

## O “CARONA” NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Por: Paulo Sérgio de Monteiro Reis

*O autor é advogado e engenheiro civil. Diretor-Geral do Tribunal Regional Eleitoral do Pará. Professor, aposentado, da Universidade Federal do Pará. Ministra cursos e profere palestras sobre o tema licitações e contratos administrativos. Sítio na internet: <<http://www.pauloreis.adv.br>>*

Está institucionalizada na Administração Pública brasileira a figura do “carona”, representada pelo órgão ou entidade que, em não tendo participado do processo licitatório realizado por outro órgão ou entidade, cujo objetivo seja o registro de preços de bem ou serviço, dele se aproveita, podendo adquirir/contratar até o limite de 100% do quantitativo registrado na respectiva Ata de Registro de Preços. O presente artigo pretende discutir as vantagens e as desvantagens da figura do “carona”, abordando, igualmente, os aspectos relativos à sua constitucionalidade dentro do contexto do ordenamento jurídico vigente.

Antes de adentrarmos especificamente na análise do “carona”, é indispensável que seja feita uma abordagem, ainda que sem o compromisso de profundidade, em relação do Sistema de Registro de Preços. Trata-se de processo de contratação da Administração Pública cujas bases foram introduzidas na ordem legal através do Decreto nº 4.536/1922, o antigo Código de Contabilidade da União. Em seu art. 52, o mencionado Decreto dispunha sobre o procedimento então denominado de “concorrências permanentes”, através do qual a Administração Pública poderia registrar interessados no fornecimento de bens rotineiramente adquiridos, indicando as especificações do bem e as condições de fornecimento, inclusive quanto ao preço, que só poderia ser revisto após o decurso do prazo mínimo de quatro meses.

O Decreto-Lei nº 2.300, de 1986, que dispunha sobre licitações e contratos da Administração Federal, diploma legal que antecedeu a Lei nº 8.666/1993, já estabelecia, em seu art. 14, que as compras, sempre que possível e conveniente, deveriam ser processadas pelo sistema em questão. Tal disposição foi mantida no art. 15 da atual Lei de Licitações, retirando-se apenas a análise da conveniência. No ordenamento vigente, em sendo possível, as compras efetuadas pela Administração deverão ser realizadas obrigatoriamente pelo Sistema de Registro de Preços. Ou a Administração demonstra a impossibilidade fática de fazê-lo, ou terá que cumprir a disposição legal. Mais adiante, analisaremos essa disposição legal.

Durante a década passada, tem-se notícia de algumas iniciativas isoladas na utilização do registro de preços. A Administração Federal, muito embora tivesse regulamentado o sistema já no ano

de 1992, através do Decreto nº 449, de 17 de fevereiro de 1992, revogado e substituído pelo Decreto nº 2.743, de 21 de agosto de 1998, por sua vez revogado e substituído pelo Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, hoje vigente com as alterações introduzidas pelo Decreto nº 4.342, de 23 de agosto de 2002, somente começou efetivamente a utilizá-lo neste Século. Hoje o SRP já é usado intensamente, especialmente na Administração Federal, constituindo-se provavelmente em uma das principais formas de contratação utilizada.

O Sistema de Registro de Preços objetiva a definição dos fornecedores e respectivos preços, em relação aos bens e aos serviços de que a Administração necessita (ou estima que necessitará) periodicamente, definição essa a ser feita em um momento prévio, anterior ao da efetiva necessidade. A idéia é, dessa maneira, antecipar os procedimentos de seleção do detentor da proposta mais vantajosa, possibilitando à Administração que, em determinado instante, diante de uma necessidade, possa simplesmente contratar com aquele que já foi selecionado anteriormente através do competente processo licitatório. Tal procedimento dá uma enorme celeridade ao atendimento das necessidades efetivas da Administração Pública, atendimento esse normalmente demorado em função de precisarmos atender a todos os ditames legais, com a realização, como regra geral, de uma licitação, que usualmente demanda um lapso temporal incompatível com a desejada urgência no atendimento.

Com o Sistema de Registro de Preços as regras do ordenamento jurídico são inteiramente cumpridas, até mesmo tendo em vista que a seleção do contratado é sempre feita através de processo licitatório, sem exceção. Como, entretanto, essa licitação é realizada antes da necessidade se manifestar, quando esta ocorre a Administração só precisa do tempo suficiente para formalizar a contratação, o que demanda um prazo muito curto para efetivação.

