



**André Melo Ferreira**

**ADESÃO TARDIA À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS NA  
JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA  
UNIÃO**

**Monografia apresentada à  
Escola de Formação da  
Sociedade Brasileira de  
Direito Público – SBDP,  
sob a orientação do  
Professor Guilherme  
Jardim Jurksaitis.**

**SÃO PAULO  
2018**

## **ADESÃO TARDIA À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS NA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

### **Resumo**

O presente relatório se propõe a analisar o posicionamento do Tribunal de Contas da União (TCU), entre 2007 e 2018, acerca da utilização do instituto da “carona” (adesões tardias, ou adesões de órgãos não participantes da licitação) em Atas de Registro de Preços (ARP), provenientes de licitações conduzidas na modalidade pregão. Tal pesquisa tem como escopo, identificar e compreender o posicionamento do Tribunal de Contas da União, sobre a adesão a atas de registro de preços por entidades não participantes do certame. Ao final da análise, verifica-se o aval da Corte de Contas da União para a utilização do instituto na praxe da administração pública, mas de maneira excepcional e permeada de ceticismo.

*Palavras-chave:* Licitação. Sistema de Registro de Preços. Ata de Registro de Preços. Adesão. Carona. Tribunal de Contas da União (TCU).

## **Agradecimentos**

Agradeço aos meus pais, Valdenir Gonçalves Ferreira e Maria Angélica de Melo, por sempre fazerem do impossível para que, em todos os sentidos possíveis, eu pudesse me tornar um ser humano útil ao mundo. Agradeço pela humilde lição de amor ao próximo e, ao trabalho, talvez as lições mais importantes.

Ao meu Tio, Marcelo Vitor de Melo, pela lição do implacável senso de justiça, rentidão moral e honradez. Componentes indissociáveis e mandados de otimização das lições de meus pais.

Aos meus irmãos Carlos Eduardo Silva Melo, Júlio Cesar Coelho Filho e, Abrão Otávio Muniz Zenun, por sempre da maneira que puderam, nunca me deixarem desamparados.

A minha namorada e companheira Maria Luiza Ribeiro Tôrres, pelo amor, carinho e, infinito apoio e incentivo das mais diversas maneiras. Mas principalmente pela sua paciência em tanto me ensinar as coisas do mundo e da vida e, principalmente me aturar.

Aos meus mestres do Direito, Celso Antônio Bandeira de Mello, Geraldo Ataliba, Ricardo Marcondes Martins, Jorge Radi Junior, pelos momentos em que quando não ensinavam, inspiravam por sua conduta e genialidade a dedicação incessante ao estudo.

Aos amigos que a PUC/SP me trouxe, Manoel de Deus, João Gabriel, Fernando, Pedro, Giovanna, Lucas Mizuno, João Sampaio e Léo, por terem me ensinado algo em alguma medida e, por serem ou terem sido integrantes constantes em todos os sentidos da minha vida, que compõe esse momento.

Ao meu orientador Guilherme Jardim Jurksaitis, pela paciência de leão e, incessante dedicação. Agradeço ao senhor por todas as oportunidades que me deu mas principalmente, pelo carinho ao me tratar não só como um orientando, mas para os padrões de relações interpessoais de um mineiro, como um amigo.

A Helena minha tutora, pelo carinho, dedicação e paciência.

Por último, agradeço aos coordenadores e colegas da Escola de Formação, por terem me ensinado inúmeras vezes, que o pressuposto do progresso intelectual é a harmonia entre humanidade e estudo.

“ Ne sont ni les juges ni les avocats l'esprit de la loi”  
(Charles-Louis de Secondat, Baron de La Brède et de Montesquieu)

## Sumário

Introdução.....	7
Metodologia.....	10
1. O Sistema de Registro de Preços, Ata de Registro de Preços e a “Carona” no Ordenamento Jurídico Brasileiro.....	12
1.1 Sistema de Registro de Preços.....	13
1.2 Ata de Registro de Preços.....	16
1.3 Adesão Tardia à Ata de Registro de Preço – “CARONA”.....	19
2. Polêmica doutrinária que envolve a adoção da “CARONA” - Adesão Tardia às Atas de Registro de Preços.....	23
3. O passado. A vigência do Decreto 3.931 de 2001 e Jurisprudência do TCU sobre os contextos referentes à “carona” disciplinados pelo decreto.....	25
3.1 A Jurisprudência da Corte de Contas da União Perante o Decreto 3.931/01.....	28
4. O presente. O Decreto 7.892 de 2013 e Jurisprudência do TCU sobre os contextos referentes à “carona” – possíveis soluções ou não das críticas advindas da jurisprudência ao decreto anterior.....	34
4.1 A inovação do Decreto de Registro de Preços sobre o Decreto 3.931 em relação a “carona”.....	36
4.2 A jurisprudência do TCU perante o Decreto 7.9892/13...37	

5. O futuro. As alterações do Decreto 7.892 de 2013, no que diz respeito aos artigos que disciplinam a carona, incluídas pelo Decreto 9.488 de 2018.....	44
Conclusão.....	47
Referências Bibliográficas.....	51

## Introdução

O Direito Administrativo é uma área recente em termos de historiografia do Direito. Surge no contexto das reformas jurídicas da Revolução Francesa e, se solidifica no decorrer do século XVIII. Tem como base sólida as teorias advindas do assentamento jurisprudencial do Conselho de Estado Francês<sup>1</sup> idealizado em 1799 por Napoleão Bonaparte e criado pela Lei Francesa 28 de pluviôse do ano VIII (1800)<sup>2</sup>.

Assim sendo, os institutos jurídicos envolvidos nesta seara, muitas vezes tem sua origem na prática do cotidiano concernente à operacionalidade de temas de Direito Público, especificamente do Direito Administrativo. Não foi diferente com a licitação e com o Sistema de Registro de Preços (SRP) e, com a Ata de Registro de Preços (ARP) bem como com a "carona".

O processo de licitação pública é regra para contratação de obras, serviços, compras e alienações, conforme o art.37, XXI, da Constituição Federal, ou seja, deve ser empregado processo licitatório impreterivelmente em tais casos salvo especificações previstas em lei. Dentre as modalidades de licitação, existem duas que preveem a utilização do sistema de registro de preços, as modalidades concorrência e pregão.

O Sistema de Registro de Preços nos dizeres do art.15 da Lei 8.666/93 (Lei de licitações) é instituto aplicável para compras, na modalidade de licitação concorrência. Há, também sobre o mesmo instituto, previsão expressa admitindo a possibilidade de empregá-lo na modalidade licitatória pregão, conforme Lei 10.520/02 (Lei do pregão), que disciplina o mesmo certame. Com o surgimento do SRP aparecem na jurisprudência e doutrina, as discussões acerca da possibilidade de

---

<sup>1</sup> "Em premier lieu, la jurisprudence du Conseil d'Etat est marquée d'un caractère fortement prétorien, c'est-à-dire que le Conseil d'Etat, pour des raisons qui se relient à son origine historique et que l'on exposera plus tard, se reconnaît une grande liberté dans l'élaboration du droit; as jurisprudence administrative est incontestablement créatrice de droit." – LAUBADÈRE, André de. *Traité Élémentaire de Droit Administratif*. Librairie Générale de Droit ET de Jurisprudence, Paris, 1960. p. 33.

<sup>2</sup> TÁCITO, Caio. *Perspectivas do direito administrativo no próximo milênio*. In Revista de Direito Administrativo, no.212. Rio de Janeiro: FGV, abril/junho de 1998, p.01

determinado ente aderir ou se utilizar da ata de registro de preço feita por outro ente. Surge, desta situação, a figura da "carona".

Da discussão advinda de jurisprudência, legislação e doutrina, surgem nelas, e através delas, diversos questionamentos e discussões sobre o tema "carona", quais sejam: possibilidades de fraudar a licitação; conluio em licitação; fuga do direito público para o direito privado; imbricamento de princípios da administração pública, eficiência e indisponibilidade do interesse público; administração burocrática e gerencial dentre outros temas concernentes à temática tratada dentro do Direito Administrativo. Tais situações serão dissecadas na problemática deste trabalho, segundo as razões de decidir do próprio tribunal.

Assim, serão verificados no curso desta pesquisa, os posicionamentos do TCU, bem como, subsidiariamente para que melhor se compreenda, as eventuais indagações e colocações doutrinárias concomitantes às guinadas jurisprudenciais correspondentes a determinado fluxo temporal onde se debate o tema proposto (desde a edição do Decreto 3.931/01, até sua revogação pelo Decreto 7.892/2013, até o corrente ano de 2018, foco de debate dos acórdãos).

Em um primeiro momento nos dois primeiros capítulos, serão construídos pressupostos teóricos em bases doutrinárias a respeito da natureza jurídica e classificação dos temas licitação, Sistema de Registro de Preços, Ata de Registro de Preços e, "carona". Ainda nesta parte, no segundo capítulo será exposta a perspectiva doutrinária acerca do tema "carona" e as discussões a ele satélites.

Na segunda parte do trabalho, serão analisados os Decretos 3.931/01, bem como o Decreto 7.892/13, em capítulos separados e em cada um deles, a jurisprudência segundo os parâmetros legais neles estabelecidos. Sendo estes os capítulos terceiro e quarto.

Por último, haverá a reflexão sobre uma mudança no Decreto 7.892/13, feita pelo Decreto 9.488/18 e as possíveis repercussões que não de ocorrer delas e, a conclusão.

De tal forma se pretende ao final averiguar como o TCU, através do art.37, XXI da Constituição Federal, bem como da lei 8.666/1993, e do decretos 3.931/01 e, 7.892/2013 disciplina, regula e, em suma, compreende o fenômeno da adesão tardia às ARP, situação da "carona" em Ata de Registro de Preços.

## Metodologia

Os acórdãos utilizados no presente relatório surgiram de pesquisa feita no endereço eletrônico do TCU<sup>3</sup>. Os seguintes critérios de busca foram: "adesão adj2 ata adj2 registro adj2 preços". Adveio de tal pesquisa 32 (trinta e dois) enunciados da "Jurisprudência Seleccionada", 12 (doze) enunciados do "Boletim de Jurisprudência" e 2 (dois) enunciados no "Informativo de Licitações e contratos"<sup>4</sup>, resulta, neste momento, 32 (trinta e dois) acórdãos para análise, os que surgiram como resultado da pesquisa.

Desse resultado, foram selecionados 16 (dezesesseis) acórdãos, dos quais havia pertinência temática com a adesão tardia à ata de registro de preço nas licitações de modalidade pregão. Os 16 outros acórdãos tratavam em seu cerne de outras questões que não se relacionam com o tema do trabalho.

As atas de registro de preços ocorrem geralmente em licitações de modalidade pregão, dada à natureza da complexidade do certame, decorrente propriamente para objetos simples e serviços de menor monta e complexidade – itens e serviços de prateleiras, divisíveis e de demandas imprevisíveis. A modalidade adequada nestes termos para o estudo da "carona" seria o pregão, daí o porquê do recorte se ater a atas derivadas de licitações nesta modalidade.

