O CARONA À LUZ DA DOUTRINA E DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

THE "CARONA" UNDER THE DOCTRINE AND JURISPRUDENCE OF THE BRAZILIAN COURT OF AUDIT

Sthefanie Brandão do Prado[1]
Antonio Zeferino da Silva Junior[2]

RESUMO: O Decreto nº. 3.931⁄2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços em âmbito federal, instituiu a figura do "carona", a quem é facultada a utilização da ata de registro de preços de outro ente, sem ter participado do respectivo certame licitatório, comprovada à vantagem. Em decorrência da análise de sua natureza jurídica em face dos preceitos norteadores das contratações públicas, o instituto do "carona" é polêmico, portanto seu estudo é feito a partir de considerações da doutrina administrativista, da Advocacia Geral da União e, especialmente, da jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

PALAVRAS-CHAVE: Tribunal de Contas da União; licitação; Sistema de Registro de Preços; carona.

ABSTRACT: Decree. 3.931⁄2001, which regulates the Registration of Prices System federally established the figure of the "carona" to whom it is provided the use of the minute's record price of another entity, without having participated in the bidding contest, proven advantage. As a result of its legal analysis in light of the guiding principles of public procurement, the institute of "carona" is controversial, so it´s study arrives from considerations of the administrative doctrine of the General Attorney of The Union, and especially the jurisprudence of the Brazilian Court of Audit.

KEY WORDS: Brazilian Court of Audit; bidding; Registration Prices System; "carona".

INTRODUÇÃO

O neoconstitucionalismo é um fenômeno jurídico contemporâneo que se desenvolveu na Europa Ocidental após a Segunda Guerra Mundial. No Brasil, o fenômeno apenas teve início após o advento da Constituição Federal de 1988.

A dogmática jurídica brasileira sofreu grandes transformações após a promulgação da Carta de 1988. A Constituição é considerada uma norma jurídica eficaz e essa normatividade abarca os princípios nela instituídos. A força normativa desses princípios irradia-se para todo o ordenamento jurídico, de maneira que os diversos ramos do Direito são avaliados a partir das diretrizes constitucionais.

Nessa perspectiva jurídica insere-se a figura criada pelo Decreto n°. 3.931⁄2001, vulgarmente denominada de "carona", cuja estrutura deve harmonizar-se com a sistemática constitucional das contratações públicas. Ao carona é atribuída a prerrogativa de se utilizar da ata de registro de preços de outro ente, sem participar do respectivo certame licitatório, desde que comprovada à vantagem.

O presente trabalho tem por objetivo o estudo deste controverso instituto à luz da doutrina e dos posicionamentos do Tribunal de Contas da União e da Advocacia Geral da União. Primeiramente, serão expostos os preceitos constitucionais e legais das contratações públicas, a partir de breves explanações acerca dos princípios que norteiam o procedimento licitatório. Por fim, serão apresentados o Sistema de Registro de Preços

[1] Acadêmica do 4° ano do Curso de Direito da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD

[2] Professor da Faculdade de Direito e Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados - UFGD.

e o instituto do carona, cujo estudo abrangerá sua conceituação, normatização, considerações doutrinárias e posicionamentos da Corte de Contas da União e da Advocacia Geral da União.

1. O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E SEUS PRINCÍPIOS

As contratações celebradas pelos entes da Administração Direta e Indireta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios são efetivadas por meio de processo licitatório, em atenção ao disposto no art. 37, XXI da Constituição Federal de 1988. Dada a imprescindibilidade da licitação no desempenho da atividade administrativa, diversos doutrinadores dedicaram-se ao estudo desse instituto.

Licitação é o procedimento administrativo por meio do qual "a pessoa a isso juridicamente obrigada seleciona, em razão de critérios objetivos previamente estabelecidos, dentre interessados que tenham atendido à sua convocação, a proposta mais vantajosa para o contrato ou ato de seu interesse" (GASPARINI, 2011, p. 529).

A regulamentação do procedimento licitatório é incumbida aos entes da Administração Direta: União, Estado, Distrito Federal e Municípios. Entretanto, compete à União a edição de normas gerais sobre a matéria, conforme o art. 22, XXVII da Magna Carta. Para tanto, foi editada a Lei 8.666/1993, a qual institui normas para licitações e contratos da Administração Pública (MELLO, 2011). Outros diplomas legais, aliados à Lei n°. 8.666/1993, constituem o arcabouço jurídico das normas gerais sobre licitação e contratos administrativos (MEIRELLES, 2011), tais como: Lei n°. 8.987/95, que disciplina acerca das concessões e permissões de serviços e obras públicas; Lei n°. 10.520/2001, que dispõe sobre a modalidade de licitação pregão; Lei n°. 11.079/2004, que regulamenta as parcerias público-privadas e Lei n°. 12.232/2010, que estatui normas gerais sobre licitações e contratações de serviços de publicidade.

Expostas as bases constitucionais e legais, são pertinentes alguns apontamentos acerca dos princípios norteadores do processo licitatório. Segundo MELLO (1980, *apud*, GASPARINI, 2011), princípios são mandamentos nucleares de um sistema, disposições fundamentais que se irradiam sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão.

O art. 3º da Lei n°. 8.666/1993 dispõe que as licitações serão processadas e julgadas conforme os princípios 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. No entanto, há divergência doutrinária quanto à classificação dos princípios licitatórios, seja por emprego de outra nomenclatura ou acréscimo de princípios.

