitação estabelecida pela Corte de Contas, fato é que, até mesmo pelo critério de hierarquia normativa, aceita-se numerário até cinco vezes mais que o previsto no edital inicial.

<sup>35</sup> “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. (...) § 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. (...)”.

<sup>36</sup> BITTENCOURT, Sidney. *Licitação de registro de preços: comentários ao decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, alterado pelo Decreto nº 8.2580, de 23 de maio de 2014*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 143.

<sup>37</sup> NIEBUHR, Joel de Menezes. Adesão à ata de registro de preços: 4.3 A posição do Tribunal de Contas da União. In: GUIMARÃES, Edgar (Coord.). *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 134.



São prestigiados, com isso, os princípios da eficiência administrativa, celeridade, efetividade, etc. e, por outro lado, atende-se igualmente o princípio da obtenção da proposta mais vantajosa e também da atualidade dos preços, eis que a ata de registro de preços não se perpetuará no tempo, modificando os valores dos bens ou serviços.

Para exprimir adequadamente a inovação legislativa supramencionada, tome-se como exemplo a seguinte situação hipotética: um dado órgão da Administração Pública resolve confeccionar uma ata de registro de preços de 100 computadores para informatizar o sistema escolar, tendo o edital de regência consignado expressamente o número de computadores. Dessa forma, o fornecedor vencedor dessa licitação poderá vender suas máquinas (i) ao órgão gerenciador, (ii) aos órgãos participantes e (iii) aos órgãos não participantes, porém, estabelecido o limite legal de fornecimento total de 500 computadores para aquela ata de registro de preços, conforme as três figuras acima façam seus pedidos.<sup>38</sup>

Assim sendo, procedendo-se à análise minuciosa do Decreto nº 7.892/2013, verificam-se os requisitos exigidos às empresas públicas ou outros entes públicos para que possam seguramente valer-se do resultado de determinada ata de registro de preços, os quais tornaram inócuo o posicionamento externado pelo Tribunal de Contas da União nos acórdãos outrora estudados.

A partir do teor do artigo 22 do diploma em questão, é possível sistematizar as atuais exigências legais para a realização de carona em ata de registro de preços pelo órgão não participante. São elas: a) justificativa da vantagem a ser auferida pelo carona se aderir à ata de registro de preços em questão (espécie de estudo interno onde, v. g., argumenta-se a eficiência e celeridade da medida, o respeito aos princípios da Administração Pública e da licitação pública, a vantagem surgida do cotejo entre o valor do objeto na quantia necessária ao carona para com aquele contido na ata de registro de preços, dentre outra razões); b) ata de registro de preços vigente (prazo máximo de vigência não superior a doze meses – art. 12 do Decreto nº 7.892/13 e art. 15, § 3º, III, da Lei nº 8.666/93); c) anuência do órgão gerenciador (pedido administrativo ao detentor da ata, aliado aos argumentos da alínea “a”, analisado pelo órgão gerenciador quanto à possibilidade de adesão)<sup>39</sup>; d) aceitação do fornecimento dos bens ou serviços pelo prestador beneficiário da ata de registro ao carona (fornecedor), com a ressalva de que

<sup>38</sup> FORTINI, Cristiana; PIRES, Maria Fernanda; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. Dos aspectos polêmicos da adesão tardia a atas de registros de preços. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 15, n. 80, p. 51-64, jul./ago. 2013.

<sup>39</sup> Suzana Rossetti bem pontua hipótese em que, mesmo justificada a vantagem, o órgão gerenciador detém a faculdade de recusar a adesão tardia, quando (i) o instrumento convocatório não tiver previsto quantitativo para carona; (ii) mesmo registrado, o quantitativo já se esgotou; e (iii) não restar demonstrada claramente a vantajosidade da carona (ROSSETTI, Suzana. O órgão gerenciador é obrigado a aceitar as solicitações de adesão à ata de registro de preços? *Blog Zênite*. Disponível em: <<http://www.zenite.blog.br/o-orgao-gerenciador-e-obrigado-a-aceitar-as-solicitacoes-de-adesao-a-ata-de-registro-de-precos/#.WA9l9fkrLIU>>. Acesso em: 12 abr. 2016).