Estes 16 acórdãos mencionaram outros 8 (oito) acórdãos que se mostraram relevantes para uma avaliação da jurisprudência do TCU sobre o tema. Desta forma, foram selecionados, na presente pesquisa, 24 (vinte) acórdãos<sup>5</sup>, e esse é o universo analisado por este estudo.

---

<sup>3</sup> <https://portal.tcu.gov.br/inicio/>

<sup>4</sup> "Jurisprudência Seleccionada", "Boletim de Jurisprudência", "Informativo de Licitações e contratos", são categorias especiais de pesquisas do site do TCU, que segundo o próprio tribunal, contém as discussões relevantes a respeito dos critérios de busca realizados.

<sup>5</sup> TC-011.643/2010-2; TC-008.840/2007-3; TC 011.737/2011-5; TC 008.840/2007-(acórdão 2692.12); TC-11.772/2010-7; TC-021.419/2011-6; TC-044.700/2012-1; TC 028.577/2011-6; TC 003.377/2015-6; TC 019.152/2015-9; TC 023.837/2016-0 [Apenso: TC 024.497/2016-9]; TC 030.778/2012-3; TC 023.072/2017-2; TC 034.914/2016-1; TC 029.929/2015-6 [Apenso: TC 035.283/2015-7]; TC 024.073/2014-8 [Apenso: TC

Os termos de avaliação da pesquisa se deram sob a orientação proposta.

A pesquisa considerou os seguintes parâmetros anteriores:

(a) levantamento preliminar da jurisprudência a ser analisada, considerando o período referencial de 2007 a 2018;

(b) o recorte temporal inicialmente fixado, considerado o período referencial acima, de modo a que a pesquisa considerasse entre 20 a 30 acórdãos, a princípio; e

(c) a definição inicial da hipótese de trabalho, a ser estabelecida na forma de pergunta, a partir do levantamento preliminar da jurisprudência (conforme item 'a' acima), nos termos a seguir:

(i) a jurisprudência do TCU, a partir do recorte estabelecido, indica orientação clara e precisa a respeito da figura do carona em ata de registro de preços?

(ii) a jurisprudência do TCU, a partir do recorte estabelecido, não indica orientação clara e precisa a respeito da figura do carona em ata de registro de preços, revelando comportamento casuístico do Tribunal ao deliberar sobre o tema?

(iii) em qualquer caso, a jurisprudência do TCU, a partir do recorte estabelecido, dialoga com o decreto regulamentar de 2013 (p. ex. o decreto normatizou o que antes fora decidido pela jurisprudência do TCU, o decreto normatizou prática que o TCU apontava em suas decisões como carente de fundamentação legal, o decreto normatizou em sentido diverso ao decidido pela jurisprudência do TCU, etc.)?

Ante os motivos expostos para uma melhor compreensão sistemática dos achados, a divisão em sumário ficou com uma análise teórica em dois capítulos. Outros dois capítulos que tratam da jurisprudência nos termos supracitados em relação em um primeiro momento ao Decreto 3.931/03 e

---

009.536/2013-2]; TC 034.968/2017-2; TC 021.893/2014-4; TC 021.418/2011-0; TC 028.577/2011-6; TC 004.338/2014-6; TC-021.269/2006-6; TC 021.647/2006; TC-014.020/2009-9;

em um segundo ao Decreto 7.892/13. Foi confeccionado mais um capítulo para comentar a mudança do Decreto de Registro de Preços, pela edição do Decreto 9.488/18, mais introdução e conclusão.

## **1. O Sistema de Registro de Preços, Ata de Registro de Preços e a “Carona” no Ordenamento Jurídico Brasileiro**

### 1.1 Sistema de Registro de Preços

O Sistema de Registro de Preços surge no ordenamento jurídico brasileiro com a edição da Lei Geral de Licitações, a Lei Federal 8.666/93. Tal lei prevê em seu artigo 15, nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>6</sup> e Marçal Justen Filho<sup>7</sup>, o dever-poder da administração pública de realizar sempre que possível, compras através de Sistema de Registro de Preços<sup>8</sup>. É um dever-poder, não se trata de mera escolha discricionária e, sim vinculada por parte da Administração Pública.

Tal instituto foi primeiramente regulamentado pelo Decreto 2.743/98, depois pelo Decreto 3.931/01 e, posteriormente, pelo Decreto 7.893/13 (Decreto do Registro de Preços), que atualmente regula a matéria em nível infralegal. Referido decreto, de plano, define o que é o instituto do registro e preços, qual seja: “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisições de bens, para contratações futuras” (BRASIL, 2013).

A situação pode se fazer confusa, visto que a adoção do SRP não é meramente discricionária, todavia a Administração Pública não é obrigada a segui-la caso feita. Não reside no fato de ser disciplinada por lei federal, obrigatoriedade de feito o registro de preços, a administração efetivar contratação. O registro de preços pode ser definido como um contrato normativo que estabelece um vínculo jurídico para, mantidas as condições endógenas e exógenas à contratação, aperfeiçoamento de futuras contratações entre as partes.

---

<sup>6</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 46.

<sup>7</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 16ª ed. São Paulo: Dialética, 2014, p. 255-256.

<sup>8</sup> 15. As compras, sempre que possível, deverão: II - ser processadas através de sistema de registro de preços.

Pode se dizer que a Administração Pública, em face das circunstâncias que se fazem necessária (imprevisibilidade da demanda, características do objeto e disponibilidade corrente) a adoção do Sistema de Registro de Preços se encontra perante o exercício de competência vinculada.

Ambas as partes são vinculadas pelas condições estabelecidas na Ata de Registro de Preços. A Administração Pública está impedida de exigir que o particular forneça o bem ou serviços em condições diferentes daquelas previamente estabelecidas. Tampouco pode o particular efetivar mudança nas condições previstas em ata. O que se admite é o reajuste dos preços registrados, posto não se tratar de mudança contratual, mas de medida de correção das condições econômicas avençadas em razão de mudanças sazonais de mercado (p. ex. para aplicar índice de reajuste preços que alcança todo o mercado).

O SRP é instrumento pelo qual se atribui a Lei Geral de Licitações, bem como ao instituto jurídico como um todo, uma atmosfera imbuída em espírito de lei gerencial. Nesta alternativa de gestão possibilitada frente aos contratos administrativos, *strictu sensu*, o SRP desburocratiza toda a sistemática licitatória padrão, concedendo concretização ao princípio da eficiência<sup>9</sup>, sem se olvidar dos demais, ao cotidiano da Administração Pública.

A Lei de Licitações prevê uma série de diversos procedimentos que podem ser utilizados, dentre eles o SRP. Respeitados os Princípios Gerais da Licitação<sup>10</sup>, bem como a lisura do procedimento licitatório, em linhas gerais, o licitante interessado é aquele que remanesce no curso do procedimento, remanescendo a vontade dele, e o interesse público inicial, celebra contrato com a administração.

---

<sup>9</sup> Previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, onde se encontram os ditos "Princípios da Administração Pública", quais sejam: Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e o que pode ser dito como indisponibilidade do interesse público, mas textualmente está como Eficiência. Adicionada na Constituição Federal com a Emenda Constitucional nº 19/98.

<sup>10</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 546.

Não se aplica tal lógica à licitação de registro de preços devido ao fato de, por ela, o licitante almejar o registro de seus produtos ou serviços, tendo a expectativa de direito, por prerrogativa concedida pela natureza do contrato (advinda do registro), de eventualmente ser requisitado de acordo com a necessidade futura. Diferente da licitação normal, onde o objeto pleiteado pelo licitante seria na celebração de um contrato administrativo com a Administração.

As propostas do licitante não se direcionam para o valor total do contrato, mas para cada item individualizado, ou lote predefinido pela Administração. É o caso de um ente da administração pública que queira adquirir toner para impressora, lâmpadas para repartição, ou objeto de natureza, para fins de licitação equivalentes.. O particular apresenta o preço individualizado de cada uma das lâmpadas e não do todo<sup>11</sup>, ou de um lote de lâmpadas.

Cabe ainda ressaltar, que o Sistema de Registro de Preços não é, e tampouco se confunde, com modalidade de licitação. É instituto jurídico que funciona como mandato de otimização do princípio da eficiência, desburocratizando o cotidiano da Administração Pública, bem como integra esforços por sua natureza, para que em detrimento dos meios e caminhos, se efetive com praticidade as contratações, por uma visão “minimalista” de licitação<sup>12</sup>.

As modalidades de licitação existente na realidade são seis, quais sejam: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão. Sendo este último possível de ser executado tanto de maneira eletrônica, quanto presencial. O registro de preços pode ocorrer apenas nas modalidades licitatórias concorrência e pregão. É previsto o Sistema de Registro de Preços para licitações de modalidade concorrência, no art. 15 da Lei de Licitações no art. 11 da Lei nº. 10.520/02.

---

<sup>11</sup> Crítica evidenciada pelo TCU na perda da “economia de escala” há ser abordada mais a frente.

<sup>12</sup> ALVES, Amanda Fontelles. *REGISTRO DE PREÇOS PARA CONTRATAÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA: UMA REFLEXÃO A PARTIR DA JURISPRUDÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO*. Tese (Especialista em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

## 1.2 Ata de Registro de Preços

A Ata de Registro de Preços (ARP) é o instrumento através do qual ocorre a formalização do registro em si, sendo a ARP meio através do qual se materializa o cadastramento dos preços, em um primeiro momento. A relação jurídica existe entre o registro de preços da Administração Pública e o particular, sendo a ARP o instrumento desta formalização<sup>13</sup>.

Como observado acima - mesmo que tal assunto não seja objeto que se presta a definir a natureza jurídica do Sistema de Registro de Preços, que é contratual - a Administração Pública não tem obrigatoriedade alguma de celebrar os contratos advindos da ARP. Em suma, o vencedor da licitação é convidado a assinar a Ata de Registro de Preços e não de imediato um contrato com a Administração<sup>14</sup>.

Lembra-se ainda, a Administração contratará em perspectivas futuras, quando quiser e quanto quiser, desde que previsto o quantitativo na ARP, durante o prazo da vigência permitido, que não pode ultrapassar 12 meses, incluindo prorrogações. Mais uma vez, a ideia é a redução de gastos, simplificação administrativa e, rapidez nas contratações.

A ARP tem sua conceituação já no art. 2º, II, do Decreto de Registro de Preços<sup>15</sup>, que diferentemente do Decreto anterior, 3.931/01, tem seus limites e noções muito bem estabelecidos, segundo a própria jurisprudência, antes oscilante, do Tribunal de Contas da União. O prazo de vigência da ARP

---

<sup>13</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012, p. 255.

<sup>14</sup> Nos dizeres de Edgar Guimarães e Joel de Menezes Niebuhr, "Ela é documento que formaliza a avença por meio do qual uma pessoa assume a obrigação de contratar com a Administração dentro do prazo estabelecido, nas condições e com o preço já apresentado durante a licitação". GUIMARÃES, Guimarães; NIEBUHR, Joel de Menezes. Registro de Preços: aspectos práticos e jurídicos. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013. p. 86

<sup>15</sup> Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

II - ata de registro de preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas;

a partir da assinatura do contrato é de um ano, conforme art. 15,§3º, III da Lei de Licitações 8.666/93<sup>16</sup>, e art. 12 do Decreto Federal 7.892/13, o Decreto de Registro de Preços<sup>17</sup>.