O princípio da legalidade, no âmbito do procedimento licitatório, está explicitado no art. 4° da Lei n°. 8.666/1993, o qual garante a todos quantos participem da licitação o direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido naquela lei (MELLO, 2011).

Já a aplicação do princípio da impessoalidade no âmbito do procedimento licitatório garante que todos os licitantes sejam tratados com absoluta neutralidade. Aliado a esse tratamento, está o padrão ético que deve permear os atos administrativos formadores do processo licitatório, em observância ao postulado da moralidade (MELLO, 2011).

O princípio da igualdade implica no dever de tratar isonomicamente todos os que afluírem ao certame, bem como de ensejar oportunidade de disputá-lo a quaisquer interessados que, desejando dele participar, ofereçam as indispensáveis condições de garantia. É cabível tratamento distinto quando existe correlação lógica entre o fator discriminante e a diferença de tratamento, como exemplo a preferência de contratação para as microempresas e empresas de pequeno porte, como critério de desempate nas licitações – art. 44 da Lei Complementar n°. 123/2006 (MELLO, 2011).

No âmbito da licitação, a exposição, a quaisquer interessados, de atos administrativos e da motivação de decisões, decorre da obediência ao princípio da publicidade. Ademais, tais atos devem pautar-se em padrões éticos prezáveis, impondo à Administração e aos licitantes um comportamento escorreito entre si - princípio da moralidade. Especificamente para a Administração Pública, o teor deste princípio é reiterado no princípio da probidade administrativa (MELLO, 2011).

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório impõe à Administração a observância das regras estabelecidas para a realização do certame, consoante o disposto no art. 41 da Lei 8.666/1993. Aliado a esse preceito está o princípio do julgamento objetivo, o qual vincula a Administração aos critérios previamente estabelecidos no ato convocatório, quando do julgamento das propostas, impedindo "que a licitação seja

decidida sob o influxo do subjetivismo, de sentimentos, impressões ou propósitos pessoais dos membros da comissão julgadora" (MELLO, 2011, p. 542).

Em síntese, os "princípios cardeais" da licitação são: competitividade, isonomia, publicidade, respeito às condições prefixadas no edital e possibilidade de o disputante fiscalizar o atendimento dos princípios anteriores. Com exceção do princípio da competitividade, os demais decorrem do princípio da isonomia, por constituírem premissas para sua realização (MELLO, 2011).

2. O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O inciso I do parágrafo único do art. 1° do Decreto n°. 3.931/2001 define o Sistema de Registro de Preços como um "conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras". A doutrina o define como "procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração" (JACOBY, 2011, p. 30).

A Lei n°. 8.666/1993 assevera que as compras deverão ser processadas por meio do Sistema de Registro de Preços, sempre que possível, e que sua regulamentação far-se-á por decreto, atendidas as peculiaridades regionais - art.15, II e § 3°, respectivamente. Entretanto, essa disposição legal não vincula a aplicação do sistema à edição de decreto, tendo em vista que a disciplina conferida nos parágrafos 1° ao 6° do art. 15 permite a imediata aplicação do sistema, restringindo a edição de decreto à regulamentação de eventuais peculiaridades regionais (JUSTEN FILHO, 2006).

Para a disciplina da matéria, A União editou o Decreto n°. 2.743/1998, o qual foi posteriormente revogado pelo Decreto n°. 3.391/2001. O Decreto n°. 3.931/2001 teve alguns dispositivos alterados, quando da edição do Decreto n°. 4.342/2002. O âmbito da abrangência do Decreto n°. 3.931/2001 está bem delimitado no "caput" de seu art. 1°:

> Art. 1º As contratações de serviços e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços, no âmbito da **Administração Federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pela União**, obedecerão ao disposto neste Decreto. (grifo nosso)

Todas as pessoas e órgãos integrantes da órbita federal podem utilizar o Sistema de Registro de Preços em suas contratações, inclusive os órgãos da Administração Indireta, bem como dos Poderes Legislativo e Judiciário federais (JUSTEN FILHO, 2004). Entretanto, há quem defenda a possibilidade de edição de regulamentos próprios acerca do Sistema de Registro de Preços pelos Tribunais de Contas, Poder Judiciário, Poder Legislativo, sociedade de economia mista, empresa pública e entidades controladas direta ou indiretamente pela União, bem como pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, em razão do "poder regulamentador" conferido a esses entes nos arts. 117 a 119 da Lei n°. 8.666/1993 (JACOBY, 2011, 78-79).

O Sistema de Registro de Preços pode ser utilizado para aquisição de bens ou contração de serviços. Na doutrina, duas correntes firmaram-se acerca da possibilidade de utilização desse sistema para contratação de serviços. A primeira corrente admitia apenas o seu uso para compras, a partir da interpretação literal do art. 15 da Lei n°. 8.666/1993. Já a segunda defendia sua aplicação para serviços, atribuindo à referida disposição legal o teor de mera autorização legal para processamento de compras por meio do Sistema de Registro de Preços, o que não restringe o âmbito de aplicação desse sistema. O Decreto n°. 3.931/2001, em seu art. 1°, ao admitir expressamente o uso do Sistema de Registro de Preços para contratação de serviços pôs fim à discussão (JACOBY, 2011).

