

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

*Luiz Antonio Miranda Amorim Silva  
Procurador Federal  
na PFE-INSS de São José dos Campos  
Graduado pela Faculdade de Direito do Recife/UFPE*

SUMÁRIO: 1 Introdução; 1 Fundamentos da Licitação; 2 O registro de preços; 3 O efeito “carona”; 4 Da constitucionalidade e legalidade do efeito “carona; 5 Conclusão; 6 Referências.

**RESUMO:** Análise jurídica sobre o efeito “carona” no sistema de registro de preços. Em primeiro plano, apresenta-se a problematização do tema eleito destacando-se a sua relevância dentro do estudo de licitação. Passa-se, então, ao desenvolvimento, buscando as raízes da questão no próprio fundamento constitucional e legal da obrigatoriedade de licitar. Explica-se o sistema de registro de preço e se parte, deste ponto, para uma análise específica do que a legislação federal estabelece sobre o efeito “carona”, com a determinação do que significa a aceitação deste efeito. Examina-se, em seguida, a constitucionalidade e legalidade de tal efeito. Prosseguindo em dita análise, estuda-se os limites para a aplicação da “carona” valorando sua suficiência na preservação dos fundamentos constitucionais destacados. Revela-se, nesse contexto, o aparente posicionamento do Tribunal de Contas da União e a posição de especialistas em licitação. Finalmente, propõe-se a solução para a questão que melhor se harmoniza, na opinião do autor, ao Direito brasileiro.

**PALAVRAS-CHAVE:** Carona. Registro. Preços. Licitação.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil apresenta, como uma das principais normas que envolvem a Administração Pública, o inciso XXI, de seu Art. 37, que aponta pela obrigatoriedade da licitação. Examine-se:

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

Em comentário ao referido dispositivo, o jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes assevera que “Todas as unidades da Federação e todos os Poderes dessas unidades, assim como obviamente da própria União, assujeitam-se à obrigatoriedade de licitar<sup>1</sup>.”

Assim, a Constituição Federal é expressa no que diz respeito à necessidade, excepcionado os casos previstos em lei, de adoção de certame que, atendendo ao princípio da isonomia e da competitividade, assegure a contratação mais vantajosa para a Administração Pública.

Ocorre que, como forma de assegurar a própria eficiência da Administração Pública, princípio constitucional a nortear sua atuação (Art. 37, caput), a lei contempla algumas formas de procedimento que minimizam o rigor, na contratação, de forma a tornar mais ágil a Administração.

Dentre esses instrumentos de simplificação, tem-se a possibilidade do registro de preços. Este provém de verdadeiro procedimento licitatório, contudo, conta com a vantagem de munir o administrador da possibilidade de contratação imediata assim que a necessidade da administração venha a surgir. Isso porque, com o registro de preços, já se sabe com quem e a que preço a Administração irá contratar.

---

1 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação direta sem licitação**. 5. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2004. p. 36.

O Registro de preços, por derivar de licitação, por observar o princípio da isonomia, da competitividade e por garantir, ainda, a melhor contratação, não avilta, em primeira análise, qualquer princípio constitucional, sendo assim, compatível com o ordenamento jurídico nacional.

No entanto, o objeto do presente estudo lida, exatamente, sobre forma de utilização corriqueira do sistema de registro de preços, a aceitação do efeito “carona”. Pois este parece, em determinadas situações, ferir a lei de licitações, princípios constitucionais e o próprio sentimento de moralidade média.

Explica-se, o uso ilimitado do comumente chamado efeito “carona”, objeto da análise proposta, como se apontará, além de gerar a possibilidade de conferir tratamento privilegiado a alguns particulares, também apresenta o risco de afastar a Administração da contratação mais vantajosa.

Logo, o tema eleito versa, essencialmente, sobre a legalidade ou ilegalidade e sobre constitucionalidade ou inconstitucionalidade da utilização do efeito “carona”, caracterizado por ser simplificação, dentro do sistema de registro de preços, do processo aquisitivo de bens e serviços pela Administração Pública.

Por isso, o presente exame é iniciado por uma reflexão quanto aos fundamentos constitucionais e legais da licitação, analisando-se os princípios norteadores da Administração Pública que tenham pertinência para o enfrentamento da questão eleita como tema.

Passa-se, em seguida, a capítulo segundo, no qual se estuda o próprio sistema de registro de preços, sua conceituação, características e fundamentos constantes de lei e da Constituição.