A empresa que venceu a licitação, e teve seus preços registrados, tem o dever de celebrar contrato, ou de fornecer os serviços e bens registrados, por intermédio de ordem de serviço, verificada a hipótese do art. 62, §4º,<sup>18</sup> da Lei de Licitações. A administração, por seu turno, tem o dever de firmar ata, registrando os preços da empresa vencedora.

Há um caso de, nos dizeres de Norberto Bobbio, *aparente antinomia*<sup>19</sup> entre os dois diplomas legais, Lei de Licitações e Decreto de Registro de Preços. Há um destoar entre o previsto no art. 3º do Decreto de Registro de Preços<sup>20</sup>, que diz, que a ARP poderá ser adotada nas hipóteses previstas, expressão que denota não obrigação e sim faculdade. Diferentemente se dá no caso da Lei de Licitações, que em seu art. 15, observa que "sempre que possível" será adotado o SRP.

A palavra "poderá", denota possibilidade de escolha pela própria etimologia da palavra "poder". Etimologicamente, "poder" denota ter permissão ou autorização que o faça<sup>21</sup>. No caso tratado o legislador da a

---

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

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

III - validade do registro não superior a um ano.

17 Art. 12. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993.

<sup>18</sup> Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

§ 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica.

19 BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral do Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p.240-249.

<sup>20</sup> Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

<sup>21</sup>poder

po·der

verbo transitivo direto e intransitivo.

1: Ter permissão ou autorização para

<<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/poder/>>. Acesso em: 21 de Nov. 2018.

permissão para que se adote nas situações cabíveis o SRP, na hipótese do art. 3º do Decreto de Registro de Preços.

Diferente é a previsão do art. 15 da Lei de Licitações, que observa que sempre que possível “deverá” ser processada através do SRP. “Dever”, diferentemente de “poder” (que como visto denota faculdade por permissão), denota, pela etimologia de sua palavra obrigação<sup>22</sup>, não havendo aqui campo para escolha. Frente às circunstâncias possíveis, ou seja, identificadas elas, o Administrador não só pode, como deve processar as compras por SRP.

Trata-se tal situação, como dito acima apenas de uma, “aparente antinomia”. No que tange a perspectiva da discricionariedade administrativa, como nos ensina Professor Ricardo Marcondes Martins, quanto maior a perspectiva de incompletude normativa maior azo é dado à discricionariedade<sup>23</sup>. Tendo como base a supremacia do interesse público, bem como a sua indisponibilidade, não há aqui discricionariedade, vide a inexistência de incompletude normativa.

A interpretação sistemática e teleológica de tais dispositivos, não permite que seja tratada em tiras tal situação, vide o fato de tais dispositivos se complementarem na melhor execução do procedimento, para que se alcance a melhor concretização do interesse público.

Nos dizeres do Prof. Marçal Justen Filho, como exposto acima, ao se denotar a perspectiva do “sempre que possível” não abre margens para que se interprete dentro deste campo semântico<sup>24</sup>, observado pelo modal deôntico<sup>25</sup> da norma, situação na qual esta não seja a situação em que o

---

<sup>22</sup>dever

de·ver

verbo transitivo direto

1 Ter obrigação (legal, moral, social etc.) de; precisar:

Disponível em: <<https://michaelis.uol.com.br/moderno-portugues/busca/portugues-brasileiro/dever/>>. Acesso em: 21 de Nov. 2018.

<sup>23</sup> MARTINS, Ricardo Marcondes. *Proporcionalidade e boa administração*. Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da PUC-SP, v. 3, p. 310-338, 2015.

<sup>24</sup> SAUSSURE, F. de. Curso de Linguística Geral. Organização Charles Bally e Albert Sechehaye; com a colaboração de Albert Riedlinger. Tradução Antônio Chelini, José Paulo Paes e Izidoro Blikstein. 28ª ed. São Paulo: Cultrix, 2012, p. 79-84.

<sup>25</sup> VILANOVA, Lourival. *Estruturas Lógicas e o Sistema de Direito Positivo*. Rio de Janeiro, Noeses, 2010, p. 108.

SRP se torna uma exigência do sistema. Não há que se falar aqui em exercício de uma competência discricionária, e sim no exercício de uma competência vinculada.

Não obstante o modal deôntico da norma, conforme defendido, a natureza jurídica do Sistema de Registro de Preços, é de Contrato Administrativo e conforme o art.2º, II do Decreto de Registro de Preços, a ARP é um documento VINCULATIVO, ou seja, a natureza jurídica dos institutos aqui defendida não abre margens hermenêuticas para que se interprete pelo espírito das leis, faculdade ao se falar em SRP, ou ARP.

### 1.3 Adesão Tardia à Ata de Registro de Preço – “CARONA”.

Conforme exposto em item anterior, a Ata de Registro de Preços é instrumento pelo qual se formaliza o Sistema de Registro de Preços. A ata, portanto, é o documento no qual estão catalogados os licitantes vencedores do certame proposto pela licitação em modalidade concorrência ou pregão, que visa à contratação ou prestação de serviços de menor monta e complexidade.

O pressuposto para integração à ARP é a prévia integração, enquanto Órgãos Participantes, da licitação realizada pelo Órgão Gerenciador. A previsão legal de tais órgãos eram, respectivamente na vigência do Decreto 3.931/01, o art.1º, incisos III e IV<sup>26</sup> e atualmente na vigência do Decreto Federal 7.892/13, art. 2º, incisos III, IV<sup>27</sup>.

---

26 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. (Redação dada pelo Decreto nº 4.342, de 23.8.2002)

Parágrafo único. Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

III - Órgão Gerenciador - 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; e

IV - Órgão Participante - órgão ou entidade que participa dos procedimentos iniciais do SRP e integra a Ata de Registro de Preços.

27 Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

I - Sistema de Registro de Preços - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;

II - ata de registro de preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas;

O órgão gerenciador, para fins didáticos, é o órgão ou entidade da Administração Pública que organiza o registro de preços e gerencia a ata dele decorrente. Já o órgão participante, se define por órgão ou entidade da Administração Pública que participa<sup>28</sup> dos procedimentos iniciais do SRP, e integra a ata posteriormente.

Surge de uma previsão normativa explícita, advinda da exegese do art. 8º no Decreto 3.931/01<sup>29</sup>, a possibilidade de utilização do registro de preços por entidades não vinculadas, por relação alguma à instituição de sua sistemática. Tal possibilidade de adesão tardia foi alterada pela edição do Decreto 4.342/02 e, com a revogação de ambos os diplomas, pela promulgação do Decreto de Registro de Preços, ainda é mantida, vide art. 22 do referido Decreto<sup>30</sup>, com maiores tratamentos sobre o tema, devido à tamanha repercussão e complexidade do assunto.

---

III - órgão gerenciador - órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;

IV - órgão participante - órgão ou entidade da administração pública que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços; (Redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

28 Muitas vezes conforme observado pela própria jurisprudência em relação à ARP, pelo TCU, os órgãos participantes às vezes não participam de fato os procedimentos iniciais, vindo apenas a integrar a licitação em um segundo momento. Do ponto de vista dogmático, "participar" não integra a denotação em atividade conforme a etimologia da palavra, o que causa estranhamento na prática.

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

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

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

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços. (Incluído pelo Decreto nº 4.342, de 23.8.2002)

<sup>30</sup> Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

§ 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão.

§ 1º-A A manifestação do órgão gerenciador de que trata o § 1º fica condicionada à realização de estudo, pelos órgãos e pelas entidades que não participaram do registro de

---

preços, que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública federal da utilização da ata de registro de preços, conforme estabelecido em ato do Secretário de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

§ 1º-B O estudo de que trata o § 1º-A, após aprovação pelo órgão gerenciador, será divulgado no Portal de Compras do Governo federal. (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

§ 2ª Caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente de adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes.

~~§ 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 dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.~~

§ 3º As aquisições ou as contratações adicionais de que trata este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes. (Redação dada pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

~~§ 4º O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independente do número de órgãos não participantes que aderirem.~~

§ 4º O instrumento convocatório preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem. (Redação dada pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

§ 4º-A Na hipótese de compra nacional: (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

I - as aquisições ou as contratações adicionais não excederão, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes; e (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

II - o instrumento convocatório da compra nacional preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não excederá, na totalidade, ao quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem. (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

~~§ 5º O órgão gerenciador somente poderá autorizar adesão à ata após a primeira aquisição ou contratação por órgão integrante da ata, exceto quando, justificadamente, não houver previsão no edital para aquisição ou contratação pelo órgão gerenciador.~~ (Revogado pelo Decreto nº 8.250, de 2.014)

§ 6ª Após a autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até noventa dias, observado o prazo de vigência da ata.

§ 7ª Compete ao órgão não participante os atos relativos à cobrança do cumprimento pelo fornecedor das obrigações contratualmente assumidas e a aplicação, observada a ampla defesa e o contraditório, de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.

§ 8ª É vedada aos órgãos e entidades da administração pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual.

§ 9ª É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal.

Tal possibilidade se consagra como a: Adesão tardia à Ata de Registro de Preço, usualmente conhecida por “carona”. Não se trata de órgão gerenciador, ou participante, e sim de órgão ou entidade da Administração Pública que não integrou em momento algum, o registro de preços e, decide “pegar carona” na ata decorrente do registro de preços de outros órgãos.

Em suma, o órgão “carona” ou a “carona” em si, trata-se de um fenômeno fático e, jurídico que consiste na contratação fundada em sistema de registro de preço vigente, todavia trazendo à circunstância fenomênica e relação jurídica, por decorrência lógica, uma entidade estatal não pertencente a estes campos originalmente. Com uma circunstância aditiva desde a evolução do tema até o presente momento, muitas mudanças ocorreram, como o fato de os quantitativos contratados não serem computados para o fim do exaurimento do limite previsto na licitação. Em um primeiro momento, após a modificação citada, os limites antes inexistentes passam a ser de até 100% da ata, todavia sem limitar o número de participantes em si.

Esta restrição citada, entretanto foi a única, sendo que num primeiro momento, qualquer órgão alheio ao sistema, não importando a órbita federativa, pode-se valer de tal solução. Esta situação e as repercussões decorrentes que surgiram, abordaremos no capítulo que se segue.