O registro de preços é processado mediante licitação. Acerca da modalidade de licitação cabível para o registro dos preços, o art. 15, §3º, I da Lei 8.666/1993 elegeu a concorrência como a modalidade adequada, no intuito de evitar "a utilização de modalidades de licitação que restringisse o universo de participantes" (JUSTEN FILHO, 2004, p. 155). Havia divergência doutrinária quanto à possibilidade de utilização do pregão como modalidade licitatória para processamento do registro de preços. A controvérsia foi encerrada em decorrência da expressa previsão no art. 11 da Lei n°. 10.520/2002 - que institui a modalidade de licitação pregão -, de que as compras e contratações de bens e serviços comuns, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços,

poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico (JACOBY, 2011). Quanto ao tipo de licitação, o art. 3º do Decreto nº. 3.391/2001 estipula como regra a adoção do menor preço, admitindo, excepcionalmente, a adoção do tipo preço e técnica, na modalidade concorrência, consoante o § 1º do referido artigo.

O pleno entendimento do instituto do Sistema de Registro de Preços requer breves considerações acerca de suas hipóteses de cabimento, suas vantagens e modo de processamento.

O art. 2º do Decreto nº. 3.931/2001 enumera as hipóteses de cabimento do Sistema de Registro de Preços, cujo rol é exaustivo e impossibilita que a Administração aplique-o a hipóteses que com ele não são compatíveis (JUSTEN FILHO, 2004).

O inciso I do referido artigo estabelece a utilização do sistema quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações freqüentes. Essas contratações frequentes devem ser do mesmo objeto e oriundas de demandas permanentes e renováveis, com algumas peculiaridades quando se tratar de aquisição de bens ou contratação de serviço. No tocante às compras, "o registro de preços destina-se àqueles casos em que o objeto adquirido é consumido ou se exaure em breve espaço de tempo, gerando necessidade de novas aquisições", são exemplos: os alimentos, medicamentos, material de consumo. Já a aplicação do Sistema de Registro de Preços aos serviços relaciona-se com "necessidades homogêneas" que não possam ser predeterminadas, como o atendimento à limpeza que varie quanto ao local e a frequência (JUSTEN FILHO, 2004, p. 153).

Aplica-se o Sistema de Registro de Preços quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições – inciso II. A doutrina observa que a necessidade estatal é quantificada em sua totalidade, entretanto sua execução é fracionada, soma-se a isso a "imprevisibilidade dos quantitativos e dos prazos para execução de cada parcela.", diretriz também aplicada aos serviços. Dessa forma, o Sistema de Registro de Preços gera uma multiplicidade de contratos, na medida em que a cada aquisição um novo contrato é gerado. Esse fato permite a contratação com diversos fornecedores e, portanto, a variação de preços, bem como a proporcionalidade da sanção por inadimplemento ao montante assumido por cada fornecedor (JUSTEN FILHO, 2004, p. 153).

O inciso III permite a utilização do Sistema de Registro de Preços quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo. Portanto, é necessário que diversos órgãos estatais apresentem demandas homogêneas, cujas características recaiam nas demais hipóteses do art. 2º do Decreto n°. 3.391/2001(JUSTEN FILHO, 2004).

Por fim, o inciso IV dispõe que será cabível o Sistema de Registro de Preços quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. Esse dispositivo apenas sintetiza o ponto comum a todas as demais hipóteses e erroneamente atribui a impresivibilidade oriunda das características da demanda administrativa à natureza do objeto a ser licitado (JUSTEN FILHO, 2004).

Ainda acerca das hipóteses de cabimento, registram-se, apenas no que interessa ao presente trabalho, as considerações exaradas pela Advocacia Geral da União, por meio da Orientação Normativa NAJ-MG nº. 53, de 22 de Julho de 2009:

> SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. ADOÇÃO PREFERENCIAL. INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 1º, 2º e 4º DO DECRETO 3931/2001.
> I. As contratações enquadradas nas hipóteses do art. 2º do Decreto nº 3.931/01 devem ser realizadas preferencialmente por meio de Sistema de Registro de Preços - SRP.
> II. **Admite-se a utilização do Sistema de Registro de Preços para a contratação de serviços de natureza continuada**, pois o Decreto 3.931/01 não fez qualquer ressalva quanto a tal possibilidade.
> III - A adoção do Sistema de Registro de Preços não depende do enquadramento preciso em uma das hipóteses do art. 2º do Decreto 3.931/01, mas sim do atendimento ao interesse público.
> IV - Admite-se a utilização do Sistema de Registro de Preços sob o fundamento de contingenciamento orçamentário, sem que isso caracterize afronta a normas de Direito Administrativo ou Financeiro. (grifo nosso)

A adoção do Sistema de Registro de Preços é vantajosa à Administração Pública em diversos aspectos. A doutrina elenca inúmeras benesses, a primeira delas é a supressão de licitações sequenciais de objetos similares (JUSTEN FILHO, 2004).

O Sistema de Registro de Preços destaca-se também pela rapidez da contratação quanto à gestão dos recursos financeiros, em virtude de a formalização do registro de preços prescindir de comprovação orçamentária. Feito o registro, ocorrendo a liberação do recurso, a contratação pode ser efetivada imediatamente. Diferentemente do ocorrido na licitação convencional que depende da comprovação de recurso orçamentário para o seu processamento, fato que ocasiona problemas na execução do orçamento (JUSTEN FILHO, 2004). Neste sentido, a Orientação n°. 20 de 1° de abril de 2009 da AGU assevera que "Na licitação para registro de preços, a indicação da dotação orçamentária é exigível apenas antes da assinatura do contrato".