Em capítulo posterior, estuda-se a possibilidade de adesão de outros órgãos ao registro de preços feito por determinado órgão, apresentando dispositivos da legislação federal vigente quanto a tal prática comumente denominada de efeito “carona”. Analisa-se, inclusive, a adesão de órgão de ente federado distinto ao do realizador do registro de preços. Desse modo, examina-se a possibilidade do efeito “carona” entre entes do mesmo âmbito federativo e, também, deste efeito entre entes de âmbitos distintos da federação.

Avalia-se, então, no quarto capítulo, a suficiência ou insuficiência dos limites ora existentes para a aplicação do efeito “carona”, revelando a posição aparente do Tribunal de Contas da União (TCU) e referindo a opinião de alguns juristas que, em seus estudos, já enfrentaram o tema em exame.

Como arremate, em conclusão, propõe-se solução que, no sentir do autor do presente artigo, aparenta-se como a mais harmônica ao ordenamento jurídico nacional.

## 2 FUNDAMENTOS DA LICITAÇÃO

Como se antecipou, em apresentação do tema destacado, a obrigatoriedade da licitação, para a contratação de bens e serviços pela Administração Pública, encontra previsão constitucional no inciso XXI do Art. 37 da Constituição.

Tal dispositivo é explícito na consagração do princípio da igualdade como base para que a Administração possa eleger com quem irá contratar.

Ao apontar o princípio da igualdade como princípio da licitação, Celso Antônio Bandeira de Mello doutrina:

O princípio da igualdade implica o dever não apenas de tratar isonomicamente todos os que afluírem ao certame, mas também o de ensejar oportunidade de disputá-lo a quaisquer interessados que, desejando dele participar, podem oferecer as indispensáveis condições de garantia<sup>2</sup>.

Ainda em relação princípio da igualdade, cabe a lição de Ivan Barbosa Rigolin e Marco Tullio Bottino. Observe-se:

Aplicando-se o princípio à licitação, significa que, em tese, em princípio, abstratamente, antes de se iniciar alguma legítima diferenciação entre possíveis licitantes, todos eles disfrutam do mesmo, idêntico, direito de concorrer a contratante com a Administração. A igualdade nesse caso é a de expectativa: todos, em

---

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 512.

princípio, têm iguais expectativas de contratar com a Administração – vencerá a competição o que mais vantagem lhe propiciar<sup>3</sup>.

Decorre, pois, logicamente, do princípio da igualdade e da busca do contrato mais vantajoso para a Administração o princípio da competição ou competitividade no âmbito das licitações.

Nesse contexto, observe-se o princípio da impessoalidade integrar, também, a própria fundamentação da licitação, pois este, como leciona Marçal Justen Filho, “Exclui o subjetivismo do agente administrativo. A decisão será impessoal quando derivar racionalmente de fatores aheios à vontade psicológica do julgador. A impessoalidade conduz a que a decisão independa da identidade do julgador”<sup>4</sup>.

Contudo, não se pode olvidar do fato de a própria necessidade de instauração da licitação, procedimento em competição, impessoal e garantista da igualdade de condições aos particulares, derivar do ideal de moralidade administrativa.

Analisando a importância da moralidade como fundamento para a imperatividade do processo licitatório, o administrativista José dos Santos Carvalho Filho pontua:

Erigida atualmente à categoria de princípio constitucional pelo Art. 37, caput, da CF, a moralidade administrativa deve guiar toda a conduta dos administradores. A estes incumbe agir com lealdade e boa-fé no trato com os particulares, procedendo com sinceridade e descartando qualquer conduta astuciosa ou eivada de malícia<sup>5</sup>.

Logo, a necessidade de licitar equivale à de concretizar o respeito ao princípio da moralidade administrativa no processo de seleção das possibilidades de contratação disponíveis para a Administração Pública.

---

3 BOTTINO, Marco Tulio; RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Manual Prático das licitações**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999. p. 105.

4 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 52.

5 FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2005. p. 200.

O citado Jurista, nesse sentido, assevera:

A licitação veio prevenir eventuais condutas de improbidade por parte do administrador, algumas vezes curvados a acenos ilegítimos por parte de particulares, outras levados por sua própria deslealdade para com a Administração e a coletividade que representa<sup>6</sup>.

Logo, apesar de a licitação se mostrar, em muitos casos, como um processo moroso e exigir uma séria de formalidades, não pode ser afastada sob pena de lesar a igualdade de oportunidade, a impessoalidade, a moralidade administrativa e o próprio interesse público primário.

Faz-se imprescindível destacar, nesse contexto, o Art. 3º da Lei 8.666/93, a Lei de licitações, a demonstrar, com clareza, o escopo da licitação e aquilo que deve ser observado na realização desse procedimento. Observe-se:

Art. 3. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Portanto, ainda que apresente deficiências, a licitação é necessária por ser o meio, apontado pela Constituição e regulamentado por lei, de materializar tais princípios na atuação da Administração para selecionar seus contratantes.

