

## O INSTITUTO DO “CARONA” E OS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

### *THE RIDE MECHANISM IN HIRES AND THE PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE LAW.*

**Rogério Fagundes Gomide**

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3070828515299036>

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-9081-0506>

Faculdade Processus, DF, Brasil

E-mail: [rogergomide@gmail.com](mailto:rogergomide@gmail.com)

**Jonas Rodrigo Gonçalves**

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6904924103696696>

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-4106-8071>

Universidade Católica de Brasília, UCB, DF, Brasil

E-mail: [jonas.goncalves@institutoprocessus.com.br](mailto:jonas.goncalves@institutoprocessus.com.br)

**Danilo da Costa**

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/9522717317530051>

Orcid: <http://orcid.org/0000-0003-1849-4945>

Universidade Católica de Brasília, UCB, DF, Brasil

E-mail: [educadordanilocosta@gmail.com](mailto:educadordanilocosta@gmail.com)

## RESUMO

O tema deste artigo é o instituto do “carona” e os princípios do Direito Administrativo. Investigou o seguinte problema: o “carona” foi recepcionado pelos princípios do Direito Administrativo? Cogitou a seguinte hipótese: é possível otimizar as contratações e ainda atender aos princípios. O objetivo geral é analisar o instituto à luz dos princípios do Direito Administrativo. Os objetivos específicos são: apontar as vantagens e as desvantagens; analisar a posição divergente da doutrina; avaliar no contexto das contratações públicas. Este estudo é importante para o operador do Direito, na atuação pública, pela aplicação dos princípios norteadores da boa gestão. É relevante para a ciência, pois compreende o estudo de um instituto revolucionário nas contratações. Agrega à sociedade por tornar públicas questões de transparência, eficiência e moralidade nas contratações públicas. Trata-se de uma pesquisa qualitativa teórica com duração de seis meses.

**PALAVRAS-CHAVE:** Carona. Registro de Preços. Contratações. Princípios. Licitações.

**ABSTRACT**

*The theme of this article is the “ride” institute and the principles of Administrative Law. Did you investigate the following problem: was the “ride” received by the principles of Administrative Law? He considered the following hypothesis: it is possible to optimize hiring and still meet the principles. The general objective is to analyze the institute in the light of the principles of Administrative Law. The specific objectives are: to point out the advantages and disadvantages; analyze the divergent position of the doctrine; evaluate in the context of public procurement. This study is important for the Law operator, in public performance, due to the application of the guiding principles of good management. It is relevant to science, as it comprises the study of a revolutionary institute in hiring. It adds to society by making public issues of transparency, efficiency and morality in public procurement. This is a qualitative theoretical research lasting six months.*

**KEYWORDS:** *Ride. Price Registration. Hiring. Principles. Publications.*

**INTRODUÇÃO**

O presente estudo tem por escopo analisar o instituto da adesão à ata de registro preços, também conhecido por “carona”, à luz dos princípios do Direito Administrativo. Serão abordados conceitos, legislação e doutrina. Em um momento posterior, serão trazidas as vantagens e as desvantagens sob o foco dos princípios, analisando as aparentes contradições entre o princípio da eficiência e os demais princípios constitucionais do Direito Administrativo, sob a ótica das opiniões antagônicas dos doutrinadores.

O procedimento licitatório é regulamentado pela Lei n.º 8.666/1993, que estabelece normas sobre licitações e contratos administrativos, é caracterizado por um conjunto normativo cuja finalidade é alcançar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, observando os princípios constitucionais. O Sistema de Registro de Preços, com previsão no artigo 15 da Lei n.º 8.666/1993 é normatizado pelo Decreto n.º 7.892/2013 (MELLO; POLICIANO; ANDRADE, 2016, p. 343-366).

O problema central deste artigo é responder, à luz dos princípios constitucionais do Direito Administrativo, se o instituto do “carona” foi recepcionado pelo Direito Administrativo ou se possui vícios insanáveis diante da Constituição e da legislação vigente. O assunto é controverso e os doutrinadores apresentam posições contrárias, uns defendem o instituto, outros o rejeitam veementemente, todos justificam suas posições embasados nos princípios constitucionais do Direito Administrativo.

As críticas de violação dos princípios são muitas, autores apontam a adesão às atas de registro de preços com uma inovação, um modelo de dispensa de licitação não previsto nos artigos 24 e 25 da Lei n.º 8.666/1993. É importante frisar que o Tribunal de Contas da União considera a modalidade legal, desde que

seguidos os ritos da legislação e em conformidade com os princípios constitucionais da Administração Pública (MELLO; POLICIANO; ANDRADE, 2016, p. 343-366).