Outra vantagem do Sistema de Registro de Preços é a efetivação de contratações por diferentes órgãos e entidades a partir de um só certame licitatório. Isso decorre da previsão normativa de participação dos órgãos nos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços de outro ente - art. 1°, IV do Decreto n°. 3.931/2001.

A condução dos procedimentos para registro de preços é desempenhada pelo órgão gerenciador, que executa as fases interna e externa da licitação e gerencia a ata de registro de preços. O Decreto n°. 3.931/2001 apresenta diversas definições, dentre elas a do órgão gerenciador como sendo o "órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos do certame para registro de preços e gerenciamento da Ata de Registro de Preços dele decorrente". Feita a seleção da proposta mais vantajosa, por meio de uma das modalidades licitatórias cabíveis para processamento do registro de preços, a Administração e o fornecedor formalizarão o registro dos preços através da ata de registro de preços.

A ata de registro de preços está conceituada no art. 1°, parágrafo único, II do Decreto n°. 3.931/2001 como o "documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, onde se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas." Nesse aspecto reside a principal peculiaridade do sistema de registro de preços que é a "promessa de contratação", cuja efetivação se dá no momento mais oportuno para a Administração (JUSTEN FILHO, 2004, p. 164).

O art. 15, § 3°, III da Lei n°. 8.666/1993 estabelece que o prazo de validade da ata de registro de preços não pode ultrapassar um ano. O Decreto n°. 3.931/2001, em seu art. 4°, reitera o prazo de validade legal atribuído à ata, admitindo eventuais prorrogações dentro deste limite temporal. Todavia, o § 2° do referido artigo, admite a prorrogação da ata quando a proposta continuar se mostrando mais vantajosa, satisfeitos os demais requisitos do Decreto, nos termos do art. 57, § 4° da Lei n°. 8.666/1993:

> Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:
> II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;
> § 4º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade superior, o prazo de que trata o inciso II do caput deste artigo poderá ser prorrogado por até doze meses.

Há gritante ilegalidade na disposição do § 2°, do art. 4°do Decreto n°. 3.931/2001, em virtude da excepcionalidade do art. 57, § 4° da Lei de Licitações, cuja aplicação restringe-se aos contratos de prestação de serviços contínuos (JUSTEN FILHO, 2004). Em posição semelhante tem se manifestado a AGU, consoante Orientação Normativa n°.19, de 1° de abril de 2009:

> O prazo de validade da ata de registro de preços é de no máximo um ano, nos termos dos art.15, §3º, III, da Lei nº 8.666, de 1993, razão porque eventual prorrogação da sua vigência com fundamento no § 2º do art. 4º do Decreto nº 3.931, de 2001, somente será admitida até o referido limite, e desde que devidamente justificada, mediante autorização da autoridade superior e que a proposta continue se mostrando mais vantajosa.

No tocante ainda à prorrogação das atas de registro de preços, importante observação fez o Tribunal de Contas da União, no Acórdão n°. 991/2009 – Plenário, de que na prorrogação das atas de registros de preços,

respeitado o prazo de vigência não superior a um ano, "não se restabelecem os quantitativos inicialmente fixados na licitação, sob pena de se infringirem os princípios que regem o procedimento licitatório, indicados no art. 3º da Lei nº 8.666/93".

Todavia, os Decretos n°. 3.931/2001 e 4.342/2002 serão revogados pelo Decreto n°. 7.892 de 23 de janeiro de 2013, o qual dispõe sobre o Sistema de Registro de Preços no âmbito da Administração Pública Federal e entrará em vigor em trinta dias a contar da data de sua publicação. O novo decreto prevê e define a figura do órgão não participante, vulgarmente conhecido como carona, e cria a Intenção de Registro de Preços – procedimento a ser operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais/SIASG para registro e divulgação dos itens a serem licitados e para realização de alguns atos incumbidos aos órgãos gerenciadores e participantes.

Acerca das hipóteses de cabimento do Sistema de Registro de Preços, o Decreto 7.892/2013 segue a linha do anterior, apenas especificando melhor a hipótese do art. 2°, II do Decreto 3.931/2001. No tocante à modalidade de licitação cabível para processamento do Sistema de Registro de Preços, o art. 7° mantém as modalidades concorrência e pregão, previstas no decreto anterior. O novo decreto dispensa a indicação de dotação orçamentária na licitação para registro de preços, a qual somente será exigida quando da formalização do contrato ou de outro instrumento hábil, em consonância com a Orientação Normativa n°. 20/2009 da Advocacia Geral da União.

No tocante à ata de registro de preços, importantes modificações traz o Decreto 7.892/2013. A primeira delas refere-se ao seu prazo de validade, o novo decreto segue o teor da Orientação Normativa n°. 19/2009 da Advocacia Geral da União, estatuindo prazo de validade não superior a doze meses, já computadas eventuais prorrogações – art. 12. Nessas prorrogações não poderá haver acréscimo do quantitativo registrado em ata – art.12, § 1°-, em conformidade com o consignado no Acórdão n°. 991/2009. Ademais, os contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços deverão ser assinados no período de validade da ata, e serão passíveis de alteração, observado o disposto no art. 65 da Lei 8.666/1993. A vigência desses contratos será disposta no instrumento convocatório e observará o disposto no art. 57 da Lei da 8.666/1993.

3. O CARONA

O art. 8° do Decreto n°. 3.931/2001 permitiu a utilização da ata de registro de preço vigente por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, desde que comprovada a vantagem. O órgão que usufrui dessa prerrogativa é conhecido vulgarmente como carona.