---

§ 9º-A Sem prejuízo da observância ao disposto no § 3º, à hipótese prevista no § 9º não se aplica o disposto nos § 1º-A e § 1º-B no caso de órgãos e entidades de outros entes federativos. (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

§ 10. É vedada a contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação por meio de adesão a ata de registro de preços que não seja: (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

I - gerenciada pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; ou (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

II - gerenciada por outro órgão ou entidade e previamente aprovada pela Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

§ 11. O disposto no § 10 não se aplica às hipóteses em que a contratação de serviços esteja vinculada ao fornecimento de bens de tecnologia da informação e comunicação constante da mesma ata de registro de preços. (Incluído pelo Decreto nº 9.488, de 2018) (Vigência)

## **2. Polêmica doutrinária que envolve a adoção da "CARONA" - Adesão Tardia às Atas de Registro de Preços**

Em um primeiro momento a doutrina se posicionou de forma veemente contra a "carona", de modo que o TCU, conforme veremos à frente, adotou suas premissas teóricas como critério inicial de sua *ratio dicendi*.

Existem as mais demasiadas críticas, por grande parte da doutrina feitas à figura da "carona", situação que passaremos abordar a partir de agora.<sup>31</sup> Dentre grande maior parte dos doutrinadores que se ocuparam do estudo do tema, os que fizeram de maneira mais contundente e crítica, foram os Professores, Marçal Justen Filho, Joel de Menezes Niebuhr e Edgar Guimarães.

Valermo-nos aqui neste momento do trabalho, de suas brilhantes e a nosso ver, acertadas asserções.

Há na adoção do "carona", a problemática da **ofensa ao princípio da legalidade**, a Lei Geral de licitações na possibilitou a adesão tardia à ata de registro de preços, tendo surgido tal questão por via de Decretos, primeiro o 3.931/01 e posteriormente 7.892/13. Não houve a previsão de outros órgãos para utilizar a figura do registro de preços. Diferente do que ocorre com as outras leis de licitação e contratos administrativos, que tratam da matéria com mais cautela, vide Lei do RDC, Micro Empresa e Empresas de Pequeno Porte, Empresas Estatais, dentre outras.<sup>32</sup>

Não obstante, há mácula ao **princípio da vinculação ao edital**, a partir do momento em que posterior à licitação permite-se que sejam realizadas demais outras possibilidades contratuais pelas quais se superam os quantitativos determinados. À época da vigência do Decreto 3.931/01

---

31 Tais opiniões refletem a maior parte da doutrina, mas não toda ela. É o caso de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, que é defensor da "carona" em sua obra Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial Eletrônico.

32 Lei 12.462/11; Lei 123/06; Lei 13.303/16; etc.

era ainda pior, os limites não existiam na “carona”, pois só se aplicavam ao órgão adquirente, mas não havia um número máximo de órgãos adquirentes.

Houve também ofensa ao **princípio da isonomia**, que advém da infração de disciplinas referentes às licitações, como é o caso do **limite legal à ampliação dos quantitativos originais contratados** – como já explicado – e da **habilitação**. A habilitação é momento no qual, pelos seus requisitos, se verifica a idoneidade do particular futuramente contratado. Todo da contratação, pressuposto para os requisitos avaliados na fase da habilitação, com o surgimento da “carona”, fica alterado o quantitativo total, visto que o montante levado em consideração, na prática é inexistente.

Como o edital é superado com a “carona”, o contratante, de forma arbitrária e, de modo a superar os limites legais estabelecidos passa muitas vezes a celebrar contratos que não observam em nada o ato convocatório.

De forma que a contratação indiscriminada frustra a expectativa dos participantes e das condições a que são submetidos. Deveria ser assegurado a todos os fornecedores tratamento equivalente o que não ocorre quando o particular titular do preço registrado, não formula proposta para realizar a contratação que se consumou.

Há pelos mesmos pressupostos, descumprimento do **princípio republicano**, pelo fato de a Administração Pública perder na economia de escala, a partir do momento em que aceita a contratação tendo como base um preço unitário. O valor de 200 toners de impressora e de 200.000 toners de impressora são coisas completamente distintas.

Em outras palavras, o licitante formula determinada proposta que é dependente das condições averiguadas no edital e, no ato convocatório. A ampliação vertiginosa dos mesmos previstos em um primeiro momento, tem como decorrência lógica aumento dos custos para a Administração Pública e, diminuição da margem de custo benefício, enquanto o particular aumenta os lucros e, diminui seus custos.

Por esta situação e sistemática como um todo, ocorre uma verdadeira hipótese de dispensa à licitação. A licitação anterior foi feita para fins

específicos e determinado, e como demonstrado, a "carona" tem como efeito o oposto do que se pleiteia ao fazer a licitação. Na prática, diversas entidades administrativas aderem à ata de registro de preços e, o regime jurídico da Lei Geral de Licitações não se aplica à elas, tampouco ao licitante.

Nem poderia ser desta maneira, pois não há como exigir sanção do licitante, por descumprir uma exigência que se torna muito superior ao que antes havia sido pactuado. Atingido o antes pactuado, torna-se vedado por perspectiva jurídica, qualquer outra contratação, devido ao exaurimento do registro de preços e, portanto da licitação anterior.

Há neste momento uma crítica extradogmática muito forte por parte da doutrina. Que é, segundo a perspectiva majoritária, um escancarar de portas para a corrupção, com a adoção da figura do "carona". Os doutrinadores usam palavras como: "teratologia", "escabrosidade", "nocividade", "banditismo", dentre outras de mesmo peso semântico.

Num país nos dizeres de Vitor Nunes Leal, de *Coronelismo, Enxada e Voto*, a abertura para exercício de uma competência vinculada por parte do legislador ao administrador público, tem se mostrado historicamente problemática.

Em situações de licitação onde os vultos são gigantescos e há possibilidade de uma escolha livre, em um país onde o processo de formação cultural e social é definido pelo clientelismo e pelo patrimonialismo, a tendência é de que a história se repita e o mar das contratações públicas desague em um oceano de corrupção.

### **3. O passado. A vigência do Decreto 3.931 de 2001 e Jurisprudência do TCU sobre os contextos referentes à “carona” disciplinados pelo decreto**

O Decreto 3.931/01 regulamentava o Sistema de Registro de Preços previsto no art.15 da Lei 8.666/93, lei de Licitações, e da outras providências. Tal decreto tem 17 artigos sem divisão temática por capítulos, diferentemente do vigente decreto sobre o mesmo tema, Decreto 7.892/13

Logo de plano os dois primeiros artigos tratam das disposições gerais da matéria. O artigo primeiro observa que contratações de serviços e aquisição de bens, quando efetuadas pelo serviço de preços por entidades controladas direta ou indiretamente pela união, irão observar o disposto no decreto. Em seu parágrafo único estabelece uma série de definições e distinções, que importam para melhor compreensão das enunciações posteriores (SRP, ARP, órgãos gerenciador e participante).

O artigo segundo estabelece as hipóteses preferenciais de adoção do SRP, sendo que seu parágrafo único enuncia norma permissiva em regime de exceção a realização de serviço de preços, que é desde que comprovada vantagem econômica, e obedecida a legislação vigente.

Após estas considerações e elucidações iniciais advindas da exposição dos dois primeiros artigos, surge no decreto o artigo de maior extensão tanto em tamanho, devido ao fato de ser o maior artigo do mesmo diploma, quanto no conteúdo; decorrência das situações que regulamenta. O artigo terceiro é responsável por parametrizar as situações de licitação para registro de preços, bem como as competências dos órgãos gerenciador e participante. Em seu *caput*, são elencadas as modalidades de licitação, quais sejam, concorrência ou pregão, de tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666/93, e da Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002, sendo precedida de ampla pesquisa de mercado.

Observado o art.3º, §1 do Decreto 3.931/01 é possível, excepcionalmente, na modalidade de concorrência adotar o tipo técnica e preço, a critério do órgão gerenciador, mediante despacho devidamente

fundamentado de autoridade máxima do órgão, ou entidade. O parágrafo segundo, bem como seus incisos, do supracitado artigo, dão o tônus das funções e atribuições do órgão gerenciador.

Ainda no artigo terceiro, os parágrafos terceiro e quarto nos, moldes do parágrafo segundo da mesma espécie normativa, observam as responsabilidades e limites de atuação do órgão participante, tendo este mais atribuições, do que o órgão gerenciador, em linhas gerais, todavia de menos responsabilidades.

Neste ínterim, no decorrer do Decreto, o artigo quarto tem por temática a validade da ata de registro de preços, sendo que seus dois parágrafos versam nesta ordem sobre a vigência da Ata de Registro de Preços, e sua eventual prorrogação. Já os artigos quinto, sexto e sétimo dispõem sobre o registro de preços propriamente dito, ou seja questões práticas como: subdivisão da quantidade total de item em lotes, fornecedores necessários, ordem de classificações e, as excepcionalidades de cada uma destas previsões de acordo com a situação fática (art. 5º, p.u, e art.6º, I a III), seguindo sempre os princípios da administração pública, bem como os princípios licitatórios.

O artigo sétimo, é de importante observação, nele está contida a norma que isenta de obrigatoriedade a administração pública, de firmar contratações advindas da existência de preços registrados, ressalvando sempre o direito de preferência ao beneficiário do registro.

Surge neste momento a temática central deste trabalho, tratada no artigo oitavo do Decreto 3931/01, que prevê a figura do carona, ou adesão tardia. Dispõe o artigo que: durante a vigência da ARP, **qualquer órgão** que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta do órgão gerenciador, e desde que comprovada devidamente a vantagem, **poderá se utilizar da ata de registro de preços.**

A situação prática tem suas hipóteses nos parágrafos, que observam, que, §1º o órgão carona quando desejar fazer uso da ata deve manifestar seu interesse junto ao órgão gerenciador da Ata, que indica os fornecedores e preços, pela ordem de classificação; §2º o fornecedor beneficiário opta

por aceitar ou não, o fornecimento, desde que não prejudique as obrigações anteriormente assumidas; §3º as aquisições ou contratações adicionais do carona não poderão exceder por órgão, ou entidade a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços.

Os artigos nono, dez e onze preceituam sobre a temática da licitação para a ARP, bem como da assinatura da ata e da contratação com fornecedores registrados. O artigo nono em seus incisos e parágrafos dispõe sobre as formas especificações e modelos a serem seguidos no edital. Já os artigos dez e onze, tutelam respectivamente a homologação do resultado da licitação, e seus pormenores, bem como a contratação dos fornecedores registrados em ata, e suas formalizações.

O artigo doze e treze são os últimos que dizem a respeito da questão instrumental da ata de registro de preços, no Decreto nº 3.931/01. Tais artigos versam sobre a revisão e o cancelamento dos preços registrados, e suas respectivas hipóteses, sendo que o artigo doze elenca as alterações a que a o registro de preços está submetido, observadas as condições dos incisos e parágrafos, e suas circunspeções práticas; e o artigo treze normatiza o cancelamento do registro de preços do fornecedor como penalidade de certas circunstâncias, claro assegurado o seu direito ao contraditório e a ampla defesa, e/ou cancelamento mediante sua solicitação.

Ao cabo do decreto, os artigos do quatorze ao dezessete versam sobre questões meramente procedimentais e de operacionalização de recursos de tecnologia da informação na operacionalização das disposições do decreto tratado (art.14); edição de normas complementares por parte do Ministério responsável (art.15); data de entrada em vigor e a norma revogada (arts. 15 e 16).