A hipótese cogita a possibilidade de contratar em menor tempo e com menos riscos o bem ou o serviço pretendido pela administração e ainda atender aos princípios do Direito Administrativo. A chave da questão é saber se as vantagens do rito mais célere, personificadas no princípio da eficiência, são compatíveis com os demais princípios como a isonomia, a legalidade, a impessoalidade, a publicidade e a moralidade.

Se considerar os princípios da eficiência e da economicidade, a administração pode adquirir bens e contratar serviços conforme sua necessidade, evitando desperdício e contratações onerosas. A agilidade é alcançada, pois a licitação já foi realizada com sucesso pelo órgão de origem, seguindo o rito legal (MEDEIROS, 2015, p. 15-26).

O objetivo geral deste trabalho é apresentar a posição de doutrinadores sobre o instituto de adesão às atas de registro de preços sob o enfoque dos princípios constitucionais do Direito Administrativo. As contratações públicas devem observar os princípios da legalidade, da vinculação ao instrumento convocatório, da moralidade, da isonomia, da competitividade, da eficiência, da publicidade e vários princípios decorrentes, como o da probidade administrativa e da aquisição mais vantajosa para a administração.

Quanto aos princípios, não há hierarquia entre eles, todos são igualmente importantes e se complementam, a violação de um princípio invalidaria todo o processo. As interpretações são diversas, algumas apresentam colisões entre os princípios, porém a melhor interpretação é a que visa a satisfação do interesse público, fundamento que deve ser observado (PEREIRA JÚNIOR, 2010, p.118).

Os objetivos específicos deste trabalho são apontar vantagens e desvantagens do instituto realizando a análise sob o enfoque dos princípios da eficiência e da contratação mais vantajosa para a administração; analisar a posição divergente dos doutrinadores em relação ao “carona”, pois alguns defendem a violação dos princípios e outros defendem a adequação aos mesmos; e avaliar no contexto das contratações públicas o impacto do instituto diante dos procedimentos licitatórios.

O Instituto do carona nos processos de licitação ocorre quando um órgão, antes de realizar um processo licitatório, identifica que outro órgão realizou com sucesso um processo licitatório para a aquisição do mesmo item. O órgão interessado submete-se às mesmas regras e condições presentes no instrumento convocatório do órgão que realizou a licitação, observando todos os princípios licitatórios (FERNANDES, 2007, p.7-12).

O presente artigo pretende auxiliar os operadores do Direito e os gestores da Administração Pública na escolha dos procedimentos licitatórios que atendam aos princípios constitucionais do Direito Administrativo, contratando bens e serviços em conformidade com o interesse público. A responsabilização dos agentes públicos

pela inobservância de ditames dos procedimentos licitatórios é muito frequente. Portanto, discorrer sobre o instituto provoca polêmicas e é de suma importância para que todos operem buscando a contração mais vantajosa para a administração.

O aperfeiçoamento do estudo do Direito deve ser constante, as inovações no mundo jurídico precisam ser estudadas profundamente, o instituto do “carona” apresenta um amplo campo de pesquisa no âmbito jurídico. As divergências entre os doutrinadores, os profissionais do Direito público e os Tribunais de Contas tornam ainda maior o desafio de discutir o tema.

A transparência nas contratações é fundamental para que a população acompanhe os gastos públicos. As adesões às atas de preços permitem ao órgão escolher o produto e o fornecedor aderindo ao processo licitatório de outro órgão. Assim, é necessário que os gestores observem o princípio da transparência tornando públicos todos os atos do processo.

A pesquisa teórica, baseada em cinco artigos científicos, abará também a legislação, a doutrina, o posicionamento de Tribunais de Contas e a Jurisprudência. Os artigos apontam divergências entre os entendimentos de renomados doutrinadores da área de licitações e contratos, e o Direito Administrativo.

O tema do artigo possui ampla bibliografia e é objeto de discussão entre os principais doutrinadores de licitações e contratos no país. Há duas correntes, a que defende o instituto do “carona” e a que considera a possibilidade de adesão às atas de registro de preço de outros órgãos como uma aberração jurídica, que viola frontalmente os princípios constitucionais do Direito Administrativo. Os artigos foram encontrados utilizando a ferramenta Google Acadêmico. Foram utilizados os termos: “adesão às atas de registro de preços”, “instituto do carona” e “princípios do Direito Administrativo”.

Como critério de seleção foram escolhidos artigos científicos escritos por até três autores, em que, pelo menos, um deles possui o título de mestre ou doutor. Após a seleção de oito artigos iniciais foi realizada a leitura deles. O período de leitura durou trinta dias, após a seleção foram escolhidos cinco artigos, todos publicados em revista acadêmica com ISSN, que compõem o presente trabalho. O trabalho foi realizado durante quatro meses, divididos em pesquisa do referencial teórico, revisão de literatura, elaboração textual e revisão final do artigo.