A idéia é brilhante, de tal forma que o SRP se constitui em uma arma muito poderosa colocada à disposição da Administração Pública, para que esta consiga cumprir um dos ditames constitucionais, que é o princípio da eficiência, expressamente disposto no *caput* do art. 37, sem prejudicar o princípio da igualdade, cuja consecução em matéria de contratação passa, como regra, pela realização de uma licitação.

A regulamentação do registro de preços, realizada atualmente através do Decreto nº 3.931/2001, parece-nos, no entanto, padecer de alguns vícios que tornam esse diploma legal inconstitucional, na medida em que ele inova ao ordenamento jurídico em diversas de suas disposições, inovações essas que não se coadunam com

esse tipo de normativo legal. Nos termos da Carta Magna vigente, somente à lei compete inovar ao ordenamento, criando e extinguindo direitos e obrigações, o que não pode ser feito por um diploma legal hierarquicamente inferior, como é o caso do decreto, cuja missão precípua e exclusiva é de regulamentar as regras criadas por lei.

Esse entendimento passa, por exemplo, pelo prazo de vigência do registro de preços. Enquanto a Lei nº 8.666, de 1993, estabelece em seu art. 15 que a validade do registro não será superior a um ano, o Decreto regulamentador inova ao permitir que essa validade seja prorrogada por mais um ano, condicionando apenas a que a proposta continue se apresentando como a mais vantajosa. E fundamenta essa disposição no § 4º do art. 57 da Lei nº 8.666/1993.

Ora, o § 4º do art. 57 da Lei de Licitações dispõe sobre a possibilidade excepcional dos contratos relativos aos serviços prestados de forma contínua serem prorrogados por mais até doze meses além dos sessenta meses já previstos no inciso II do mesmo artigo, mediante justificativa aceita pela autoridade superior.

O que fez o Decreto: transformou uma situação **excepcional**, em uma situação rotineira; transformou uma disposição **específica** para os contratos relativos aos serviços contínuos (aqueles que não podem faltar em nenhum momento, sob pena de colocar em risco o próprio funcionamento da Administração), em algo que pode ser aplicado nas Atas de Registros de Preços (que nem contratos são) que tratam do fornecimento de bens e da prestação de serviços cuja necessidade é periódica (e não contínua, portanto).

A segunda grande inovação trazida ao ordenamento jurídico pelo Decreto nº 3.931, de 2001, encontra-se no seu art. 6º, que dispõe sobre a possibilidade de serem registrados na Ata tantos fornecedores quantos necessários para que seja atendida a quantidade total estimada para o lote ou para o item, desde que todos concordem em praticar o preço do primeiro colocado na licitação. Excepcionalmente, dispõe o parágrafo único do mesmo artigo, poderão ser registrados preços diferentes, desde que se trate de objetos de qualidade ou desempenho superior, devidamente justificada e comprovada a vantagem, a critério do órgão gerenciador.

Essa disposição do regulamento está baseada no art. 23, § 7º, da Lei nº 8.666, de 1993, que permite ao licitante, quando o objeto do certame for um bem de natureza divisível e desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo, cotar quantidade inferior à demandada na licitação, facultando-se ao órgão ou entidade que esteja promovendo do certame que fixe um quantitativo mínimo para preservar a economia de escala. Essa disposição é complementada pelo que consta do §

6º do art. 45 da mesma Lei, que estabelece a regra a ser observada no julgamento da licitação em que tal situação ocorrer, determinando que serão selecionadas tantas propostas quantas necessárias até que se atinja a quantidade demandada na licitação.

Observe-se que em nenhum momento a Lei obriga os demais licitantes a praticarem o mesmo preço do primeiro colocado como condição para que suas propostas sejam selecionadas. É claro que a Administração, no julgamento dessa licitação, examinará os preços propostos, de forma a verificar quais aqueles que atendem o interesse público. Mas, não se obriga, nos termos da Lei, à prática de preço idêntico ao do primeiro colocado.

Pois bem, o Decreto que regulamenta o registro de preços admite a cotação na proposta de quantitativo inferior ao demandado, mas obriga, como regra, que os demais licitantes que pretendam ser registrados na Ata aceitem praticar o menor preço cotado no certame, situação que só pode ser contrariada excepcionalmente, atendidas as prescrições legais. Mais uma inovação, portanto.

Antes de adentrarmos na terceira grande inovação, a instituição do “carona”, que é o objetivo principal deste artigo, é necessário tecer algumas considerações sobre a possibilidade de utilizarmos o Sistema de Registro de Preços para contratação de serviços. A Lei nº 8.666, de 1993, ao instituir esse sistema, o fez mencionando literalmente sua utilização para as compras de bens cuja necessidade é periódica. Não menciona a Lei de Licitações, dessa forma, a possibilidade do registro de preços para serviços.