### **3.1 A Jurisprudência da Corte de Contas da União Perante o Decreto 3.931/01<sup>33</sup>.**

---

<sup>33</sup> TC 004.338/2014-6; TC-021.269/2006-6; TC 021.647/2006; TC-014.020/2009-9; TC-011.643/2010-2; TC-008.840/2007-3; TC 011.737/2011-5; TC 008.840/2007-(acórdão 2692.12);

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União é clara e precisa em seu posicionamento acerca da adesão tardia à ata de registro de preços. Em um período discriminado entre 2007 e 2013, antes da vigência do Decreto 7.892/13, a jurisprudência do TCU se comunica com o Decreto nº 3.931/01 de maneira que é possível dizer que sua tendência é classificá-lo como omissa. De tal omissão, surge como decorrência o fato de grande parte das atas de registro de preços serem classificadas como irregulares, pelo crivo da Corte de Contas da União.

Existe apenas uma restrição em relação à figura do "carona", qual seja a necessidade de as contratações adicionais a que se refere o artigo ("carona"), não pode exceder a 100% dos valores estipulados na Ata de Registro de Preços. Tal parágrafo foi acrescido pelo Decreto 4.342/2002, que é a observância disposta no art. 8º, §3º, do Decreto 3.931/01. Antes não havia limite algum.

Sendo esta a grande omissão apontada pela Corte de Contas da União, a omissão do Decreto ocorre em não impor restrições aos quantitativos em contratações adicionais por carona.

A grande problemática se dá no entorno, de em um primeiro momento estabelecer a distinção entre a adesão a ata de registro de preços, propriamente dita, e a adesão tardia a ata de registro de preços, que é a figura do carona. A jurisprudência em um primeiro momento se mostra oscilante, vez que encara os efeitos de ambas as situações de uma mesma maneira. Em um segundo momento, há clara distinção sobre as situações, guardadas suas peculiaridades, segundo as quais: a adesão à ata de registro de preços é situação na qual, órgão participante da licitação, seja de qual entidade for, se vale dos valores da ata, para a contratação das obras e serviços de que necessite, conforme as disposições da licitação na modalidade pregão.

Diferente é a situação da adesão tardia à ata de registro de preços, também conhecida como "carona", onde o que ocorre é que um ente, ou órgão que não participou da licitação anterior se vale da ata de registro de preços feita, ou seja, "pega carona", para contratação nos termos em que

precisa. Depois desta dicotomia feita e bem estabelecida dentro da própria evolução jurisprudencial do Tribunal de Contas da União, surgem diversas análises a respeito do instituto jurídico do Sistema de Registro de Preços, da Ata de Registro de Preços, e principalmente da figura da adesão tardia.

O TCU não nega em momento algum que o SRP é benéfico para a administração pública, de modo que concretiza o princípio da eficiência prevista no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, bem como observa os princípios licitatórios da competição e da economicidade. Há diversas benesses que advém a utilização do instituto jurídico, que traz de maneira coesa um sopro de sistemática gerencial à burocratização da praxe administrativa.

Tal situação é reconhecida pelo TCU. O problema maior é a figura do "carona" em si. Não há limites para o número de adesão de entidades e/ou órgãos à ata de registro de preços. Em outras palavras, mesmo que se obedeça sob a estrita legalidade o art. 8º do Decreto 3.931 que observa as regras concernentes ao "carona", bem como seu §3º que é única restrição feita ao órgão, não há observação nenhuma sobre o número máximo de entidades que podem aderir à ata de registro de preços sem que tenham participado da licitação.

Esta é, novamente, a omissão apontada pela jurisprudência da Corte de Contas em relação ao Decreto.

Na visão do TCU sobre a sistemática administrativa, tanto em termos dogmáticos quanto práticos, tal situação abre margem para o conluio, para a corrupção e para a deturpação de todos os princípios licitatórios, bem como para os princípios da isonomia e da moralidade. Neste ínterim, as referências da Corte de Contas da União em relação ao Decreto nº 3.931 são de que ele é completamente omissos em relação a esta situação, pois nem nos arts. 3º e 8º, que estabelecem as responsabilidades dos órgãos e participantes da ata de registro de preços, bem como os limites à adesão

tardia. Conforme demonstrado pela argumentação do Ministro Valmir Campelo no TC-008.840/2007-3<sup>34</sup>.

Há, entretanto, uma situação contrassensual dentro dos próprios posicionamentos do TCU. Nas decisões discriminadas para o levantamento jurisprudencial, a argumentação central se dá no ponto em que a “carona” da maneira como o instituto é tratado no Decreto nº 3.931/01, não tem limites legais que evitam situações que possibilitam o “jogo de planilhas”, além de prejudicar a economia de escala, bem como fraudar as licitações e, desestimular a participação do certame.

O “jogo de planilhas” se caracteriza pela possibilidade de o participante da licitação, futuro contratado pela administração, ter a faculdade de fornecer os preços baixíssimos, diante da situação futura de ter vários aderentes à ata de registro de preços, advinda dos órgãos “caronas”<sup>35</sup>. Na casuística surgem ocasiões em que uma empresa contratada para prestar serviços a um custo estimado de R\$32 milhões, pode executar contratos da ordem de R\$ 2 bilhões. Situação demonstrada na constância dos argumentos do TC-011.643/2010-2, cuja relatoria pertence ao Min. Valmir Campelo<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> 25. Contudo, na minha opinião, com o advento do registro de preço e da possibilidade de adesão sem limites à respectiva ata, pela estreita via do decreto regulamentar, criaram-se as condições para que o vencedor de uma única licitação celebre múltiplos contratos com órgãos da administração. Tal faculdade, se exercida, viola diretamente, na prática, os citados princípios constitucionais e legais, além de propiciar infringência aos da eficiência, impessoalidade e moralidade.

PROBLEMA DE ORDEM PRÁTICA DA ADESÃO ILIMITADA DE ÓRGÃOS DA ADM À ARP

26. Penso que tal cenário demanda a atuação desta Corte no sentido de determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão central do sistema de serviços gerais do Governo Federal, sejam adotadas providências com vistas à reavaliação das regras atualmente estabelecidas para o registro de preços, de forma a estabelecer limites para a adesão, pelos órgãos e entidades, a registros de preços realizados por outros, visando preservar os princípios que norteiam a administração pública. 34 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. TC-008.840/2007-3. Rel. Min. Valmir Campelo. 01/08/2007. p. 1-10

<sup>35</sup> Situação explicada no item 1.1 Sistema de Registro de Preços: “As propostas do licitante não se direcionam para o valor total do contrato, mas para cada item individualizado, ou lote predefinido pela Administração. É o caso de um ente da administração pública que queira adquirir toner para impressora, lâmpadas para repartição, ou objeto de natureza, para fins de licitação equivalentes. O particular apresenta o preço individualizado de cada uma das lâmpadas e não do todo, ou de um lote de lâmpadas.”

<sup>36</sup> 151. O Ministro Valmir Campelo, no âmbito do TC 008.840/2007-3, discorreu sobre a questão da adesão indiscriminada a atas de registro de preços, conforme se verifica no trecho a seguir do voto condutor do Acórdão 1.487/2007-TCU-Plenário:

“6. 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

A economia de escala é prejudicada de maneira reflexa à situação do jogo de planilhas. O pretense participante da licitação que sofre com a fraude advinda de conluio entre administrador e administrado, não ganha dinheiro, tampouco a situação se reverte de maneira benéfica para a administração, visto que em um segundo momento, os lucros absurdos advindos das sucessivas caronas, que como anteriormente dito não tem limites, encareceriam os custos da licitação e não se adequariam a melhor situação para a administração.

Neste contexto, a decorrência lógica, nos dizeres da Corte de Contas da União, é a ofensa a diversos princípios, como isonomia, por beneficiar um administrado em detrimento de outros; moralidade por deturpar o certame partindo de um móvel espúrio na motivação do agente; sem dizer nos princípios licitatórios propriamente ditos, como a competição, que na prática é inexistência, a economicidade, dentre outros. Partindo deste pressuposto, a licitação fica prejudicada sendo obviamente mais proveitoso não participar do certame, bem como deturpar toda sistemática.

Um exemplo latente de mácula ao princípio da moralidade e do desvirtuamento ao SRP extraiu-se do TC 011.772/2010-7, que mostra, segundo o TCU, o desvio de finalidade do instrumento. Ocorre no contexto da vigência do Decreto 3.931/01 a **comercialização das atas de registro de preço.**<sup>37</sup>

---

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.

7. Refiro-me à regra inserta no art. 8º, § 3º, do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que permite a cada órgão que aderir à Ata, individualmente, contratar até 100% dos quantitativos ali registrados. No caso em concreto sob exame, a 4ª Secex faz um exercício de raciocínio em que demonstra a possibilidade real de a empresa vencedora do citado Pregão 16/2005 ter firmado contratos com os 62 órgãos que aderiram à ata, na ordem de aproximadamente 2 bilhões de reais, sendo que, inicialmente, sagrou-se vencedora de um único certame licitatório para prestação de serviços no valor de R\$ 32,0 milhões. Está claro que essa situação é incompatível com a orientação constitucional que preconiza a competitividade e a observância da isonomia na realização das licitações públicas.

8. 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.'

37 "21. Registre-se, ademais, que a Sefti constatou a possibilidade de exploração comercial das Atas de Registro de Preços por empresas privadas, como se observa, por exemplo, no site [www.bidsolutions.com.br](http://www.bidsolutions.com.br), que oferece auxílio nas compras via adesão às atas válidas de

Nos casos estudados, as orientações e pareceres do TCU foram para que, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão adotasse providências com vistas à reavaliação das regras então estabelecidas para o registro de preços no Decreto n.º 3.931/01, 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 permitiam a indesejável situação de adesão ilimitada a atas em vigor, desvirtuando as finalidades buscadas por essa sistemática.

O grande contrassenso em relação à jurisprudência, e a própria atuação do Tribunal de Contas da União, é que mesmo acusando o instituto de diversas situações, a ação de controle mais contundente que teve, foi de declarar a suspensão de algumas atas e a invalidade de outras, sem basear, todavia, em nenhuma das constatações problemáticas que observou do instituto. Mas a assertiva observada de que o diálogo é omisso, de fato o é, conforme indica o Tribunal de Contas.

Por último, constata-se que, das constantes negativas do Tribunal de Contas da União em relação à utilização da "carona", o TCU tem tendência a invalidar as atas cujas caronas são feitas por previsões contratuais têm como objetos aqueles de natureza relacionada a serviços de tecnologia e informação, pois segundo a própria corte é onde há maior perda na

---

órgãos federais, estaduais e municipais, informando a existência, na data do acesso, de 35.610 itens em Atas de Registro de Preços e R\$ 63.347.040,34 em itens, além de apresentar o seguinte anúncio: "Quer vender mais a sua Ata de Registro de Preço"? A BID SOLUTIONS TE AJUDA!".