O método qualitativo foi definido para a presente pesquisa, foram selecionados artigos e as informações foram tratadas observando o desenvolvimento temporal do tema, prestigiando a evolução das discussões e as posições dos doutrinadores. Foram selecionados parágrafos iniciais que tratam de conceitos e da evolução histórica do instituto. Foram escolhidos os parágrafos que discutiam as definições e o enquadramento no âmbito do Direito Administrativo, por fim foram agrupadas as partes do texto que tratavam da discussão e das opiniões sobre o tema.

A presente pesquisa é classificada como bibliográfica, o acervo do tema estudado foi examinado e foram escolhidos artigos científicos que tratam do

assunto. Também foram incluídas algumas observações coletadas em palestras e seminários. O objetivo de toda pesquisa bibliográfica é munir o cientista com informações produzidas sobre determinado assunto, inclusive por meio de conferências (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 43-44).

### **O INSTITUTO DO “CARONA” E OS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO**

O Decreto nº. 3.931, de 2001 regulamentou o Sistema de Registro de Preços nas contratações públicas, as aquisições por registro de preços estão previstas no art. 15, II da Lei n.º8.666/1993 que define que as compras, sempre que possível, serão processadas pelo sistema de registro de preços, o que possibilita que a Administração Pública aproveite a proposta mais vantajosa, mesmo que a proposta seja oriunda de licitação realizada por outro órgão público. O procedimento foi popularmente batizado como “carona”, e consiste em se beneficiar, sem gastos, do trajeto de outra pessoa para finalizar seu próprio trajeto (FERNANDES, 2007, p.7-12).

Cumprir esclarecer inicialmente que o Decreto nº. 3.931, de 2001 não permitiu que qualquer órgão feche acordos com qualquer licitação realizada por outro ente da Administração Pública, não é essa a intenção do texto, existe uma ampla regulamentação. Um órgão só poderá aderir ao certame realizado por outro órgão se cumprir todos os requisitos do decreto do sistema de registro de preços, atualmente o Sistema de Registro de Preços é regulado pelo Decreto n.º7.892/2013. (FERNANDES, 2007, p.7-12).

Assim, o sistema de registro de preços é um importante instrumento para fomentar contratações públicas, principalmente no caso de demandas que apesar de ocorrerem com frequência, não são passíveis de planejamento prévio ou de mensuração precisa. O “carona” poderá aderir a uma licitação do órgão originário que já cumpriu todos os requisitos do processo licitatório, bem como os princípios do Direito Administrativo. A administração poderá escolher o produto ou serviço que suprir suas necessidades, com qualidade e preços comprovados, evitando um processo licitatório com resultado incerto, que poderia resultar em preço e qualidade em desacordo com as necessidades da administração (FERNANDES, 2007, p.7-12).

A regulamentação do sistema de registro de preços, previsto na Lei n.º8.666/1993, veio com a publicação do Decreto n.º 3.931/2001, substituído pelo Decreto n.º 7.892/2013, com alterações inseridas pelo Decreto Federal n.º 9.488 que possibilita que um órgão não participante de um processo licitatório possa pegar uma “carona” na contratação de outro órgão e contratar para si um bem ou serviço sem realizar uma licitação prévia. Um exemplo comum da vantagem da adesão é a aquisição de equipamentos de informática, que possui um detalhamento técnico complexo e uma qualidade nem sempre atendida nos certames licitatórios. A adesão a uma ata de registro de preços ocorrerá apenas se forem cumpridos todos

requisitos legais necessários, o “carona” e o “caroneira” devem cumprir o rito, para que o processo seja aprovado.

Para possibilitar a adesão às atas de registro de preços é necessário observar a vigência da ata e haver a anuência expressa do órgão que realizou a licitação. Pode haver três figuras no processo: o órgão gerenciador, que é o responsável pela licitação; o órgão participante que aderiu ao certame desde a elaboração do edital; e o órgão não participante, ao qual é possível aderir à ata de registro de preços (DETONI, 2013, p.1- 8).

O órgão não participante será denominado “carona”, obedecerá aos critérios e limites estipulados no decreto, e observará as regras ditadas em todo certame licitatório. É importante registrar que existem limites de quantitativo para a adesão e que um órgão fora do sistema, mesmo de outra unidade federativa, pode utilizar tal solução, desde que preencha todos os requisitos legais. (DETONI, 2013, p.1- 8).