Contudo, é preciso lembrando fato de também ser a eficiência princípio constitucional do Direito Administrativo, o que gera uma certa legitimação das tentativas legais e, até um certo limite, de intentos infralegais de tornar a Administração Pública mais leve, isto é, mais célere em sua atuação.

Quanto à abrangência do princípio constitucional da eficiência, uma vez mais, José dos Santos Carvalho Filho esclarece:

---

6 Loc. cit.

Vale a pena observar, entretanto, que o princípio da eficiência não alcança apenas os serviços públicos prestados diretamente à coletividade. Ao contrário, deve ser observado também em relação aos serviços administrativos internos das pessoas federativas e das pessoas a ela vinculadas. Significa que a Administração deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo, criando, inclusive, novo organograma em que se destaquem as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las<sup>7</sup>.

Nessa perspectiva, observa-se uma otimização considerável do processo de licitação com a criação do pregão e sua utilização constante, com a realização sistemática de pregão eletrônico, com o uso reiterado do Registro de preços e com o próprio efeito “carona” nesse sistema.

Ocorre que, em busca da eficiência, da desburocratização e de uma maior celeridade na atuação da Administração Pública, não se pode passar a supressão dos valores fundantes da licitação.

Outra não é a lição da jurista Dora Maria de Machado. Atente-se:

Não obstante, a pretendida efetividade da atuação estatal, voltada para a satisfação das necessidades dos administrados, não prescinde da observância de todos os cânones regedores da atuação da Administração Pública, sob pena de restar a coletividade presa ao subjetivismo da atuação do administrador público. A eficiência norteia-a-se por parâmetros objetivos, calcados em outros princípios condutores da Administração Pública, como os princípios da legalidade, moralidade, economicidade e impessoalidade. De outra forma estar-se-ia atribuindo ao princípio da eficiência força de atuação que se sobreporia aos demais princípios – o que, levado ao extremo, configuraria risco ao Estado de Direito<sup>8</sup>.

Assim, é preciso perquirir se, e até que ponto, a utilização do efeito “carona”, no registro de preços, encontra guarida no ordenamento jurídico nacional.

---

7 CARVALHO FILHO. *op. cit.*, p. 22.

8 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RAMOS, Dora M. O.; SANTOS, Marcia Walquíria Batista dos.; D’AVILA, Vera Lúcia Machado. **Temas Polêmicos sobre licitações e contratos**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 47.

Para tanto, urge um aprofundamento do estudo do registro de preços.

## 2 O REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é caracterizado por ser uma ferramenta de grande utilidade para Administração Pública, como aponta o especialista em licitação Marçal Justen Filho:

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é uma das mais úteis e interessantes alternativas de gestão de contratações colocada à disposição da Administração Pública. As vantagens propiciadas pelo SRP até autorizam a interpretação de que sua instituição é obrigatória por todos os entes administrativos, não se tratando de uma mera escolha discricionária<sup>9</sup>.

Celso Antonio Bandeira de Melo, de forma bastante didática, apresenta a seguinte lição quanto ao registro de preços:

O “registro de preços” é um procedimento que a Administração pode adotar perante compras rotineiras de bens padronizados ou mesmo na obtenção de serviços. Neste caso, como presume que irá adquirir os bens ou recorrer a estes serviços não uma, mas múltiplas vezes, abre um certame licitatório em que o vencedor, isto é, o que ofereceu a cotação mais baixa, terá seus preços “registrados”. Quando a promotora do certame necessitar destes bens ou serviços irá obtê-los, sucessivas vezes se for o caso, pelo preço cotado e registrado<sup>10</sup>.

É preciso, destacar, para evitar qualquer incompreensão, que o registro de preços não é uma modalidade de licitação. Observe-se, nesse ponto, a ponderação da professora Flávia Cristina Moura de Andrade ao destacar que “Registro de preços não é modalidade de licitação, mas de procedimento para situações de fornecimento contínuo. Ressalte-se que o registro de preços é precedido de concorrência”<sup>11</sup>.

9 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005. p. 144.

10 MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed. Malheiros: São Paulo, 2006. p. 547.

11 ANDRADE, Flávia Cristina Moura de. **Elementos do Direito Administrativo**. 2. ed. Premier: São Paulo, 2008. p. 183.

Não se pode, tampouco, confundir o registro de preços com os registros cadastrais, pois estes têm finalidade diversa, conforme se observa do exame feito por Hely Lopes Meirelles:

Registros cadastrais são assentamentos que se fazem nas repartições administrativas que realizam licitações, para fins de qualificação dos interessados em contratar com a Administração, no ramo de suas atividades (art. 34 a 37 e 51).