É importante distinguir o carona do órgão participante. O órgão participante é conceituado no art. 1°, parágrafo único, IV do referido decreto como sendo "o órgão ou entidade que participa dos procedimentos iniciais do SRP e integra a Ata de Registro de Preços." Portanto, esse órgão vincula-se ao Sistema de Registro de Preços desde o início do procedimento e para tanto, informa seu interesse em participar, especifica o objeto, quantifica seu consumo e posteriormente confirma a correspondência do objeto descrito pelo órgão gerenciador com o seu interesse. Já o carona, é o órgão que não tendo participado em época oportuna, solicita, posteriormente, ao órgão gerenciador o uso da ata de registro de preços (JACOBY, 2011).

O art. 8° estabelece ainda requisitos e limitações para adesão à ata de registro de preços, na condição de carona, *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**. (grifo nosso)

A comprovação da vantajosidade da adesão faz-se por meio de ampla pesquisa de preços (JACOBY, 2011). Quanto às exigências regulamentares para adesão à ata, na condição de carona, a doutrina acrescenta a necessidade de justificativa, a ser feita pelo órgão carona, por não ter participado do certame inicialmente, na condição de órgão participante, bem como por não ter adotado providências tempestivas para promover seu próprio registro de preço (JUSTEN FILHO, 2004).

No tocante aos quantitativos a serem contratados por meio da adesão à ata, na condição de carona, o § 3° do referido artigo limita as aquisições ou contratações em até cem por cento dos quantitativos registrados na ata de registro de preços.

Há quem defenda que o limite de cem por cento aplica-se "ao somatório dos contratos de todos os caronas, e não a cada um" (GASPARINI, 2011, p. 556). A Corte de Contas da União perfilhou-se a esse entendimento após uma evolução de posicionamento acerca do instituto do carona. O Acórdão n°. 1.487/2007-Plenário assim determinou ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão:

> 9.2.2. adote providências com vistas à reavaliação das regras atualmente estabelecidas para o registro de preços no Decreto n°. 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 vistas que **as regras atuais permitem a indesejável situação de adesão ilimitada a atas em vigor, desvirtuando as finalidades buscadas por essa sistemática**, tal como nas hipóteses mencionada no Relatório e Voto que fundamentam este Acórdão;(grifo nosso)

Nesse acórdão, a Corte de Contas da União evidenciou que a prática da adesão ilimitada às atas de registro de preços pelos caronas afronta o princípio da competição e a economia de escala, já que múltiplos contratos são originados de uma única licitação e à Administração seriam ofertados melhores preços se tivesse licitado um montante superior.

Em recente pronunciamento o Tribunal de Contas da União estabeleceu limites precisos à adesão de atas de registros de preços por órgãos não participantes, os caronas. O Acórdão n. 1.233/2012-Plenário incumbiu à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) o gerenciamento de ata de registro de preços "de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital", em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

A adesão tardia prevista como exceção tornou-se a regra e gera consequências graves à sistemática das contratações públicas; nesse sentido, alguns excertos do referido acórdão:

> 44. [...] Assim, a adesão ilimitada (ou adesão sem regras claras) às atas, conforme pode ser visto nos pareceres, textos doutrinários e exemplos trazidos nos autos, poderia representar **clara ofensa ao disposto no art. 37, XXI da Constituição Federal**, que exige que as compras e serviços sejam contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.
>
> 45. Por o Tribunal órgão essencialmente de controle, não pode deixar de avaliar, também, a possibilidade de que a sistemática de permitir adesões ilimitadas às Atas de Registro de Preços, por intermédio de caronas, possa constituir-se em **incentivo a práticas reprováveis, como fraude ao procedimento licitatório e prática da corrupção, principalmente em licitações destinadas ao fornecimento de grande vulto.**
>
> 47. Nota-se, claramente, que a adesão ilimitada à Ata de Registro de Preços representa **um desvirtuamento do SRP**, que tem como pressuposto principal o planejamento das aquisições pela Administração Pública, na medida em que propicia a contratação de muito mais itens do que a quantidade efetivamente licitada. [...] (grifo nosso)

Dessa forma, a soma dos quantitativos contratados decorrentes da ata de registro de preços não pode ultrapassar a quantidade inicialmente fixada no edital. Esse entendimento foi reiterado no Acórdão n°. 2.311/2012 do Tribunal de Contas quando do julgamento de Embargos de Declaração opostos pela Associação das Empresas Brasileiras de Tecnologia da Informação – ASSESPRO em face do Acórdão nº 1.233/2012 – Plenário.