deve se comprometer a priorizar as obrigações assumidas para com o órgão gerenciador e participantes da ata; e) efetivar a aquisição no prazo máximo de 90 dias, contados a partir da autorização fornecida pelo órgão gerenciador, observando-se o prazo de vigência da ata; f) fiscalização e cobrança do fornecedor dos bens ou serviços quanto às obrigações assumidas entre este e o carona, oportunizando-lhe o devido processo legal em processo administrativo e reportando ao órgão gerenciador quaisquer irregularidades, bem como a aplicação eventual de penalidades aplicadas pelo descumprimento de cláusulas contratuais.

Outro esclarecimento realizado pelo Decreto em comentário diz respeito à proibição de órgãos públicos federais aderirem a atas de registro de preços confeccionadas por órgãos das outras esferas de poder, a exemplo de entidades estaduais, municipais ou distrital (parágrafo 8º do artigo 22).

Entretanto, a situação contrária é permitida: podem os entes municipais, estaduais ou distrital aderirem tardiamente às atas de registro de preços cujo órgão gerenciador pertencer à Administração Pública federal (artigo 22, § 9º, do Decreto nº 7.892/2013).

E ainda, duas observações úteis em relação a situações derivadas do manejo da adesão tardia são trazidas no trabalho científico desenvolvido pelas professoras Cristiana Fortini, Maria Fernanda Pires e Tatiana Martins da Costa Camarão,<sup>40</sup> com as quais há plena concordância, a saber: (i) A primeira delas é o limite temporal estabelecido para a vigência da ata de registro de preços, previsto na alínea “b” acima descrita, o qual conta apenas com limite máximo, facultando eventuais prorrogações porventura existentes antes do término de um ano, para casos em que o instrumento convocatório estabeleça vigência breve; e (ii) Nova observação está relacionada à duração dos contratos administrativos decorrentes da carona, os quais, de fato, devem ser assinados dentro do prazo de vigência da ata – art. 12, § 2º, do Decreto nº 7.892/13 –, mas a ela não estão vinculados quanto a seu termo.

Considerando os aportes teórico-jurisprudenciais apresentados, é possível verificar uma tendência cada vez maior no manejo da adesão tardia, tendo em vista um movimento sustentável de consolidação do instituto representado pelo seu uso constante entre os entes públicos e, especialmente, por empresas estatais, bem como ante a consolidação da jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que vem admitindo o uso da carona mediante a comprovação de todos os requisitos pertinentes, já pormenorizados.<sup>41</sup>

<sup>40</sup> FORTINI, Cristiana; PIRES, Maria Fernanda; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. Dos aspectos polêmicos da adesão tardia a atas de registros de preços. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 15, n. 80, p. 51-64, jul./ago. 2013.

<sup>41</sup> Por todos, veja-se: “Tomada de contas especial. Contratação direta, por dispensa de licitação, de serviço de teleatendimento - fornecimento de unidade de resposta audível (ura). Possível dano ao erário ocasionado pela rejeição da melhor oferta obtida em prévia pesquisa de preços. Citação dos responsáveis. Acolhimento das alegações de defesa. Regularidade das contas. Contratação de serviços, por adesão a ata de registro de preços, sem adequado planejamento. Audiência dos responsáveis. Rejeição das razões de justificativa. Multa.



A solução trazida pelo Decreto nº 7.892/2013 serviu de alento a todos os entes públicos que ainda recebiam aderir como não participantes em atas de registro decorrentes de concorrências ou pregões, tendo sido fruto do amadurecimento a respeito do sistema de registro de preços – SRP, procedimento que se revela, nos termos do escólio de Marçal Justen Filho, “uma das mais úteis e interessantes alternativas de gestão de contratações colocada à disposição da Administração Pública”<sup>42</sup>

#### 4. CONCLUSÃO

Ultimada a análise acerca da vantagem – e até mesmo necessidade – de as empresas estatais, com especial menção àquelas exploradoras de atividade econômica, promoverem seguramente a adesão tardia a atas de registro de preços sem receios quanto à desaprovação pelo Tribunal de Contas, seja pela natureza de sua atividade, umbilicalmente relacionada ao dinamismo do mercado, seja pelo seu objetivo de promover o desenvolvimento da economia e do país, faz-se imprescindível condensar os argumentos favoráveis à sua utilização, de maneira a demonstrar os efeitos benéficos da carona.