A função precípua do certificado de registro cadastral (CRC) era a de substituir os documentos exigidos para a habilitação, como ocorria na vigência do Estatuto anterior (art. 25, §8), dispensando as empresas e profissionais da apresentação daquela volumosa e custosa papelada em cada licitação. A lei 9.648, de 27.5.98, veio dar nova redação ao §2 do art 32 da Lei 8.666/93, de forma a permitir uma interpretação mais consentânea com os seus objetivos: agora, o CRC substitui todos os documentos enumerados nos arts. 28 a 31, desde que tais informações estejam disponibilizadas em sistema informativo de consulta direta indicado no edital, obrigando-se a parte a declarar, sob as penas da lei, a superveniência de fato impeditivo da habilitação<sup>12</sup>.

O fundamento legal do registro de preços encontra-se no inciso II, do Art. 15, da lei 8.666/93:

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

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II - ser processado através do sistema de registro de preços;

[...]

Embora tal dispositivo trate apenas de compras, como se vê das palavras supratranscritas de Celso Antonio Bandeira de Melo, é

---

<sup>12</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed. Malheiros: São Paulo, 2001. p 302.

tranquilo o entendimento de que o registro de preços pode ser utilizado na aquisição de serviços para a Administração Pública.

A lei de licitações, entre outras disposições, determina a regulamentação por decreto do sistema de registro de preços e a validade do registro limitada a um ano. Examine-se, pois, os seguintes dispositivos, também, constantes do Art. 15 da lei 8.666/93:

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

I – seleção feita mediante concorrência;

II – estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III – validade do registro não superior a 1 (um) ano.

Na lição da jurista Odete Medauar, “o sistema de registro de preços deve ser regulamentado por decreto para cada âmbito administrativo (federal, estadual, municipal)”<sup>13</sup>.

No âmbito da União, tem-se, atualmente, o Decreto 3.931/2001, este apresenta, no inciso I, do Art. 1, definição de registro de preços, “I-Sistema de Registro de Preços - SRP - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”

Em tal definição, tem-se clara a vantagem da utilização desse sistema, a preparação para contratação futura. O registro de preços favorece o planejamento na medida em que o procedimento licitatório é realizado antes mesmo de surgir a necessidade efetiva da contratação pela Administração.

Enfatize-se que a Administração poderá exigir a prestação, no momento em que a necessidade desta surgir, pois o beneficiário do registro vincula-se à prestação licitada. Assim, explica Diógenes

---

13 MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006. p. 189.

Gasparini ao ressaltar que “Uma vez registrados os preços, estes valerão para todas as compras futuras que forem do interesse da entidade promotora do registro, restando seu fornecedor obrigado à provisão do bem quando e como solicitado”<sup>14</sup>.

O fato de haver certa probabilidade de que será necessária a aquisição de determinado bem ou serviço, de forma freqüente, é suficiente para que a licitação com a finalidade de registrar preços seja realizada.

Note-se o fato de o §4, do Art. 15, da Lei 8.666/93, esclarecer que a Administração não se vincula ao Registro de Preços, mas este apenas gera a o direito de preferência ao seu beneficiário:

§4. A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

O Art. 7 do Decreto regulamentador da União especifica o exame da questão clareando tal sistemática. Observe-se:

Art. 7. A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, facultando-se a realização de licitação específica para a aquisição pretendida, sendo assegurado ao beneficiário do registro a preferência de fornecimento em igualdade de condições.

Desse modo, é possível que haja nova licitação mesmo com a existência do registro de preços, mas, sendo a proposta idêntica ou inferior a registrada, há preferência do beneficiário do registro de preços.

Da disciplina legal do Registro de preços, merece, ainda, ênfase a disposição do §6, do Art. 15, da lei 8666/96, “Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado”, que estabelece a fiscalização do sistema de registro de preços por toda

---

14 GASPARI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 450.

sociedade, apontando, como se pode observar que qualquer particular pode questionar eventual incompatibilidade do preço registrado com o praticado no mercado.

Portanto, observa-se, conforme se adiantou em análise introdutória, que o registro de preços, embora seja uma ferramenta de aceleração da atuação da Administração Pública e de redução da burocracia, não apresenta incompatibilidade com o sistema de licitatório estabelecido por lei e pela Constituição.