Entretanto, esse novo entendimento será aplicado a partir do exercício de 2013. O Acórdão de nº. 2.692/2012 do dia 3 de outubro de 2012 - quando do julgamento do Pedido de Reexame interposto pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão contra decisão que determinou àquele ministério a adoção de 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-, assim determinou:

> 31. [...] Em que pese a necessidade de adequar os procedimentos de adesão por meio de "caronas" ao entendimento firmado nos Acórdãos 1.233/2012 e 2.311/2012, ambos do Plenário, reconheço que referidas deliberações trazem relevantes impactos às práticas de SRP atualmente adotadas por diversos órgãos e entidades da Administração. Assim, a **interrupção abrupta dessas práticas**, ainda que indevidas, sem período hábil de adaptação ou transição, conforme informações do recorrente, **pode trazer transtornos aos gestores**, tornando inviáveis os planejamentos efetuados pelos órgãos, com prejuízo às compras e contratações em todas as unidades da Federação.
> 32. A exiguidade do prazo para o cumprimento das determinações do Tribunal pode, assim, impossibilitar a celebração de novos contratos com base nas atas decorrentes de certame sem a fixação de parâmetros sobre o total de aquisições por não participantes. Essa situação é agravada pela sazonalidade das compras governamentais, que em muitos casos são concentradas ao final do ano, período em que são liberadas as dotações orçamentárias após a confirmação da concretização das receitas estimadas do orçamento.
> 33. Pelas razões expostas, entendo que a **fixação de prazo para que o entendimento firmado pelo Tribunal mediante o Acórdão 1.233/2012 - Plenário passe a operar seus efeitos, em caráter excepcional, atende aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade**, propiciando à Administração prazo razoável para adaptar seus procedimentos à referida deliberação.
> 34. Acolho, assim, as razões expostas pela SLTI/MPOG e proponho que este Tribunal, em caráter excepcional, **admita que os procedimentos de SRP em andamento, de acordo com a sistemática anterior de adesão tardia, possam ter continuidade até o final deste exercício.** (grifo nosso)

As contratações oriundas das adesões tardias regem-se pelas condições dispostas no registro de preços, salvo quando tenham ocorrido renegociações por parte do órgão gerenciador, como bem tem observado a doutrina ante a ausência de previsão normativa nesse aspecto (JACOBY, 2011).

No tocante aos sujeitos que podem aderir à ata de registro de preços, tardiamente, o Decreto n°. 3.931/2001 não impõe restrição. A todo e qualquer órgão ou entidade da Administração é facultada a utilização da ata de registro de preços de outro ente. Há interpretação ampliativa dessa disposição normativa, possibilitando a utilização de atas entre diferentes esferas de governo (JACOBY, 2011). Contudo, em posição oposta se manifesta a AGU, por meio da Orientação Normativa n°. 021/2009, alterada pela Portaria n°. 572 da AGU, de 13 de dezembro de 2011, a qual dispõe que é "vedada aos órgãos públicos federais a adesão à ata de registros de preços quando a licitação tiver sido realizada pela Administração Pública Estadual, Municipal ou Distrito Federal, bem como por entidades paraestatais."

No mesmo sentido posicionou–se o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão n°. 1.793/2011, determinando à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MP) que oriente aos órgãos integrantes do SISG "acerca da impossibilidade de adesão a atas de registro de preços provenientes de licitações de administração estadual, municipal ou distrital, por falta de amparo legal, em atenção à Orientação Normativa - AGU 21, de 1/4/2009".

A utilização da ata de registro de preços na qualidade de carona tem sido empregada por diversos órgãos

da Administração Pública, contudo essa figura tem ocasionado dissensões na doutrina e nos Tribunais de Contas, decorrentes da análise de sua natureza jurídica em face das diretrizes constitucionais e legais acerca da contratação públicas.

A Lei n°. 8.666/1993 autorizou a regulamentação do sistema de registro de preços por decreto, observando-se as diretrizes legais instituídas em seu art. 15. O Decreto n°. 3.931/2001 foi editado para regulamentar a matéria em âmbito federal.

À Administração Pública são atribuídos poderes, em razão de sua função de atender ao interesse público, um deles é o poder regulamentar ou normativo (DI PIETRO, 2006). O poder regulamentar tem previsão constitucional, o art. 84, IV assim dispõe:

> Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:
> IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

O poder regulamentar é "a atribuição privativa do Chefe do Poder Executivo para, mediante decreto, expedir atos normativos, chamados regulamentos, compatíveis com a lei e visando desenvolvê-la". Essa atribuição é estendida aos Chefes do Poder Executivo das demais unidades federadas, em decorrência da aplicação do princípio da simetria (GASPARINI, 2011, p. 172).

O poder regulamentar tem limites constitucionais, legais e formais. O limite constitucional à atribuição regulamentar decorre da expressa previsão de regulamentação da matéria por lei – reservas legais -, como exemplo o preceito constitucional que vincula a criação de cargos na Administração Pública à edição de lei. O limite legal impõe que a matéria regulamentada por decreto se restrinja ao âmbito disciplinado em lei. Por fim, o limite formal refere-se ao meio de exteriorização da regulamentação, o decreto, conforme a disciplina constitucional. A inobservância de qualquer desses limites invalida a regulamentação editada (GASPARINI, 2011). Nesse sentido, é pertinente a afirmação de PONTES DE MIRANDA (1970, *apud*, MELLO, 2011, p. 345) de que "Onde se estabelecem, alteram ou extinguem direitos, não há regulamentos – há abuso do poder regulamentar, invasão de competência legislativa".

Doutrinariamente admitem-se duas espécies de regulamento: regulamento de executivo e regulamento autônomo. O regulamento executivo institui normas apenas para perfeita execução da lei, sem, portanto criar direitos ou obrigações. Já o regulamento autônomo regulamenta matérias não previstas em lei, não está vinculado à lei prévia e, portanto, inova a ordem jurídica (DI PIETRO, 2006).

Parcela da doutrina defende que no Direito brasileiro apenas é permitida a edição de "regulamentos de execução", em decorrência do princípio da legalidade exposto no art. 5°, II da Constituição Federal, segundo o qual "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei" (GASPARINI, 2011, p. 175). Em sentido oposto, há quem admita a edição de regulamento autônomo apenas na hipótese de decreto que disponha acerca da organização e funcionamento da Administração Federal, quando não houver aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, nos termos do art.84, VI, "a" da Constituição Federal (DI PIETRO, 2006).