Em primeiro lugar, destaca-se o inequívoco atendimento dos princípios da licitação pública. O princípio da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração é evidentemente atendido quando empregada a adesão tardia, na medida em que a ata de registro de preços já consigna expressamente o resultado da ampla pesquisa de mercado realizada anteriormente, além de revelar o licitante que, em regime concorrencial, ofereceu as melhores condições para a aquisição do bem ou serviço.

Ao aderir a determinada ata de registro de preços, o carona obrigatoriamente já efetuou sua própria pesquisa de mercado por meio de seu departamento de compras ou divisão similar, eis que condição para solicitar a adesão ao órgão gerenciador (artigo 22, § 1º, do Decreto nº 7.892/2013, tratada na alínea “a” antes mencionada).

Neste ponto, respeita-se o princípio da moralidade, pois o órgão público que pretenda aderir, ao empreender estudo interno para viabilizar a carona, poderá considerar até mesmo o notório prestígio de determinado órgão gerenciador da ata de registro ou decisões favoráveis oriundas do Tribunal de Contas da União ou do Estado-membro a que pertença.

---

(...) 16.4.10. Embora os responsáveis, à exceção do Sr. Marcos José Pereira Damasceno, tenham demonstrado a abrangência e a relevância da atuação do Disque Saúde, não restou devidamente comprovada a real demanda do órgão e a vantajosidade dos preços contratados, por ausência de documentação comprobatória e análises técnicas satisfatórias. Frise-se que não se questiona a importância dos serviços de teleatendimento, mas a forma como foi conduzida a contratação em tela. (...)” (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 998-16. Rel. Benjamin Zymler. Sessão Plenária de 27.04.2016. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

<sup>42</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012. p. 218.



Indiscutível, pois, a vantajosidade que o Tribunal de Contas da União equivocadamente considerou inexistente quando do uso da carona.

O princípio da isonomia, por outro lado, igualmente se encontra respeitado, já que a adesão ocorre em ata decorrente de licitação regularmente instaurada, onde todos aqueles que desejaram e detinham condições para concorrer tiveram o direito de participar livremente.

Isso sem olvidar que a possibilidade de adesão tardia motiva a realização do sistema de registro de preços e a participação de mais particulares, o que amplia a competitividade e reduz o preço ofertado.

Além disso, é certo que a isonomia no âmbito das licitações públicas deve ser conjugada com os preceitos da eficiência administrativa, eis que, em verdade, é a Administração a verdadeira interessada na obtenção da melhor oferta possível, de maneira que não se pode mitigar o interesse público em favor de uma pretensa equalização entre as oportunidades concedidas aos possíveis participantes de pleitos licitatórios.

Não há, pois, previsão normativa que vincule a Administração Pública a contratar serviços regionais. Afinal, licitações não devem constituir fontes de renda e prosperidade para licitantes. Ao contrário. Tais procedimentos para aquisição de bens e serviços se voltam à satisfação do ente estatal, por sua vez o verdadeiro destinatário do processo licitatório.

Quanto aos princípios gerais da Administração Pública, previstos no artigo 37 da Constituição da República e reiterados no artigo 3º da Lei nº 8.666/93, observa-se igualmente o seu cumprimento, enfatizando-se a eficiência, já que a carona emprega celeridade e efetividade às demandas existentes no âmbito das estatais, as quais poderão concentrar esforços para desempenhar atividades cujo fim precípuo seja a promoção do desenvolvimento da sociedade.

Igualmente atendido o princípio da legalidade estrita, na medida em que a adesão tardia se consubstancia em um salutar desdobramento do sistema de registro de preços – SRP, sendo regulamentado pelo Decreto nº 3.931/2001, por sua vez derivado do art. 15, II, da Lei nº 8.666/93.

Aliás, diante da indicação expressa da exigência do SRP “sempre que possível”, nos termos do art. 15 supramencionado, poder-se-ia até mesmo argumentar que a carona deveria ser igualmente praticada quando presentes os requisitos autorizadores, tratando-se de faculdade legal.