Exatamente porque, no registro de preços, permanece a observância do princípio da competitividade, da igualdade de condições entre os licitantes entre outros princípios licitatórios. Enfatize-se, a licitação, no registro de preços, ainda continua a existir, o que muda é apenas a sua finalidade, pois visa registrar o preço para futura contratação.

Desse modo, os valores que balizam a licitação continuam preservados no registro de preços que recebe disciplina legal enxuta, porém de clareza razoável, com limites estabelecidos para evitar seu uso de forma perversa.

Todavia, ao menos em um aspecto de sua utilização, parece inexistir uma delimitação suficiente, trata-se, exatamente, da possibilidade do efeito “carona” que passa a ser analisada, a partir desse momento, de forma específica.

### **3 O EFEITO “CARONA”**

O que se convencionou, na rotina da Administração, a se chamar de efeito “carona” é a possibilidade, segundo o Art.8 do Decreto 3.931/2001, de um órgão distinto do que realizou o registro de preços se utilizar desse registro.

A denominação de efeito “carona” ocorre, exatamente, pelo fato de um ente administrativo tomar “carona” no registro realizado por outro ente. Pois, enquanto determinado setor da administração teve que percorrer todas as etapas da licitação para obter o registro de preços, um outro ente administrativo, simplesmente, contrata, diretamente, beneficiando-se do registro de preços que já estava pronto.

Cabe, pois, a leitura atenciosa do dispositivo infralegal destacado:

Art. 8. 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.

Logo, a regulamentação entendeu que a Lei de licitações possibilitou a permissão, no âmbito de cada ente federado, da utilização do registro de preços realizado por diferentes órgãos ou entidade da Administração Pública.

O raciocínio que transparece do regulamento é de fácil compreensão. Se já houve a cotação de preços através da realização de procedimento licitatório pela Administração Pública, não é porque se trata de um outro órgão, ou entidade desta, que o registro não pode ser utilizado.

A intenção parece ser evitar a repetição de procedimento licitatório quando já houve, no âmbito da Administração, a licitação para contratação futura do mesmo bem ou serviço.

De forma que, em acordo com o Art. 8 do decreto da União, já havendo registro de preços, basta a demonstração de vantagem por parte de outro ente Administrativo para este aderir ao registro.

Destarte, o Executivo parece ter entendido que, observado procedimento licitatório e demonstrada a vantagem, não há incompatibilidade do efeito “carona”, no registro de preços, com a sistemática jurídica nacional de licitação.

Torna-se relevante esclarecer inexistir obrigação do beneficiário do Registro de preços, isto é do particular vencedor da licitação, a contratar com o órgão aderente do registro, como estabelece o §2, do Art. 8 do Decreto 3.931/2001, leia-se:

§2. 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.

Vê-se, pois, não haver prejuízo qualquer ao particular vencedor da licitação destinada ao registro de preços, pois esse pode optar se, sem prejudicar o compromisso já assumido ao vencer o certame, irá, ou não, fornecer ao ente aderente o objeto do registro de preços.

Por conseguinte, em princípio, pode parecer razoável o pensamento materializado no Decreto, porque, como houve a licitação do primeiro órgão ou ente administrativo para a obtenção do registro de preços, como há necessidade de o ente aderente ao registro comprovar a vantagem na utilização desse registro e como não há prejuízo ao particular vencedor do certame, haveria respeito ao princípio da impessoalidade, da isonomia e até se preservaria a seleção da melhor proposta pela Administração Pública.

Assim, embora não se tenha expresso dispositivo legal a permitir o efeito “carona”, este decorreria da própria sistemática legal do registro de preços.

Em relação à adesão ao registro feito por órgãos de entes federados diversos, cabe apontar que esta possibilidade dependerá das regulamentações feitas pelos diversos entes federais, por decreto, especialmente no que diz respeito à imposição de limites a esta prática. Sendo razoável que tal possibilidade somente prevaleça quando o efeito for “admitido” tanto pelo ente federado que realizou o registro de preços, como pelo ente federado aderente.

Todavia, o supracitado Decreto da União, deve-se admitir, foi extremamente raso ao disciplinar a aplicação prática do efeito “carona”, o que parece estar permitindo distorções ao sistema legal das licitações e a própria desconsideração de alguns princípios constitucionais.

Isso, porque, em limitação à aderência de outros entes administrativos ao Registro de preços já realizado, o decreto apenas apontou, no §3, de seu Art 8, que “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”.

Desse modo, como forma de evitar uma utilização exacerbada do efeito “carona” no Registro de preços, o decreto regulamentador somente estabeleceu um limite por entidade administrativa aderente.

Em decorrência disso, se o registro de preços tratou de uma importância “x”, a adesão se restringe a valor igual ou menor que “x”.