Por sua vez, a Lei nº 10.520, de 2002, que instituiu o pregão como modalidade de licitação, prevê expressamente essa possibilidade, tratando do assunto nos arts. 11 e 12 que dispõem sobre:

- 1 – a contratação de serviços comuns, como dispõe o art. 11 do diploma legal enfocado;
- 2 – a contratação de serviços comuns da área da saúde, como dispõe o art. 12, que acresceu à Lei nº 10.191, de 14 de fevereiro de 2001, o art. 2-A.

A possibilidade da utilização do SRP para contratação de serviços comuns parece indicar claramente que os demais serviços cuja necessidade seja periódica também são passíveis de enquadramento na mesma situação, ainda que a literalidade do art. 15 da Lei de Licitações pareça indicar que a situação é específica para as compras. Tudo indica tratar-se de uma impropriedade redacional da norma legal, impropriedade essa que não deve impedir a sua interpretação sistemática e principiológica, sempre em busca do atendimento do princípio da supremacia do interesse público.

Pode-se alegar que tal disposição deveria estar expressa na Lei, como corolário do princípio da legalidade. Isso não pode impedir, no entanto, que a lacuna seja preenchida por uma interpretação que leve em consideração igualmente os demais princípios que regem a Administração Pública, levando em conta, também, que o permissivo legal para o registro de preços em relação aos serviços comuns, constante da Lei do Pregão, já é um indicativo claro e insofismável da vontade do legislador de atender o interesse público com a extensão do uso do sistema para todos os demais serviços.

Nesse sentido, aliás, é a interpretação do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Em diversos julgados o assunto já foi analisado e o posicionamento tem sido sempre nesse mesmo sentido, isto é, sobre a possibilidade do uso do registro de preços também para os serviços. Cita-se a deliberação mais recente em torno do assunto, o Acórdão 1.487/2007 – Plenário, de 01.08.2007.

Finalmente, cabe analisar mais detidamente a inovação provavelmente mais impactante e mais polêmica trazida pelo Decreto, que é a criação da figura do “carona”, conforme disposição constante do seu art. 8º, *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 Preços.”

O “carona” é, dessa forma, um órgão ou entidade da 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 Preços que esteja dentro do seu prazo de validade.

Veja-se que estamos considerando a situação em que o órgão ou entidade estaria obrigado a realizar licitação. Cabe, então, a seguinte pergunta: a adesão a uma Ata pode ser considerada como substitutivo legal de um processo licitatório? Pode-se considerar que o órgão ou entidade, aderindo a uma Ata vigente, cumpriu sua obrigação legal de contratar mediante licitação?

A questão é complexa e pode levar a interpretações divergentes. A uma, pode-se considerar que, em sendo a Ata de Registro de Preços necessariamente fruto de um processo licitatório, a obrigação legal de licitar estaria atendida, vez que a licitação teria sido realizada, ainda que por outro órgão ou entidade. A duas, no entanto, não se pode olvidar que o órgão ou entidade que será o contratante no processo efetivamente não realizou uma licitação que possibilitasse a seleção da proposta mais vantajosa para a sua situação específica.

É impossível deixar de considerar que a Administração realizou uma licitação para registro de preços, isto é, para possíveis contratações futuras, e que indicou no respectivo edital o quantitativo estimado para essas contratações.<sup>1</sup> Será válido considerar a possibilidade dessa licitação ser aproveitada por outro órgão ou entidade que dela nem sequer participou, para fazer uma contratação que atenda a uma necessidade imediata (e não futura), por um quantitativo que não foi considerado no edital?

Têm-se notícias de situações em que, por força a utilização de uma Ata de Registro de Preços por “caronas”, o quantitativo total que o detentor do registro vendeu para a Administração Pública atingiu a cerca de sessenta vezes a quantidade estimada no edital da respectiva licitação. Ora, será que se a Administração Pública tivesse publicado no ato convocatório que pretendia adquirir um quantitativo tantas vezes maior, o preço unitário do produto seria o mesmo? Ou, em função da economia de escala, teríamos uma redução natural nesse preço? E diante desse quantitativo tão mais expressivo, não seria certo esperar uma disputa mais acirrada no certame, com a participação de um número muito maior de interessados? E, por tudo isso, pode-se considerar que essas aquisições efetivamente atenderam o interesse público, fundamentalmente representado no caso concreto de aquisições de bens, pela seleção da proposta mais vantajosa para a Administração?