Outro importante desdobramento da carona é o atendimento ao princípio da economicidade previsto expressamente no art. 70, *caput*, da Constituição da República, na medida em que a adesão tardia se revela a melhor proposta para que a Administração realize suas despesas com modicidade e atendimento ao custo-benefício de determinados bens e serviços, sobretudo em virtude do alto custo das licitações realizadas por todo o Brasil.



Ademais, repita-se, não há violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Conforme abordado nos parágrafos anteriores, uma vez preenchidos os requisitos legais, o carona obedeceria rigorosamente aos termos do edital de regência e culminaria por substituir o ente que confeccionou a ata de registro de preços, celebrando contrato administrativo como se único fosse na relação que aderiu.

Outro ponto que merece destaque é que o procedimento previsto no Decreto nº 7.892/2013, para além de desburocratizar a forma de utilização do sistema de registro de preços, fixa requisitos mínimos que resguardam a Administração.

São as condições existentes nos parágrafos do artigo 22 do aludido édito e retratadas nas alíneas “a” a “f” do presente trabalho, as quais exigem: (i) manifestação expressa de interesse do carona para utilizar a ata de registro de preços de certo órgão gerenciador; (ii) vigência da ata de registro; (iii) procedimento interno do carona para atestar a idoneidade dos preços praticados na ata que se pretenda aderir; (iv) solicitação ao órgão gerenciador e sua anuência; (v) aceite do licitante vencedor, fornecedor dos bens ou serviços, condicionando-o aos compromissos ajustados para com órgão gerenciador e participantes; (vi) manutenção dos preços constantes da ata de registro; e (vii) limitação do fornecimento ao quádruplo do estabelecido no edital.

Some-se a isso o fato de que, obedecidos todos os critérios antes mencionados, os preços constantes da ata de registro não se perpetuarão no tempo, em razão de sua vigência.

Por fim, registre-se que todo e qualquer meio que empregue eficiência, economicidade e celeridade aos negócios da Administração Pública deve ser visto como alternativa salutar à burocracia histórica que acompanha o Estado brasileiro. Por isso, deve a sociedade contemporânea desvestir-se do bordão de que práticas dinâmicas ensejam inequivocamente a corrupção, transferindo tal encargo para os respectivos órgãos de controle, que atuam diuturnamente em defesa do patrimônio estatal.

Enfim, a adesão tardia às atas decorrentes do sistema de registro de preços representa opção válida, legal e conveniente para as empresas estatais que procuram otimizar suas rotinas licitatórias, garantindo melhores aquisições pelos entes interessados, com ganho de tempo e preço. Sua utilização, a exemplo do próprio sistema de registro de preços, deve ser incentivada, como forma de atingir o equilíbrio entre as atividades estatais típicas e as práticas afetas às sociedades privadas.

## 5. REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. Regime jurídico das empresas estatais. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 242, p. 85-93, out./dez. 2005.

BITTENCOURT, Sidney. *Licitação de registro de preços: comentários ao Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, alterado pelo Decreto nº 8.250, de 23 de maio de 2014*. 4. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2014.



BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaoconsolidado.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3931htm.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Perfil das empresas estatais federais, 2009. Brasília: MP/SE/DEST, 2010.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1487/2007. Relator: CAMPELO, Valmir. Sessão plenária de 01.08.2007. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/>> Acesso em 29 mar.2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão n. 1233/2012. Relator: CEDRAZ, Aroldo. Sessão plenária de 23.05.2012. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/>> Acesso em 29 mar.2016.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 998/16. Relator: Benjamin Zymler. Sessão Plenária de 27.04.2016. Disponível em: < <https://contas.tcu.gov.br/>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

CARVALHO, Cláudia de Oliveira Cruz. Adesão à ata de registro de preços: uma análise sob o enfoque dos princípios da administração pública. In: PONTES FILHO, Valmir; GABARDO, Emerson (Coord.). Problemas emergentes da administração pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO, 28, 2014, Foz do Iguaçu. *Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 333-351.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle. *Fórum de contratação e gestão pública (impresso)*, Belo Horizonte, v.6, n.70, p.7-7, out. 2007.