22. Outro exemplo é o site [www2.dlink.com.br](http://www2.dlink.com.br), que convida os interessados a aproveitar "as facilidades das atas de registro de preços junto a diversos órgãos federais para adquirir as soluções

D-Link com mais agilidade", além de oferecer um "guia de adesão a atas e preços".

23. 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.

24. Por esses motivos, entendo que a possibilidade de adesão à Ata de Registro de Preços deve limitar-se à quantidade remanescente no registro." TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. TC 011.643/2010-2. Rel. Min. Waldir Campelo. 06/07/2011. p. 14.

economia de escala e, possibilidade de conluio e corrupção. Ainda, tendo o tribunal.

#### **4. O presente. O Decreto 7.892 de 2013 e Jurisprudência do TCU sobre os contextos referentes à “carona” – possíveis soluções ou não das críticas advindas da jurisprudência ao decreto anterior.**

O Decreto 3.931/01 foi revogado pela promulgação do Decreto de Registro de Preços, o Decreto 7.892/13. Este de maneira referente à estrutura e organização, latentemente diferente do outro, sendo este vigente até os dias de hoje e, responsável por disciplinar o Sistema de Registro de Preços. Por decorrência a Ata de Registro de Preços e também a adesão tardia a ata de registro de preços, a “carona”.

O Decreto de Registro de Preços é de natureza didática. Dividido em capítulos responde em grande parte os anseios discutidos no TCU e, observados em sua jurisprudência até então. Descreve, regulamenta e define melhores diretrizes a respeito do Sistema de Registro de Preços, Ata de Registro de Preços e “carona”, com bem mais minúcia e critério. Como passaremos a observa à diante.

Pode se dizer de maneira inequívoca que, em consonância com as observâncias traçadas pela Corte de Contas da União, o que ocorre com a edição do Decreto de Registro de Preços é, a verdadeira imposição de limites a adesão tardia à ARP.

Diferentemente do Decreto 3.931/01, o Decreto de Registro de Preços é de cunho não só dispositório, mas também explicativo. É dividido em 29 artigos, distribuídos em 10 capítulos.

O Capítulo I, *Disposições Gerais*, é composto pelos dos artigos 1º ao 3º e, dispõe sobre as definições gerais e, definições de termos e conceitos iniciais, como Sistema de Registro de Preços (SRP), Ata de Registro de Preços (ARP), dentre outros. Ainda neste capítulo são mencionados e explicados no art. 2º os órgãos gerenciadores e participantes do SRP,

todavia tem sua competência definida nos Capítulos III e IV, respectivamente, *Das competências do Órgão Gerenciador e Das competências do órgão Participante*, arts. 5º e 6º.

O Capítulo II, *Da intenção para o registro de preços*, composto pelo art. 4º institui o procedimento, bem como as etapas e situações para a intenção de participar do Registro de Preços. O Capítulo V e VI ditam os procedimentos acerca *Da Licitação Para Registro de Preços* e também do *Registro de Preços e da Validade*.

Tais capítulos compostos pelos arts entre 7º ao 12, de forma descritiva ditam o caminho para participar, como é a participação da licitação, como é a licitação (observa as peculiaridades do SRP, e não de uma licitação comum, conforme explicado) e tendo nela logrado êxito, como será o Registro de Preços propriamente dito, bem como a validade da Ata deste Registro (prazos procedimentos, etc).

Na sistemática dos dois capítulos anteriormente citados, o capítulo VII, *Da assinatura da Ata e da Contratação com Fornecedores Registrados*, observa como se dará, nos pressupostos anteriormente explicados com base na fonte doutrinária, como será o funcionamento depois de assinada a ata, a contratação e o fornecimento entre fornecedor e adquirente do produto. Tal capítulo é composto pelos arts. 13, 14 e 15.

Importa observar que tais disposições nos últimos dois parágrafos e algumas questões anteriores, como algumas descrições do Capítulo I, eram sequer mencionadas no Decreto 3.931/01<sup>38</sup>, fazendo com que em relação a

---

<sup>38</sup> Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

I - Sistema de Registro de Preços - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;

II - ata de registro de preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas;

III - órgão gerenciador - órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;

IV - órgão participante - órgão ou entidade da administração pública federal que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços; e

este decreto, ele fosse bem menos descritivo e, portanto prejudicial em perspectivas operacionais.

Os capítulos VIII e X, antepenúltimo e último, tratam sucessivamente *Da revisão e Do cancelamento dos Preços Registrados e, Das disposições Finais e Transitórias*. Interessante no Capítulo VIII, observar que os arts. 17, 18 e 19, estabelecem uma série de direitos ao fornecedor, não existentes no Decreto 3.931/01,<sup>39</sup> também.

Ademais, observa o Capítulo X, em seu art. 24 que serão vigentes as determinações do Decreto 3.931/01 até o término da vigência das ARP feitas anteriores ao Decreto 7.892/13, ou seja, durante a vigência daquele decreto.

#### **4.1 A INOVAÇÃO DO DECRETO DE REGISTRO DE PREÇOS SOBRE O DECRETO 3.931 EM RELAÇÃO A "CARONA".**

Nos dizeres de Marçal Justen Filho: *"A evolução trazida pelo Dec. 7.892/13 se relacionou com a fixação de limites máximos para os quantitativos contratados mediante o SRP."*

---

IV - órgão participante - órgão ou entidade da administração pública que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços; [\(Redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 2.014\)](#)

V - órgão não participante - 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.

VI - compra nacional - compra ou contratação de bens e serviços, em que o órgão gerenciador conduz os procedimentos para registro de preços destinado à execução descentralizada de programa ou projeto federal, mediante prévia indicação da demanda pelos entes federados beneficiados; e [\(Incluído pelo Decreto nº 8.250, de 2.014\)](#)

VII - órgão participante de compra nacional - órgão ou entidade da administração pública que, em razão de participação em programa ou projeto federal, é contemplado no registro de preços independente de manifestação formal.

<sup>39</sup> 18. Quando o preço registrado tornar-se superior ao preço praticado no mercado por motivo superveniente, o órgão gerenciador convocará os fornecedores para negociarem a redução dos preços aos valores praticados pelo mercado.

§ 1º Os fornecedores que não aceitarem reduzir seus preços aos valores praticados pelo mercado serão liberados do compromisso assumido, sem aplicação de penalidade.

§ 2º A ordem de classificação dos fornecedores que aceitarem reduzir seus preços aos valores de mercado observará a classificação original.

Art. 19. Quando o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e o fornecedor não puder cumprir o compromisso, o órgão gerenciador poderá:

I - liberar o fornecedor do compromisso assumido, caso a comunicação ocorra antes do pedido de fornecimento, e sem aplicação da penalidade se confirmada a veracidade dos motivos e comprovantes apresentados; e

II - convocar os demais fornecedores para assegurar igual oportunidade de negociação.

O Capítulo IX do Decreto de Registro de Preços é aquele que traz as maiores inovações, segundo alguns doutrinadores, não só em relação ao carona, mas também, em relação a toda sistemática de registro de preços. O tema que foi foco da mudança legislativa foi o tema *Da utilização da Ata de Registro de Preços por Órgãos ou Entidades não Participantes*. Além de outros temas tratados, que são bem mais explicados e balizados, do que à época da vigência do Decreto 3.931/01 Licitação para registro de preços, direitos e deveres dos fornecedores e adquirentes, competência dos órgãos gerenciadores e participantes, etc.

O capítulo IX é composto por apenas um artigo, o art. 22, sendo este composto por nove parágrafos<sup>40</sup>. Em seus parágrafos foram estabelecidos limites e, parâmetros quantitativos contratados pela adesão tardia às atas de registro de preço, tanto criticados anteriormente pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Dentre as nove previsões<sup>41</sup>, destaquemos como principais as que de certa maneira respondem os anseios da jurisprudência do TCU, sobre a matéria frente às determinações do Decreto 3.931/01. O §3º observa que as aquisições ou contratações referentes ao órgão carona não irão exceder por entidade a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório.

O §4º observa que o edital, deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ARP não poderá exceder o quádruplo do quantitativo de cada item registrado na ARP do órgão gerenciador e participantes, independentemente do número dos participantes que aderirem.

Os §§ 8º e 9º respectivamente veda aos órgãos e entidades da Administração Pública Federal a “carona” na ARP gerenciada pelo correspondente órgão ou entidade em escalas municipais e estaduais, todavia facultam à entidades municipais, distritais ou estaduais a “carona” na ARP da Administração Pública Federal.

---

<sup>40</sup> Foi até a edição do Decreto 9.488/18 que passou a vigor em agosto de 2018.

<sup>41</sup> Idem ref. 28. Art. 22º, Decreto 7.892/13.

## **4.2 A Jurisprudência do TCU perante o Decreto 7.892/13<sup>42</sup>**

Logo nos meses seguintes a promulgação do Decreto de Registro de Preços, há evidente comunicação da jurisprudência do Tribunal de Contas da União com os parâmetros por ele trazidos à figura da “carona”. O diálogo entre legislação e jurisprudência é evidente. O TCU, por meio da relatoria do Ministro José Jorge, no TC 044.700/2012-1 de abril de 2013, afirma textualmente que o Decreto de Registro de Preços consolida em suas disposições, entendimentos da corte conforme exposto:

*“Nessa esteira, em que pese referido Decreto ter sido revogado pelo novo Decreto 7.892/2013, as regras ali previstas devem ser observadas pela UFMA, em conjunto com os entendimentos exarados por meio do Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário, o qual apontou que o planejamento conjunto para a criação de uma ata de registro de preços, que deveria ser a regra, é a exceção, enquanto a adesão tardia (carona), que deveria ser a exceção, tornou-se prática comum.”*

*“Ressalta-se que o novo Decreto confirma o entendimento exarado pelo Tribunal acerca da fundamentação da criação da ata e da fixação dos quantitativos máximos a serem contratados, conforme seus arts. 3º, inciso II, e 9º, incisos II e III.”*

Tais considerações na decisão supracitadas foram determinantes para formar a razão de decidir da Corte de Contas, no tocante à possibilidade da Fundação da Universidade Federal do Maranhão seja autorizada a aderir tardiamente à atas de registro de preços. Conforme disposto na parte do acórdão de tal decisão:

*“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:*

*9.1. considerar parcialmente procedente a representação;*

---

<sup>42</sup> TC-021.419/2011-6; TC-044.700/2012-1; TC 028.577/2011-6; TC 003.377/2015-6; TC 019.152/2015-9; TC 023.837/2016-0 [Apenso: TC 024.497/2016-9]; TC 030.778/2012-3; TC 023.072/2017-2; TC 034.914/2016-1; TC 029.929/2015-6 [Apenso: TC 035.283/2015-7]; TC 024.073/2014-8 [Apenso: TC 009.536/2013-2]; TC 034.968/2017-2; TC 021.893/2014-4; TC 021.418/2011-0; TC 028.577/2011-6;

9.2. revogar a medida cautelar adotada nestes autos, autorizando a Fundação Universidade Federal do Maranhão – FUFMA a constituir a ata de registro de preços decorrente do Pregão Eletrônico 103/2012, efetivando as contratações que julgar necessárias;

9.3. determinar à FUFMA que não autorize adesões à ata de registro de preços;

9.4. dar ciência à FUFMA das seguintes impropriedades:

9.4.1. ausência de fundamentação formal para a criação de ata de registro de preços, e.g., por um dos incisos do art. 3º do Decreto 7.892/2013, afronta o princípio da motivação e da publicidade das licitações públicas e o disposto no item 9.3.2.1.1 do Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário;

9.4.2. ausência de fixação, no termo de convocação, de quantitativos (máximos) a serem contratados por meio dos contratos derivados da ata de registro de preços, identificada no pregão eletrônico 103/2012, o que afronta o disposto no item 9.3.2.1.4 do Acórdão 1.233/2012-TCU-Plenário, ratificado pelos incisos II e III do art. 9º do Decreto 7.892/2013;.”.