---

<sup>1</sup> Nos termos do art. 7º, § 4º, da Lei de Licitações, é vedada a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.

Registre-se que já temos aí dois questionamentos de difícil resposta:

1 – o “carona” contratou por licitação ou sem licitação? Estatisticamente, essas contratações devem compor o quantitativo licitado ou o quantitativo formalizado sem licitação, nos termos da Lei?

2 – a Administração Pública, aqui composta pelo órgão ou entidade que promoveu o certame para registro de preços ao qual devem ser somados todos aqueles que utilizaram a Ata como “caronas”, efetivamente realizou a contratação que lhe era a mais vantajosa?

Ademais, é indispensável analisar, igualmente, a figura do “carona” no ordenamento legal. Poderia essa figura ser criada por um decreto, instrumento meramente regulamentador, ao qual é vedado inovar ao ordenamento jurídico? Ou, inversamente, o “carona” só poderia ser instituído por lei, tendo em vista que está sendo criada uma nova hipótese de contratação sem que o contratante tenha realizado licitação? Ou, sequer haveria possibilidade de criação do “carona”, mesmo que por lei ordinária, tendo em vista que essa situação cria um privilégio para o licitante que participou e foi declarado vencedor de uma licitação que tinha um objetivo definido, com um quantitativo expresso no ato convocatório, e que poderá originar uma série ilimitada de contratações com a Administração Pública, esta representada por órgãos e entidades que não participaram do procedimento licitatório?

Nosso posicionamento pessoal é no sentido de que o “carona” só poderia ser instituído na ordem legal por expressa disposição de lei. Da mesma forma como todas as demais inovações criadas pelo Decreto nº 3.931, de 2001, já comentadas anteriormente, a criação da figura do órgão ou entidade que se aproveita de uma licitação da qual ele não realizou e nem dela participou por qualquer meio, não poderia ser feita por um diploma legal que não tem competência para tal. Assim, como posto atualmente, o “carona” fere profundamente a ordem legal.

Não estamos nos posicionando contra a instituição do “carona”. Consideramos que, com uma análise mais detida que gere necessariamente aperfeiçoamentos no processo, o “carona” pode e deve sim existir, mas desde que criado por lei, que é a norma legal competente. Quando falamos em aperfeiçoamentos, queremos nos referir a situações em que, por exemplo, o quantitativo a ser acrescido em função das adesões de órgãos e entidades não participantes da licitação fique limitado a um percentual que leve em consideração as vantagens advindas da economia de escala. Assim, o próprio edital do certame licitatório já indicaria qual o quantitativo máximo que poderia ser acres-

cido na contratação para os órgãos e entidades não participantes da Ata de Registro de Preços.

De outro lado, como outra sugestão a ser analisada a título de mero exemplo, o órgão gerenciador deveria, quando iniciasse o procedimento objetivando o registro de preços, divulgar sua intenção em sítio da Administração especialmente criado com essa finalidade, para possibilitar a participação de outros órgãos ou entidades no processo, desde o seu início, na condição de órgãos participantes, o que poderia reduzir a quantidade de “caronas”.

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO não vinha se posicionando objetivamente em relação à existência do “carona”, muito embora em alguns processos tenha dado indicações no sentido de reconhecer sua existência, não fazendo restrições à utilização desse procedimento pela Administração. Pode ser mencionado como exemplo o Acórdão 2401/2006 – Plenário. Em seu Voto, o Relator destaca em dois trechos que transcrevemos a seguir:

“Deve-se, ainda, considerar que **a Ata de Registro de Preços poderá ser utilizada por outros órgãos da Administração Pública** potencializando o risco de lesão ao erário ou a direito alheio.”

“20. A ausência de motivação de tal escolha não nos permite conhecer se a decisão fundou-se em necessidades da FBN **ou da intenção de que as cotações por ela obtidas sejam aproveitadas por outros órgãos ou entidades da Administração**. Se o caso for esse último, no entanto, chego a questionar-me se não seria mais apropriado que o próprio Ministério da Cultura promovesse a licitação, de modo a que os preços aí obtidos - com base em cotações para estimativas de quantitativos bem maiores - pudessem ser aproveitados pelos órgãos e entidades a ele vinculados.” (grifos nossos)

Nos trechos destacados por nós, observa-se que o Ministro-Relator aborda explicitamente a possibilidade da Ata de Registro de Preços ser aproveitada por outros órgãos ou entidades da Administração. E que nenhuma restrição é feita a esse fato, o que permite supor que o órgão máximo de controle externo aceita esse procedimento.