A inovação trazida pelo Decreto ao admitir que o carona contrate até 100% dos quantitativos registrados em ata é incompatível com a ordem jurídica e é ilegal, por violar os princípios da vinculação ao ato convocatório. As hipóteses de contratação que excedem os limites dispostos no ato convocatório estão expressamente disciplinadas em lei, não podendo o decreto inovar nesse sentido. A figura do carona afronta ainda aos princípios da isonomia, da economicidade e da moralidade. Todos os interessados na licitação devem ter ciência da extensão da contratação que a Administração pretende realizar, dessa forma é inadmissível que uma licitação aparentemente irrelevante seja transformada em uma fonte inesgotável para o licitante vencedor. Ademais a ausência de limites quantitativos na licitação representa um risco aos interessados cuja capacidade de fornecimento é restrita e delimitada e oportuniza desvios éticos danosos (JUSTEN FILHO, 2004).

Essa figura viola ainda o disposto no art. 37, XXI, da Constituição Federal, na medida em que os órgãos e entidades, no curso de execução de uma ata de registro de preços, podem adquirir bens ou serviços licitados pelos órgãos gestor sem ter participado de qualquer licitação. Dessa forma, o órgão gerenciador que permite a utilização de sua ata de registro de preços pelo carona e os fornecedores contratados podem ser responsabilizados, com base na disposição do art. 89 da Lei n°. 8.666/1993 (MUKAI, 2008):

> Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:
> Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.
> Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

Em oposição, há na doutrina quem considere o carona uma ferramenta de redução de tempo e custo nos procedimentos licitatórios, na medida em que dispensa "a repetição de um processo oneroso, lento e desgastante quando já alcançada a proposta mais vantajosa", enfatizando que seu uso tem substituído às contratações anteriormente efetivadas por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação e ainda contribuído para o controle dos preços nas licitações, em razão da publicidade conferida aos preços registrados (JACOBY, 2011, p. 470).

É importante enfatizar que o Tribunal de Contas da União autoriza a adesão às atas de registro de preços pelos caronas, no entanto condena a adesão ilimitada ou sem regras claras – Acórdãos n°.s 1.487/2007 e 2.133/2012. A adesão ilimitada afronta a diretriz constitucional estabelecida no art. 37, XXI, o princípio da competição, a economia de escala, e ainda contribui para fraudes e corrupção nos procedimentos licitatórios de grande vulto, conforme os excertos desses acórdãos transcritos no presente trabalho.

Entretanto, recentemente, foi publicado novo decreto para regulamentação do Sistema de Registro de Preços no âmbito da Administração Pública Federal. O Decreto n°. 7.892, em seu art. 2°, V, define o órgão não participante – carona -, como sendo o "órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços". Acerca dos moldes da adesão à ata de registro de preços na condição de carona, o novo decreto mantém a limitação da contratação, por órgão ou entidade, em até cem por cento dos quantitativos registrados em ata – art. 22, § 3°. No entanto, determina que o quantitativo decorrente das adesões às atas de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quíntuplo do quantitativo de cada item registrado, independente do número de órgãos não participantes que aderirem – art. 22, §4°. Quanto aos sujeitos que podem se utilizar da ata, o art. 22, § 8° estabelece expressa vedação aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal de aderirem à ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual, em conformidade com o disposto na Orientação n°. 21/2009 da Advocacia Geral da União. Todavia, faculta aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão à ata de registro de preços da Administração Pública Federal – art. 22, § 9°.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1988 foi o marco para o início do neoconstitucionalismo no Direito brasileiro. À Constituição é conferido caráter normativo, inclusive aos princípios nela estatuídos, cujos preceitos irradiam-se por todo o ordenamento jurídico, constituindo-se como fonte de interpretação e validade das normas. Dessa maneira, o Direito Administrativo, assim como os demais ramos, é avaliado sob uma perspectiva constitucional aliada à promoção da dignidade da pessoa humana.

O estudo do instituto do carona, criado pelo Decreto n°. 3.931/2001, não pode ser isolado da sistemática constitucional e legal das contratações públicas, tampouco desconsiderar as diretrizes e finalidades do Sistema de Registro de Preços. A Constituição Federal em seu art. 37, XXI, estabelece que as contratações públicas sejam efetivadas mediante procedimento licitatório que assegure a participação igualitária dos concorrentes.

A Lei 8.666/1993 regulamenta o art. 37, XXI da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Esse diploma estabelece que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas mediante Sistema de Registro de Preços, cuja regulamentação far-se-á mediante decreto. O Decreto n°. 3.931/2001 regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito da Administração Pública Federal, e o conceitua como um conjunto de procedimentos destinados a registrar os preços de bens e serviços para contratações futuras. As hipóteses de cabimento do Sistema de Registro de Preços estão elencadas no art. 2° do referido decreto, e sua adoção faculta à Administração a contratação em momento que melhor lhe convier – art. 15, § 4° da Lei 8.666/1993 -, bem como a comprovação de dotação orçamentária apenas quando da efetivação da contratação. A adoção do Sistema de Registro de Preços flexibiliza o gerenciamento das contratações,

possibilita uma melhor execução orçamentária e permite aquisição de bens ou a contratação de serviços em atendimento às demandas de diversos órgãos ou entidades.