No entanto, observando a disciplina legal e infralegal, no âmbito da união, não se verifica um limite em relação à quantidade de aderentes.

Esta omissão tem gerado um debate quando a própria viabilidade jurídica do efeito “carona”.

#### **4 DA CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE DO EFEITO “CARONA”**

Não parece desprovida de razoabilidade a previsão do efeito “carona” na legislação infralegal federal, pois, havendo a autorização legal para o registro de preços, é prestigiar o próprio princípio constitucional da eficiência evitar a repetição de licitação quando já existe o registro de preços por licitação anterior.

Além disso, como o registro em que se “toma carona” decorre de licitação, a aceitação, em tese, da “carona” não implica, necessariamente, em contrariedade ao princípio da isonomia, da competitividade, entre outros pertinentes, mas apenas implica numa mitigação desses em nome da necessidade de se prestigiar a eficiência.

Portanto, aparenta-se razoável o entendimento de que a autorização da adesão a registro de preços já existente não é, de pronto, ilegal, nem inconstitucional.

A autorização do efeito “carona”, pelo menos em tese, não atenta contra os princípios constitucionais que envolvem a licitação, inclusive, dentro de uma utilização razoável desse efeito, não há violação ao princípio da moralidade administrativa.

O princípio da legalidade tampouco é violado, porque, como aponta o professor Marçal Justen Filho:

Muitas vezes, inexistente autorização explícita, mas se pode extrair que o sistema normativo a outorga implicitamente. Assim, por exemplo, a Lei n. 8.666 não previu a possibilidade de pactuação de contratos administrativos atípicos ou inominados, mas tal se admite por força de interpretação sistemática<sup>15</sup>.

O problema surge, como se antecipou, pela ausência de uma limitação expressa do efeito “carona”, tanto legal, quanto infralegal no âmbito da União.

É preciso atentar à observação do Procurador da República Sergio Ricardo Costa Caribé, cujo parecer se encontra às fls. 38/42 dos autos em que o Tribunal de Contas da União – TCU, proferiu o acórdão 1487/2007. Transcreve-se:

Nesse contexto, o fato de um órgão ou entidade poder aderir à ata de registro de preços, ou seja, poder pegar ‘carona’, é um dos fatores que concorrem para que o SRP confira celeridade e economia aos processos de aquisição e contratação. Ocorre que, nem a Lei de Licitações e Contratos, nem o Decreto n. 3.931/2001, estabeleceram limites para o número de ‘caronas’, mas tão-somente, o quantitativo máximo que cada órgão/entidade que aderir à ata de registro de preços pode contratar. Na verdade, considerando o disposto no § 3º do art. 15 da Lei n. 8.666/1993, caberia ao Decreto estabelecer limites às contratações dos ‘caronas’<sup>16</sup>.

Assim, sem uma limitação adequada, o efeito “carona” pode, sim, vir a se tornar uma prática extremamente preocupante do ponto de vista jurídico.

Como se apontou, o primeiro problema se encontra na falta de limitação quanto ao número de entidades que podem aderir ao registro de preços, pois cada uma poderá dobrar a importância inicialmente pensada para o registro de preços inicial.

Portanto, enquanto a mera previsão do efeito “carona”, em princípio não se mostra problemática, a sua utilização, na prática, sem

---

15 JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 11. ed., São Paulo: Dialética, 2005. p. 148.

16 Tribunal de Contas da União. AC-1487-32/07-P. Relator Ministro Valmir Campelo, 03.08.2007.

limitação expressa, pode se voltar contra o próprio interesse público além de levar a supressão de princípios legais e constitucionais da licitação.

Parece ser este o posicionamento no Tribunal de Contas da União quanto ao tema.

Este Tribunal se deparou com um caso prático de utilização exacerbada do efeito “carona”, como se pode examinar da leitura exatamente do já referido acórdão 1487/2007.

O caso levado ao referido Tribunal tratava de um registro de preços realizado pelo Ministério da Saúde para a contratação de eventos no valor inicial de 32 milhões de reais.

Ocorre que tal registro de preços recebeu adesão por mais de 60 entidades da Administração Pública, transformando uma licitação inicialmente voltada à contratação no valor de 32 milhões em uma autorização para a contratação de eventos de importância superior a um bilhão de reais, beirando o valor de dois bilhões.

Este caso serve de paradigma para a compreensão do fato de que, sem limitação, o efeito “carona” pode se transformar em prática ilegal e até inconstitucional.