Recentemente, precisamente na sessão realizada em 1º de agosto, o TCU demonstrou uma efetiva preocupação com a figura do “carona” na Administração Federal, especialmente com as consequências que poderão resultar em prejuízo ao interesse público, acabando por deliberar no sentido de ser revista a regulamentação a respeito do assunto. Trata-se do Acórdão 1.487/2007 – Plenário, no qual o TCU analisa situação específica de contratação para prestação de serviços pelo sistema de registro de preços. No caso concreto, o Tribunal constatou duas situações preocupantes:

1 – a possível existência na licitação para registro de preços de “jogo de planilha”, através do qual o licitante vencedor teria cotado a preços irrisórios parcelas do serviço que seriam pouco demandadas, e a preços mais elevados as parcelas que seriam objeto de maior demanda. Como a definição da melhor proposta foi feita pelo menor valor da soma dos custos unitários, esse licitante foi declarado vencedor, mas as contratações do órgão licitador acabariam não sendo as mais vantajosas;

2 – as contratações realizadas pelo órgão gerenciador, em função do quantitativo estimado no edital, atingiram a aproximadamente R\$-32 milhões. No entanto, em função das adesões feitas pelos “caronas”, o valor total do fornecimento feito à Administração Pública aproximou-se de R\$-2 bilhões.

Concluiu o TCU que a Administração Pública pode ter sido prejudicada nas contratações oriundas desse processo, não só pelo “jogo de planilha”, como também levando em conta que, se tivesse sido discriminada no edital da licitação a possibilidade da contratação total atingir a esse valor tão mais elevado, por certo o certame teria tido uma participação muito mais expressiva de interessados, conduzindo naturalmente a preços mais baixos.

Por esse motivo, o Acórdão determina ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

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

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

Duas outras Cortes de Contas já se posicionaram formalmente sobre o assunto. O TRIBUNAL DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL no Processo nº 35.501/2005 (b), analisando Consulta recebida, respondeu em caráter normativo no seguinte sentido:

“informe ao órgão consulente que há possibilidade de os órgãos e entidades do complexo administrativo do Distrito Federal utilizarem-se da Ata de Registro de Preços de outro ente federativo, desde que expresse pesquisa de mercado promovida no Distrito Federal, conforme dispõe o § 1º do art. 4º da Lei nº 938/1995, e atenda os requisitos que a norma de regência estipula para tal hipótese;”

Já o Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, também respondendo Consulta, se posicionou no sentido de que a Administração Estadual pode aceitar a participação como “caronas” de órgãos e entidades pertencentes a outro ente federado, desde que tal condição esteja expressamente prevista no edital da licitação. Estabeleceu, no entanto, uma condição: a contratação total, nela considerada não só a realizada pelos participantes da Ata, como pelos “caronas”, não pode ultrapassar a 25% do valor licitado atualizado.

Os órgãos de controle externo do Estado do Mato Grosso e do Distrito Federal admitem, portanto, a adesão a Atas de Registro de Preços por outros órgãos ou entidades que dela não participam, ainda que não pertençam a mesma esfera governamental, no caso específico do TCMT com as restrições já comentadas acima.

Dessa forma, ainda que nosso posicionamento pessoal seja restritivo, devemos analisar o comportamento a ser observado por quem quiser agir como “carona”. O primeiro passo, identificada uma necessidade de contratação de um bem ou de um serviço (neste caso, exclusivamente comum), é procurar encontrar em outro órgão ou entidade da Administração Pública uma Ata de Registro de Preços que contenha exatamente o objeto que atenda suas necessidades.

Essa é uma tarefa que geralmente demanda algum tempo, tendo em vista que essas informações não estão disponibilizadas de forma centralizada (o que pode ser indicado como mais uma sugestão para o aperfeiçoamento do sistema).

Localizada a(s) Ata(s) que atenda(m) suas necessidades, o órgão ou entidade interessado deverá realizar uma pesquisa junto ao mercado, para constatar se os preços registrados estão compatíveis com aqueles praticados e atendem o interesse público. Em caso de resposta positiva, deverá ser endereçada correspondência ao órgão gerenciador, manifestando interesse na aquisição/contratação e solicitando que mantenha contato com o detentor da Ata, para que este se manifeste sobre o interesse em ser contratado. Nessa solicitação, o interessado deverá indicar o quantitativo que pretende contratar, o qual não poderá superar a 100% do quantitativo registrado na Ata. O detentor da Ata está obrigado a fornecer os quantitativos demandados pelo gerenciador e pelos participantes, em qualquer momento durante a vigência

da Ata. Mas, pode recusar o fornecimento aos “caronas”, a seu exclusivo critério.