FORTINI, Cristiana; PIRES, Maria Fernanda; CAMARÃO, Tatiana Martins da Costa. Dos aspectos polêmicos da adesão tardia a atas de registros de preços. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 15, n. 80, p. 51-64, jul./ago. 2013.

GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.



HACHEM, Daniel Wunder. *Princípio constitucional da supremacia do interesse público*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

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

\_\_\_\_\_. *Curso de direito administrativo*. 10. ed. rev., atual e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

\_\_\_\_\_. *Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico*. 6. ed. São Paulo: Dialética, 2013.

MELO, Thiago Dellazari. A utilização do sistema de registro de preços por órgãos que não participaram da licitação: uma análise do artigo 8º do Decreto Federal n. 3.931, de 19 de setembro de 2001. *Revista IOB de Direito Administrativo*, São Paulo, v.4, n. 39, p.12-32, mar. 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas licitações e contratos: estudos e comentários sobre as leis 8.666/93 e 8.987/95, com a redação da lei 9.648 de 27/5/98*. 8. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

MUKAI, Toshio. Registro de preços em nível federal: inconstitucionalidade do artigo 8º (figura do ‘carona’) do decreto nº 3.931/2001. Possibilitação de cometimento do crime previsto no artigo 89 da lei nº 8.666/1993. *Revista IOB de Direito Administrativo*, São Paulo, v.4, n. 39, p.7-11, mar. 2009.

NIEBUHR, Joel de Menezes. Carona em ata de registro de preços: atentado veemente aos princípios de Direito Administrativo. *Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*, Curitiba, n. 143, p. 13, jan. 2006.

\_\_\_\_\_. O novo perfil da adesão à ata de registro de preços conforme acórdão 1.233/2012, do Tribunal de Contas da União. *Menezes Niebuhr Advogados Associados*. Disponível em: <<http://www.mnadvocacia.com.br/wp-content/uploads/2014/11/O-novo-perfil-de-ades%C3%A3o.pdf>> Acesso em 29 mar. 2016.

NOHARA, Irene Patrícia. *Direito administrativo*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

OLIVEIRA FILHO, Sérgio Veríssimo de. O sistema de registro de preços e o carona. O Sistema de Registro de Preços e o Carona. *Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*, Curitiba, n. 204, p. 120, fev. 2011.

PETHECHUST, Eloi; BLANCHET, Luiz Alberto. O regime de execução das empresas estatais: entre serviço público e exploração de atividade econômica. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 59, p. 113-131, jan./mar. 2015.

PONTES FILHO, Valmir; GABARDO, Emerson (Coord.). Problemas emergentes da administração pública. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO ADMINISTRATIVO, 28, 2014, Foz do Iguaçu. *Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.



RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; TORRES, Paula Ritzmann. O procedimento licitatório simplificado da Petrobras: o dilema jurisprudencial de uma sociedade estatal de mercado. *Revista de Direito Empresarial – RDEmp*, Belo Horizonte, v. 10, n. 1, p. 169-188, jan./abr. 2013.

ROSSETTI, Suzana. O órgão gerenciador é obrigado a aceitar as solicitações de adesão à ata de registro de preços? *Blog Zênite*. Disponível em: <<http://www.zenite.blog.br/o-orgao-gerenciador-e-obrigado-a-aceitar-as-solicitacoes-de-adesao-a-ata-de-registro-de-precos/#.WA9I9fkrLIU>>. Acesso em: 12 abr. 2016.

SAMPAIO, Ricardo Alexandre. Cuidados que devem ser observados quando da adesão a atas de registro de preços de outros órgãos e entidades. *Revista Zênite – Informativo de Licitações e Contratos (ILC)*, Curitiba, n. 219, p. 472-478, mai. 2012.

SCHWANKA, Cristiane; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira. *A sociedade de economia mista na organização administrativa do Estado contemporâneo: conveniência, gestão e tendências disfuncionais*. 2014. 246 p. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2014. Disponível em: <[http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=2682](http://www.biblioteca.pucpr.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=2682)>. Acesso em: 29 mar. 2016.