O TCU admite que ocorreram diversas melhoras em relação à disciplina legal sobre a adesão tardia a ARP. Como os quantitativos estabelecidos pelo art. 22 do Decreto 7.892/13. Todavia acusa na ocorrência prática, defeitos ocorridos desde antes da edição do Decreto de Registro de Preços. Maiores exemplos disso são a falta de motivação e, justificativa para a “carona”. Conforme observado em vários dos acórdãos, sendo obrigatórios pela teoria da motivação dos atos administrativos, também, vide art. 9º, III do Decreto de Registro de Preços<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:  
III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

É o caso do ocorrido no TC 003.377/2015-6 quando no seu bojo há discussão acerca da adesão tardia à ata de registro de preços<sup>44</sup>.

Todavia, no mesmo acórdão, há uma circunstância que, também observada em diversos outros, traz o tom de grande parte do entendimento que se firma acerca da temática da "carona", por parte da jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

*"107. Nos termos do despacho do Relator (peça 15), essa possibilidade é anômala e excepcional, e não uma obrigatoriedade a constar necessariamente de todos os editais e contratos de pregões para Sistema de Registro de Preços."*

De tal excerto, escrito de maneira tão simples e mal explicado, através da interpretação do todo referido, a "*possibilidade anômala e excepcional*", se refere a própria figura da adesão tardia à ata de registro de preços, ou seja, à possibilidade da "carona".

A Corte de Contas da União não deixa de reconhecer os avanços do novo diploma em relação ao anterior, nem a solução de determinadas situações que abriam margem para o grande problema, segundo o Tribunal a corrupção.

Entretanto, a "*possibilidade anômala e excepcional*", como termos para se referir ao carona, nada mais comprovam do que, ainda ceticismo e certo recio em relação ao instituto. Tanto que, por sua natureza ainda o

---

<sup>44</sup> Previsão para adesão de órgãos não participantes à ARP

106. O item 17.10 do edital do pregão 1/2015 prevê que qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame poderá utilizar-se da ata de registro de preço, mediante anuência da Funasa e comprovada a vantagem da adesão.

107. Nos termos do despacho do Relator (peça 15), essa possibilidade é anômala e excepcional, e não uma obrigatoriedade a constar necessariamente de todos os editais e contratos de pregões para Sistema de Registro de Preços.

108. Dessa forma, o órgão gerenciador do registro de preços deve justificar a previsão para adesão de órgãos não participantes.

109. Nos documentos relativos ao planejamento da contratação, não há qualquer menção à justificativa para inclusão dessa possibilidade.

110. Por essa razão, é necessário determinar à Funasa que adote as providências cabíveis para garantir que conste dos pregões para Sistema de Registro de Preços justificativa para eventual previsão de adesão à ata de registro de preços de órgãos não participantes, de acordo com o art. 9º, inciso III, in fine, do Decreto 7.892/2013 (Acórdão 757/2015-TCU-Plenário)."

colocam como subsidiário em relação as tratativas ordinárias da do Sistema e da Ata de Registro de Preços.

Tal reflexão é de suma importância, pois como dissemos, nos casos estudados que se seguem<sup>45</sup> o entendimento do TCU sobre a “carona” ainda é tratado em sua jurisprudência com ceticismo, de maneira a entender o instituto como utilizável em situações restritas. Esses entendimentos tem reflexos práticos importantes.

A Corte de Contas passa a entender a adesão tardia a atas de registro de preços, como situação de *expectativa de direito*, e não de *direito adquirido*, em relação à licitação para registro de preços e eventual adesão à ata<sup>46</sup>. Difere em contraste do entendimento anterior em relação à jurisprudência que tratava do Decreto 3.931/01, segundo a qual o TCU sequer entendia a “carona” como válida.

Ao interpretar o instituto da “carona” como de passível entendimento a situação cujo regime jurídico incidente é de *mera expectativa de direito*, de maneira transversal o TCU declara que a adesão tardia à ata de registro de preços é válida e respaldada pelo ordenamento jurídico vigente.

Ainda assim, conforme dito acima, com base na ausência de fundamentação e justificativa dos demais órgãos para que ocorra a adesão tardia às atas de registro de preço, bem como partindo do pressuposto doutrinário e jurisprudencial anterior sobre a temática, o TCU tem tendência de negar a “carona”, através da invalidação das ARP<sup>47</sup>. Principalmente,

---

<sup>45</sup> TC 019.152/2015-9; TC 023.837/2016-0 [Apenso: TC 024.497/2016-9]; TC 030.778/2012-3; TC 023.072/2017-2; TC 034.914/2016-1; TC 029.929/2015-6 [Apenso: TC 035.283/2015-7]; TC 024.073/2014-8 [Apenso: TC 009.536/2013-2]; TC 034.968/2017-2; TC 021.893/2014-4; TC 021.418/2011-0; TC 028.577/2011-6;

<sup>46</sup> É o caso da situação reconhecida pelo TCU ao expor suas razões de decidir, como observado no TC 019.152/2015-9: “Do exposto, conclui-se que a empresa contratada não possui direito líquido e certo à prorrogação contratual ou à adesão de outros órgãos a ata de registro de preços em que seja fornecedora, mas sim mera expectativa de direito. Assim, não há que se falar em interesse recursal em face do item retrotranscrito, que não atingiu a qualquer direito subjetivo da empresa.”. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. TC 019.152/2015-9 Rel. Min Ana Arraes.08/06/2016 . p. 02.

<sup>47</sup> TC 030.778/2012-3: Além disso, a possibilidade da adesão tardia à ata de registro de preços por órgãos/entidades não participantes do certame (caronas) é vista pela doutrina e jurisprudência deste Tribunal (Acórdão 1297/2015-Plenário) como anômala e excepcional,

como antes apontado pelos argumentos constantes dos acórdãos, quando ocorrem padronizações de objetos.

Sobre as justificativas acerca da fundamentação e justificativa, a por parte do TCU o reclame perene de que quase nunca há previsão no edital para licitações de registro de preços a previsão do carona, motivo pelo qual sempre há invalidação das atas. Ademais, a vantagem da participação na adesão tardia, nos casos estudados, segundo os pareceres técnicos dos órgãos do TCU, como o Ministério Público adjunto, nos casos estudados não foi demonstrada. Quando emitida tal opinião por esses órgãos, a Corte de Contas tende a invalidar a "carona" na mesma ARP.

Além dessa situação, o TCU nega a aplicação do instituto jurídico com base na sua excepcionalidade, tendendo aqui a manter em relação a natureza jurídica do objeto, o mesmo entendimento de antes. Nas palavras do próprio Tribunal "é recomendável que, caso o órgão considere vantajoso adquirir/contratar por meio do sistema de registro de preços o faça tomando parte na qualidade de participante, nos procedimentos iniciais da licitação, de forma a integrar a ata de registro de preços e, não *a posteriori*, na forma de adesão". (TC 030.778/2012-3).

Por último, cabe asseverar que nos últimos acórdãos entre os anos de 2017 e 2018, se retomou a discussão do desrespeito aos limites de adesão tardia às ARP, bem como a discussão de atentar aos princípios. Ocorrendo pareceres por parte dos órgãos técnicos do TCU, bem como dos órgãos para a intenção de Registro de Preços SIASG e SISG, e SEFTI<sup>48</sup> para que entes governamentais que exercem consulta para "carona", adquirissem um olhar mais pragmático para sua concessão<sup>49</sup>.

---

por representar possível afronta a princípios constitucionais e legais. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. TC 030.778/2012-3 Rel. Min Vital do Rego.30/03/2016. p. 61.

48 Art. 4º Fica instituído o procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP, a ser operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais - SIASG, que deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, para registro e divulgação dos itens a serem licitados e para a realização dos atos previstos nos incisos II e V do caput do art. 5º e dos atos previstos no inciso II e caput do art. 6º.

49 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Tribunal Pleno. TC 029.929/2015-6. Rel. Min. Walton de Alencar Rodrigues. 15/02/2017. p. 49.

Em suma, afirma-se que em uníssono, a abordagem da temática adesão tardia à ata de registro de preços agora é discutida por uma perspectiva de legitimidade. É irretorquível o reconhecimento da corte, de que o instituto é legítimo, tendo como pressuposto a legitimidade via ordenamento jurídico. Situação completamente avessa à jurisprudência anterior ao Decreto de Registro de Preços.

Todavia é inegável que a permissão de validade para as Ata de Registro de Preços e para o Sistema de Registro de Preços como um todo ocorre de maneira tímida, e tendo a natureza do objeto como justificativa, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União tende a invalidar ou suspender as “caronas” das Atas de Registro de Preços, muitas vezes invalidando a própria ata.

É inegável que o TCU admite a adesão tardia com certa timidez, tendo ainda grandes críticas e restrições e dificuldades em reconhecer sua prática no cotidiano da Administração Pública.

## **5. O futuro. As alterações do Decreto 7.892 de 2013, no que diz respeito aos artigos que disciplinam a carona, incluídas pelo Decreto 9.488 de 2018.**

Durante o curso deste trabalho ocorreu situação inusitada. Aos 30 de Agosto do corrente ano de 2018, foi promulgado pelo Presidente da República em exercício, Michel Temer o Decreto nº 9.488 de 2018 que, altera o prazo para a manifestação dos órgãos e entidades outros para ingressar na manifestação do registro de preços, situação prevista no art. 4º do Decreto de Registro de Preços.

Todavia, mas do que alterar o art.4º e sua disposição acerca do prazo de manifestação. O Decreto 9.488/18 altera a sistemática do artigo 22 do Decreto de Registro de Preços, que é o decreto que regulamenta a prática da "carona". Ou seja, a dinâmica institucional do Tribunal de Contas da União observada até agora por meio do seu posicionamento estudado pela sua jurisprudência, tende a adquirir outro tônus, vide o fato de, grande parte de seus posicionamentos advirem do parâmetro legal anterior à esta mudança.

Até o momento pesquisado, não houve posicionamento do Tribunal tendo como base a mutação legal que ocorreu em Agosto. Em termos da sistemática da "carona", regida pelo art. 22 do Decreto de Registro de Preços, as principais mudanças foram, os acréscimos de cinco parágrafos, quais sejam, §1º-A, B, 9º-A, 11, 4ºA e, 10, sendo estes últimos adicionados com dois incisos. Além disso, o Decreto 9.488/18 altera a redação dos parágrafos 3º e 4º do Decreto de Registro de preços.