Isso porque, como no ocorrido caso em comento, pode haver um extremo privilégio ao vencedor de apenas um certame, o que se mostra contrário ao princípio da competitividade a ponto de configurar algo equiparável a um enriquecimento ilícito, além de afastar a possibilidade da seleção mais vantajosa para a Administração Pública.

A proposta mais vantajosa é afastada quando se deixa de realizar uma licitação com previsão de valor infinitamente maior, em que, certamente, a Administração Pública teria alta probabilidade de lograr uma contratação a preço mais baixo pelo serviço ou produto.

Nesse sentido, importante trecho do voto do Ministro Relator Valmir Campelo do TCU, no acórdão 1487/2007:

Para além da temática principiológica que, por si só já reclamaria a adoção de providências corretivas, também não pode deixar de

ser considerada que, num cenário desses, a Administração perde na economia de escala, na medida em que, se a licitação fosse destinada inicialmente à contratação de serviços em montante bem superior ao demandado pelo órgão inicial, certamente os licitantes teriam condições de oferecer maiores vantagens de preço em suas propostas<sup>17</sup>.

Há ainda o problema de criação de “reserva de mercado” explicado por Marçal Justen Filho da seguinte forma:

Outro risco a ser enfrentado reside na impossibilidade de competição por parte de terceiros. Ao se realizar a licitação, as indicações dos órgãos participantes podem influenciar o interesse dos potenciais participantes. Examinando o perfil das contratações antes realizadas, os particulares poderão reputar pouco plausível a realização de contratações, inclusive em virtude de dificuldades orçamentárias. Não se pode conceber que a autorização contida no Art. 8 seja um expediente de redução da participação, por meio do qual o órgão verdadeiramente interessado em participar do certame mascara seu interesse para direcionar a disputa em favor de um determinado fornecedor<sup>18</sup>.

Portanto resta indubitável ser a regulamentação do efeito “carona” insuficiente, pois esta, como se percebe, carece do estabelecimento de limites, para obstar a utilização pervertida da “carona”.

Não é por outra razão, o TCU, através do acórdão a que se fez múltiplas referências, determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

9.2.2. adote providências com vistas à reavaliação das regras atualmente estabelecidas para o registro de preços no Decreto n.º 3.931/2001, de forma a estabelecer limites para a adesão a registros de preços realizados por outros órgãos e entidades, visando preservar os princípios da competição, da igualdade de condições entre os licitantes e da busca da maior vantagem para a Administração Pública, tendo em vista que as regras atuais

17 Tribunal de Contas da União. AC-1487-32/07-P. Relator Ministro Valmir Campelo, 03.08.2007.

18 JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11. ed., São Paulo: Dialética, 2005. p. 158.

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<sup>19</sup>.

Desse modo, transparece ser a posição do TCU no sentido da necessidade de regulamentação dos limites do efeito “carona” para evitar a repetição de situações de flagrante abuso como a ocorrida na adesão em massa do convênio realizado pelo Ministério da Saúde a que se referiu no citado acórdão.

Portanto, logicamente, não há posicionamento desse tribunal pela inconstitucionalidade ou ilegalidade do efeito “carona”, mas a noção de que, sem uma limitação rigorosa, a “carona” pode gerar situações incompatíveis com a lei e com a própria Constituição.

No entanto, encontra-se na Doutrina especializada, posicionamento contrário à própria legalidade e constitucionalidade do efeito “carona”. Nesse sentido, observe-se a opinião de Joel de Menezes Niebuhr em artigo específico quanto ao tema em análise:

Nada obstante a comodidade do carona, especialmente em ser o carona, isto é, em aderir à ata de registro de preços dos outros, salta aos olhos que o instrumento em si, insista-se, preceituado no artigo 8º e seus parágrafos, do Decreto Federal nº 3.931/01, avilta de modo desinibido e flagrante uma plêiade de princípios de Direito Administrativo, por efeito do que é antijurídico. Pode-se afirmar que o carona, na mais tênue hipótese, impõe agravos veementes aos princípios da legalidade, isonomia, vinculação ao edital, moralidade administrativa e impessoalidade<sup>20</sup>.