O Decreto n°. 3.931/2001 permitiu a participação de órgão ou entidade nos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços, instituindo o órgão participante, e em seu art. 8 autorizou a utilização da ata de registro de preços por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, criando o polêmico instituto do carona.

A adesão tardia à ata de registro de preços na condição de carona tem sido objeto de discussão no âmbito doutrinário, nos órgãos consultivos e nos Tribunais de Contas. Consoante o art. 8°, § 3° do Decreto n°. 3.931/2001 cada órgão carona pode adquirir ou contratar até cem por cento dos quantitativos registrados em ata, isso desencadeou a ampla difusão do instituto nas contratações públicas, incitando a manifestação do Tribunal de Contas da União sobre o tema.

A Corte Contas da União autoriza a adesão às atas de registro de preços, na condição de carona, entretanto condena as adesões ilimitadas, ou sem regras claras, em virtude da afronta aos preceitos constitucionais e legais das contratações públicas e às diretrizes do Sistema de Registro de Preços. O carona, nos moldes em que foi instituído, fere o princípio da igualdade de condições entre os concorrentes, o princípio da competição, a economia de escala, estimula fraudes e corrupções nos procedimentos licitatórios de grande vulto e desvirtua o Sistema de Registro de Preços, cujo princípio basilar é o planejamento das contratações. Essas constatações feitas pela Corte de Contas da União culminaram em seu recente pronunciamento, cuja determinação é de que a soma dos quantitativos contratados decorrentes de ata de registro de preços não supere o quantitativo máximo previsto no edital, em observância ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório. A modificação da interpretação do § 3°, do art. 8° do Decreto n°. 3.931/2001 apenas será aplicada a partir do exercício de 2013.

Todavia, os Decretos n°.s 3.931/2001 e 4.342/2002 serão revogados pelo Decreto n°. 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito da Administração Pública Federal e cuja vigência inicia-se em trinta dias contados da data de sua publicação. O novo decreto conceitua o órgão não participante – carona-, e mantém a limitação de sua contratação em até cem por centos dos quantitativos registrados em ata. Porém, determina que o quantitativo decorrente das adesões às atas de registro de preços, não poderá exceder, na totalidade, ao quíntuplo do quantitativo de cada item registrado, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.

REFERÊNCIAS

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Orientação Normativa n°. 19, de 1° de abril de 2009. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=189180&ID_SITE=> . Acesso em: 4 jan. 2013.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Orientação Normativa n°. 20, de 1° de abril de 2009. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=189181> . Acesso em: 4 jan. 2013.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Orientação Normativa n°. 21, de 1° de abril de 2009. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/PaginasInternas/NormasInternas/AtoDetalhado.aspx?idAto=189182&ID_SITE=> . Acesso em: 4 jan. 2013.

ADVOCACIA GERAL DA UNIÃO. Orientação Normativa NAJ-MG n°. 53, de 22 de Julho de 2009. Disponível em: <http://www.agu.gov.br/sistemas/site/TemplateTexto.aspx?idConteudo=210490&ordenacao=0&id_site=761> . Acesso em: 4 jan. 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acessado em 08 de janeiro de 2013.

BRASIL. Decreto n°. 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm>. Acessado em 08 de janeiro de 2013.

BRASIL. Decreto n°. 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acessado em 24 de janeiro de 2013.

BRASIL. Lei n°. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acessado em 08 de janeiro de 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n°. 1.233. Relatório de Auditoria. Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação. Relator: Aroldo Cedraz. 23 de maio 2012. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-1233-19/12-P)[NUMD][B001]>. Acesso em: 10 jan. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n°. 1.487. Ministério da Saúde. Relator: Valmir Campelo. 03 de agosto de 2007. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**, Belo Horizonte, p. 421-437, 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n°. 1.793. Relatório de Levantamento de Auditoria (Fiscais nº: 540/2010). Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação. Relator: Valmir Campelo. 6 jul. 2011. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/ServletTcuProxy>. Acesso em: 10 jan. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n°. 2.692. Pedido de Reexame. Tribunal de Contas da União. Relator: Aroldo Cedraz. 03 de outubro de 2012. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-2692-39/12-P)[NUMD][B001]>. Acesso em: 10 jan. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão n°. 991. Consulta. José Agenor Álvares da Silva. Relator: Marcos Vinicius Vilaça. 13 mai. 2009. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-0991-18/09-P)[NUMD][B001]>. Acesso em: 10 jan. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo.** 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

JACOBY, Jorge Ulisses. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 4. ed. Belo Horizonte: Forum, 2011.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 28. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011.

MUKAI, Toshio. **Licitações e Contratos Públicos:** Comentários à Lei n. 8.666/93, com as alterações das leis n. 10.520/2002 (pregão), 10.973/2004, 11.079/2004, 11.107/2005, 11.196/2005, 11.484/2007, Decretos n. 5.450/2005

(pregão eletrônico), 5.504/2005, 6.204/2007, 6.232/2007, Lei complementar n. 123/2006 e Medida provisória n.335/2006. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SARMENTO, Daniel. **O neoconstitucionalismo no Brasil: riscos e possibilidades.** *In*. Direitos Fundamentais e Estado Constitucional: Estudos em homenagem a J.J. Gomes Canotilho. Coordenação George Salomão Leite Ingo Wolfgang Sarlet. São Paulo: Coimbra e Revista dos Tribunais, 2009. P. 9-49.