Em suma, grande parte das críticas da Jurisprudência do TCU que subsistiram após a revogação do Decreto 3.931/01 pelo Decreto de Registro

de preços, tratada no capítulo 4, foram respondidas por esta mudança legal. Como é o caso das circunstâncias de estudo prévio desenvolvido pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para a manifestação do órgão gerenciador sobre a adesão ou não à ata. Situação acrescida pelo §1º-A. Bem como o mandado de otimização do Princípio da Publicidade advindo através da transparência, pois o §1-B, obriga a publicação do estudo supracitado no Portal de Compras do Governo Federal.

O número antes previsto de cem por cento dos quantitativos que era a possibilidade de não exceção, foi modificado à cinquenta por cento dos quantitativos do instrumento de convocação originário registrado na ARP dos órgãos gerenciador e participante. Mudança trazida pela redação do §3º, advinda da redação dada pelo novo decreto. Este talvez um dos pontos mais polêmicos discutidos ao curso deste trabalho.

As compras nacionais não excederão a cem por cento do instrumento convocatório originário na ARP, por órgão ou entidade, nas contratações ou compras adicionais. Algo que não havia nem previsão no Decreto de Registro de preços, antes desta mudança. Situação regulamentada pelo §4º e incisos acrescidos com a mudança trazida pelo Decreto 9.488/18.

O parágrafo 9º, que faculta a adesão de órgãos municipais, distritais ou estaduais à ARP da Administração Pública Federal, teve pelo acréscimo do §9-A, e redação do §3º a imposição de limites, do crivo do Estudo do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, previsto nos §1º-A e B, bem como do limite quantitativo de cinquenta por cento.

Ademais, foi acrescido pelo parágrafo 10, a VEDAÇÃO de contratação de serviços de tecnologia (objeto pelo qual o TCU tem a tendência constante de invalidar as ARP, devido a flutuação de preços que tem como decorrência lógica a perda da economia de escala e, portanto ineficiência na administração dos lucros e gastos) que não submetida, como visto aos incisos ao crivo do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão ou gerenciada por órgão ou entidade não aprovada pela Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação do mesmo ministério.

O parágrafo 11 faz apenas uma ressalva, que quando os objetos são constantes da mesma ata as disposições do parágrafo décimo não se aplicam.

Destas razões e exposições ficam expostas muitas questões, quais sejam: os principais objetos da própria discussão dos dissídios doutrinários e jurisprudenciais tiveram uma grandíssima alteração em sua própria natureza. O próprio cerne da discussão, desde a edição da primeira norma sobre Sistema de Registro de Preços, que tange sua **regulação**, bem como seus limites em relação a **quantitativos, objetos, e adesões** foi modificado.

Assim como da transição ocorrida entre os Decretos 3.931/01 e Decreto 7.892/13, advieram diversos *turning points* do TCU em relação a compreensão do instituto da "carona", a lógica indica que pelo comportamento do tribunal em relação a regulação e controle , virão novas diretrizes, posicionamentos e concepções, com as mudanças no Decreto de Registro de Preços, advindas do Decreto 9.488/18.

## **Conclusão**

A “carona”, ou adesão tardia a Ata de Registro de preços em licitações para o Sistema de Registro de Preços, é instituto jurídico indubitavelmente controverso e, objeto de uma verdadeira odisséia jurídica ao se tratar dos entendimentos pelos quais passaram a jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

Desde a previsão do SRP no artigo 15 da Lei de Licitações, e posteriormente com a edição do Decreto 3.931/01 até sua revogação pelo Decreto 7.892/13, a jurisprudência do tribunal oscilou entre a inconstitucionalidade do instituto, até seu reconhecimento e incentivo perante o ordenamento jurídico brasileiro.

À época dos efeitos normativos do Decreto 3.931/01 a ordem jurisprudencial era negar a “carona” enquanto instituto jurídico respaldado pelo ordenamento jurídico vigente. Era a adesão tardia tida como inconstitucional e incontrariavelmente contra os principais princípios não só da Administração Pública, observados no art.37, *caput*, da Constituição da República, como também era tido tal instituto como atentatório aos principais princípios constitucionais, republicanos e democráticos. Sendo alvo de crítica de doutrina e jurisprudência.

Era, todavia, inegável em uníssono assentamento de decisões que sua prática fazia parte de uma sistemática indubitavelmente saudável que procurava trazer eficiência e desburocratização ao certame licitatório, o Sistema de Registro de Preços. Além disso, era notório que a aplicação da “carona” era corriqueira em certames aos quais se prestava no cotidiano da

Administração Pública e, nesse ponto diferentemente da doutrina, a jurisprudência do TCU determinava que era necessária a reestruturação do instituto e não sua extinção.

Seria feita tal reforma através da imposição de limites e balizas a utilização do instituto. O que não havia previsão para tanto no Decreto 3.931/01, e ocasionava repercussões desastrosas à Administração Pública, conforme verificado neste trabalho.

Ainda em um primeiro momento sobre a discussão da adesão tardia à Ata de Registro de Preços, de perspectiva prática, o TCU negava validade às caronas cuja natureza de objetos se tratava a padronização de bens e serviços que envolviam padronização e não similaridade de serviços de bens tecnológicos e, informacionais. Segundo a corte de contas tais situações eram especificamente nas quais se perdia na economia da escala e facilitava o conluio e a corrupção.

Em meio a estas reflexões trazidas pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União, revogou-se o Decreto 3.931/01 pela promulgação do Decreto 7.892/13, o Decreto Federal de Registro de Preços, ou Decreto de Registro de Preços.

O mais importante trazido a baila que dialoga direto com os levantamentos colocados foi a imposição de limites à carona, trazidas pelo art. 22 do mesmo diploma. Foram estabelecidos diversos limites e grande parte das questões suscitadas foram resolvidas.

O TCU passa a reconhecer a Adesão tardia as ARP como instituto jurídico legítimo e, mesmo que de forma subsidiária aceitando sua utilização, foi considerado pela Corte a "carona" respaldada pelo ordenamento jurídico brasileiro.

As discussões acerca das problemáticas dogmáticas em relação a mácula principiológica da matéria viveu um hiato, segundo a jurisprudência tratada, entre 2013 e 2017. Momento este em que sobre o tema apenas se discutia a respeito da excepcionalidade, subsidiaridade e anomalia em relação a aplicação do instituto.

Tal afirmação é uma faca de dois gumes. Tanto no plano teórico quanto no plano prático há decorrências de tais constatações. Como dito acima, no plano teórico há um avanço indubitável, qual seja a transição da “carona” de instituto jurídico “inconstitucional, proibido e ilegal” a instituto legítimo respaldado pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Todavia, na perspectiva prática o reconhecimento do instituto como “excepcional, anômalo e subsidiário” à participação regular nas licitações para participação da ARP, indicam uma reticência do TCU quanto à admissão e aplicação do instituto da adesão tardia a ARP na prática.

A jurisprudência segue no toante negativo em relação ao aceitar adesão tardia à ata de registro de preços. Sendo que na prática reitera o antigo entendimento da jurisprudência da própria corte que, o objeto deve ser similar e não totalmente padronizado (pois interfere na economia de escala e facilita o jogo de planilhas).

Em suma, ocorreu a regulação por meio de imposição de limites e balizas aos quantitativos na adesão do “carona”. Esta situação teve substancial mudança do vetor teórico hermenêutico no entendimento jurisprudencial acerca do Tribunal de Contas da União que passou a aceitar o instituto. Todavia na prática ainda o encara com críticas e ceticismo, pois via de regra nega a vigência do instituto a grande maioria dos casos e invalida as atas tendo como pressuposto a natureza jurídica dos objetos, reflexas às onerosidades do instituto.

Não obstante a negativa prática, o Tribunal de Contas da União tendeu a uma nova redarguição nos últimos anos, das questões dogmáticas referente aos limites dos quantitativos.

Coincidentemente ou não, foi promulgado o Decreto 9.488/18 que entrou em vigência no dia.. de agosto neste corrente ano de 2018 e retifica o artigo 22 do Decreto de Registro de Preços modificando os quantitativos e balizando **exatamente** objetos pelos quais justificando com sua natureza, o TCU invalida as adesões tardias, especificamente nos § 9º e 10, admite com maior flexibilidade a carona para serviços tecnológicos e informacionais como ali especificados.

O assunto ainda é cerne de muitas discussões e polêmicas mudanças. A produção do Decreto 9.488/18 no toante do Decreto de Registro de preços, modifica-o de modo a interpelar na discussões quase que respondendo aos anseios do Tribunal demonstrado pela sua jurisprudência. Notadamente as mudanças trazidas, são aquelas reivindicadas no bojo das discussões dos acórdãos da Corte de Contas.

Toda a matéria foi é e, pelo que apontam os vieses acadêmicos, executivo e, legislativo das discussões será alvo de muitos debates e discussões. Seguem as repercussões a respeito da "carona", ou adesão tardia a Ata de Registro de Preços.

## Referências Bibliográficas

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2018.

BRASIL. **Lei Federal nº. 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm)>. Acesso em: 21 jun. 2018.

BRASIL. **Decreto Federal nº. 3.931, de 19 de setembro de 2001.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm)>. Acesso em: 21 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto Federal nº. 7.892, de 23 de janeiro de 2013.** Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm)>. Acesso em: 21 nov. 2018.

ALVES, Amanda Fontelles. **Registro de Preços para a Contratação de Obras e Serviços de Engenharia: Uma Reflexão a partir da Jurisprudência do Tribunal de contas do Estado de São Paulo.** Tese (Especialista em Direito Administrativo) – Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

BOBBIO, Norberto. **Teoria Geral do Direito.** São Paulo: Martins Fontes, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 15ª ed. São Paulo: Dialética, 2012.

LAUBADÈRE, André de. **Traité Élémentaire de Droit Administratif.** Librairie Générale de Droit ET de Jurisprudence, Paris, 1960. p. 33.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo.** São Paulo: Malheiros, 2015.

MARTINS, Ricardo Marcondes . **Proporcionalidade e boa administração.** Revista Eletrônica da Faculdade de Direito da PUC-SP , v. 3, p. 310-338, 2015.

GUIMARÃES, Guimarães; NIEBUHR, Joel de Menezes. **Registro de Preços: aspectos práticos e jurídicos**. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

TÁCITO, Caio. **Perspectivas do direito administrativo no próximo milênio**. In Revista de Direito Administrativo, no.212. Rio de Janeiro: FGV, abril/junho de 1998.

VILANOVA, Lourival. **Estruturas Lógicas e o Sistema de Direito Positivo**. Rio de Janeiro, Noeses, 2010.

SAUSSURE, F. de. **Curso de Linguística Geral**. Organização Charles Bally e Albert Sechehaye; com a colaboração de Albert Riedlinger. Tradução Antônio Chelini, José Paulo Paes e Izidoro Blikstein. 28ª ed. São Paulo: Cultrix, 2012.