Ainda, em posição contrária ao efeito “carona” cabe destacar as seguintes palavras do eminente jurista Marçal Justen Filho:

A prática da “carona” é inválida. Frustra o princípio da obrigatoriedade da licitação, configurando dispensa de licitação sem

---

19 Tribunal de Contas da União. AC-1487-32/07-P. Relator Ministro Valmir Campelo, 03.08.2007.

20 NIEBUHR, Joel de Menezes. **“Carona” em ata de registro de preços: atentado veemente aos princípios de direito administrativo**. 2005. Disponível em: < [http://www.ctcursos.com.br/artigos/artigo\\_carona.doc](http://www.ctcursos.com.br/artigos/artigo_carona.doc) >. Acesso em :25 jul. 2008.

previsão legislativa. Não cabe invocar a existência de uma licitação anterior, eis que tal licitação tinha finalidade e limite definidos no edital. O Direito brasileiro não autoriza que uma contratação seja realizada com base em licitação promovida para outros fins – nem mesmo mediante a invocação da vantajosidade das condições originais. Portanto, a instituição da figura do carona dependeria de uma previsão legislativa, a qual não existe<sup>21</sup>.

Dessa forma, os referidos administrativistas vão além do próprio posicionamento examinado do Tribunal de Contas União e do que ora é entendido como razoável. No entanto, é preciso se admitir que a prática atual do efeito “carona” sem uma limitação rigorosa por parte de lei ou regulamento vem conferindo razão ao posicionamento dos citados juristas, na medida em que se reiteram no âmbito da Administração Pública adesões que frustram a sistemática legal e constitucional da licitação.

## 5 CONCLUSÃO

Diante do estudo realizado, percebe-se ser extremamente polêmica a própria aceitação do efeito carona, mas parece tranquilo o fato de que, mesmo se entendendo pela legalidade e constitucionalidade do efeito “carona” este, da forma como ora se encontra disciplinado, pode gerar, como já o fez, situação totalmente incompatível com o ordenamento jurídico nacional.

Por isso, não parece que a legislação, ao menos no âmbito da União Federal, encontra-se preparada para a transformação do efeito “carona” em prática, isto é, para a efetiva utilização do efeito “carona”.

Dessa forma, pela ausência de uma disciplina infralegal rígida que compatibilize essa prática de adesão do registro de preços por diferentes entes com a lei e a Constituição, esta não pode, no momento, ser utilizada.

Assim, a solução ora proposta para a questão em debate se aproxima do entendimento do eminente Ministro do TCU Valmir Campelo, que, ainda no acórdão Acórdão 1487/2007, afirma:

---

21 JUSTEN FILHO. Marçal. **TCU restringe a utilização de “carona” no registro de preços**. 2007. Disponível em < <http://www.justenfilho.com.br/midia/15.pdf> >. Acesso em 23 jul. 2008.

Diferente é a situação da adesão ilimitada a atas por parte de outros órgãos. Quanto a essa possibilidade não regulamentada pelo Decreto nº 3.931/2001, comungo o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público que essa fragilidade do sistema afronta os princípios da competição e da igualdade de condições entre os licitantes<sup>22</sup>.

Exatamente porque a impressão do Autor do presente artigo é pela possibilidade do estabelecimento por norma infralegal do efeito “carona”. No entanto, entende que, da forma como esse se encontra disciplinado, ou melhor, pela ausência de limites para a sua adoção, o efeito “carona” não se encontra ora em harmonia com a lei e com o diploma constitucional brasileiro.

Conclui-se, pois, com base em toda a exposição acima, ser constitucional e legal a previsão do efeito “carona”, no entanto, para a sua aplicação pela Administração, faz-se imprescindível o estabelecimento de uma regulamentação conciliatória desse efeito com os princípios que orientam a licitação e toda a atuação da Administração Pública.

## 6 REFERÊNCIAS

ANDRADE, Flávia Cristina Moura de. **Elementos do Direito Administrativo**. 2. ed. Premier: São Paulo, 2008.

BOTTINO, Marco Tulio; RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Manual Prático das licitações**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Licitações e Contratos do Estado**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; RAMOS, Dora M. O.; SANTOS, Marcia Walquíria Batista dos.; D’AVILA, Vera Lúcia Machado. **Temas Polêmicos sobre licitações e contratos**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação direta sem licitação**. 5. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

---

<sup>22</sup> Tribunal de Contas da União. AC-1487-32/07-P. Relator Ministro Valmir Campelo, 03.08.2007.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2005.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

JUSTEN FILHO. Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

\_\_\_\_\_. **TCU restringe a utilização de “carona” no registro de preços**. 2007. Disponível em: < <http://www.justenfilho.com.br/midia/15.pdf>>. Acesso em: 23 jul. 2008.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **“Carona” em ata de registro de preços: atentado veemente aos princípios de direito administrativo**. 2005. Disponível em: <[http://www.ctcursos.com.br/artigos/artigo\\_carona.doc](http://www.ctcursos.com.br/artigos/artigo_carona.doc)>. Acesso em: 25 jul. 2008.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 26. ed. Malheiros: São Paulo, 2001.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22. ed. Malheiros: São Paulo, 2006.