Se o detentor da Ata concordar com o fornecimento, tal condição será transmitida pelo órgão gerenciador ao interessado em atuar como “carona”, encaminhando, nessa oportunidade, cópia do instrumento contratual que deverá ser utilizado na contratação, que é o mesmo que fez parte, como anexo obrigatório, do edital da licitação para registro de preços.

A partir daí, resta ao “carona” formalizar a contratação e gerenciar a execução do contrato, sem qualquer diferença significativa em relação aos contratos usualmente firmados. Inclusive, quanto à possibilidade de acréscimos ou supressões de até 25% do valor inicial atualizado do contrato, nos termos do art. 65, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.<sup>2</sup>

O órgão gerenciador, por sua vez, quando for realizar uma licitação para registro de preços, deve formalizar consultas a outros órgãos e entidades que presume possam se interessar em atuar como participantes, nos termos das disposições do art. 3º, § 2º, do Decreto nº 3.931, de 2001.

A obrigatoriedade da realização das compras através do sistema de registro de preços, disposta no art. 15 da Lei de Licitações, deve ser interpretada como uma regra relativa, vez que admite exceções. Muito embora não conste mais do texto legal essa exigência, é indispensável que o órgão ou entidade avalie a conveniência e a oportunidade desse procedimento, diante da possibilidade de fazer a aquisição pelo processo tradicional. Essa avaliação passa necessariamente pelos quantitativos a serem demandados, por exemplo. Se a Administração tem uma demanda estimada para os próximos doze meses de um quantitativo reduzido, como regra geral o registro de preços não será a forma de contratação que melhor atenderá o interesse público, pois os interessados, na elaboração das respectivas propostas, levarão em consideração não só a economia de escala, como também o prazo estimado para o fornecimento. E essa combinação acabará por conduzir a um preço que não será o melhor que a Administração poderia obter nessa contratação.

Por outro lado, a realização, nessa circunstância, do registro de preços gerará a oportunidade da respectiva Ata ser utilizada por outros órgãos ou entidades da Administração Pública, fazendo com que esse fornecimento por um preço

que não é o melhor que se poderia obter se multiplique algumas vezes em função do somatório dos fornecimentos contratados, caracterizando desperdício de recursos públicos.

Em uma situação como essa, melhor proveito terá a Administração se a aquisição for realizada por um procedimento tradicional, ou se a mesma vier a aderir como “carona” em outra Ata já formalizada, cujos quantitativos registrados sejam mais significativos, propiciando custos unitários mais reduzidos.

Em síntese, consideramos que a figura do “carona”, como está atualmente posta no ordenamento jurídico, é inconstitucional. Por todas as vantagens que essa figura traz para a Administração Pública brasileira, julgamos que a situação deveria ser normalizada, estudando-se adequadamente quais deveriam ser as regras a serem observadas, até mesmo com base na experiência já obtida em relação ao assunto, e instituindo essas regras por uma norma legal competente, uma lei.

Acreditamos que, diante do firme posicionamento recente do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, o assunto vai ser finalmente examinado com a devida atenção, para que todos os erros cometidos na formulação inicial da idéia venham a ser corrigidos. Dessa maneira, poderemos ter, em curto espaço de tempo, o “carona” sendo utilizado pela Administração Pública de forma a trazer-lhe efetivos benefícios, traduzindo-se na real supremacia do interesse público, que deve estar presente em todas as contratações por ela realizadas.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Os acréscimos e supressões devem ser aplicados aos contratos firmados como decorrência do registro de preços. Não podem ser aplicados à Ata de Registro de Preços, pois esta não é um termo de contrato e as disposições da Lei de Licitações – art. 65, § 1º - se referem especificamente à obrigatoriedade do **contratado** aceitar essas alterações. Só depois de firmados os instrumentos contratuais e durante a vigência dos mesmos é que poderão ser aplicadas as disposições legais sobre acréscimos e supressões.

---

<sup>3</sup> Os Acórdãos do TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO mencionados neste artigo podem ser obtidos na íntegra através de acesso ao sítio do Tribunal, na internet, no endereço: <<http://www.tcu.gov.br>>