Há divergências sobre a adesão às atas de registro de preços. Juristas de renome afirmam que é inconstitucional, pois é necessário participar do processo licitatório para contratar na Administração Pública, seria uma afronta aos princípios constitucionais do Direito Administrativo (artigo 37 da Constituição Federal), e haveria uma exclusão de licitação. O “carona” afrontaria o princípio da obrigatoriedade da licitação e configuraria a modalidade de dispensa de licitação, porém sem o amparo legal (DETONI, 2013, p.1- 8).

A Lei n.º 8.666/1993 define o rol de modalidades licitatórias e exaure as possibilidades de contratação sem licitação (dispensa e inexigibilidade), na contratação via “carona” o órgão aderente pula a etapa da realização do certame licitatório, e usará a licitação já realizada por outro órgão para o mesmo objeto. Parte da doutrina entende a situação como uma violação constitucional, pois a regra é licitar, conforme disposto no inciso XXI, artigo 37 da Constituição Federal. O Tribunal de Contas da União no Acórdão n.º 1.487/2007 entendeu que as adesões às atas de registro de preços ofendem princípios do Direito Administrativo, porém após a publicação do Decreto n.º 7.892/2013, a corte reconhece o instituto como uma prática legal, o Acórdão n.º 311/2018, passou a exigir que a previsão no edital de adesões à ata de registro de preços fosse motivada pela entidade que promove a licitação.

A gestão pública contemporânea é pautada pela busca de resultados, na compra mais vantajosa para a administração, não apenas focada no menor preço, pois as facilidades do Sistema de Registro Preços tornaram-se grandes aliadas do administrador público, que pode comprar o item pretendido com agilidade. Por esses fatores, ignorar sua utilização é uma afronta ao interesse público, pois sua adoção confirma a supremacia do interesse público, dos princípios da finalidade, da razoabilidade, da eficiência e da legitimidade na atuação administrativa (PEREIRA JÚNIOR, 2010, p.118).

A Lei n.º 8.666/1993 trata do registro de preços para compras, sempre que possível, porém não há óbice para a contratação de serviços. O silêncio legislativo

não pode ser interpretado como vedação. Esse ponto é motivo de questionamento, pois alguns doutrinadores acreditam que há violação ao princípio da legalidade, pois há ausência de autorização expressa para a contratação de serviços na Lei n.º 8.666/1993. Porém, na visão pós-moderna do Direito Administrativo não há essa rigidez sobre a legalidade estrita, outros princípios devem ser observados (PEREIRA JÚNIOR, 2010, p.118).

O “carona” é uma ferramenta poderosa para a gestão pública, possui um universo de vantagens e resolve problemas de natureza orçamentária, pois não há a exigência de bloqueio prévio de recursos para aderir à ata de registro de preços, possibilitando o aperfeiçoamento do planejamento orçamentário. Afasta o fracionamento de despesas, pois permite a pluralidade nas aquisições e evita a criação de estoques ociosos. A utilização correta do Sistema de Registro de Preços permite que a Administração Pública se comprometa com eficiência e eficácia (PEREIRA JÚNIOR, 2010, p.118).

A defesa do instituto do “carona” tem como pilar o princípio da eficiência, a necessidade de realizar contratações limpas, com agilidade, qualidade e preço vantajoso. O Poder Público precisa se adaptar e incorporar as inovações e as conquistas da iniciativa privada. A possibilidade de uma contratação ágil e de qualidade não pode ser descartada com excesso de formalismo e de burocracia. A Lei n.º 8.666/1993 trouxe o regramento básico, o legislador inseriu uma centelha de modernidade na norma prevendo a necessidade de contratações ágeis, os Decretos n.º 3.931/2001 e n.º 7.892/2013 deram vida ao instituto do “carona”, ferramenta preciosa àqueles que se preocupam com uma gestão eficiente.

O processo licitatório possui natureza seletiva, é regulamentado por normas com a finalidade de obter a proposta mais vantajosa para a administração, devem ser observados os princípios constitucionais do Direito Administrativo, dentre eles o princípio da isonomia e do desenvolvimento sustentável. O Sistema de Registro de Preços (SRP), que é um procedimento auxiliar na contratação, está previsto no artigo 15 da Lei n.º 8.666/1993, sua regulamentação ocorreu por meio do Decreto n.º 7.892/2013, que substituiu o Decreto n.º 3.931, de 19 de setembro de 2001. O procedimento é realizado nas licitações nas modalidades de concorrência ou pregão, precedido de uma ampla pesquisa de mercado (MELLO; POLICIANO; ANDRADE, 2016, p. 343-366).

Nesse diapasão surge o polêmico instituto do “carona”, que é basicamente uma contratação com base em um Sistema de Registro de Preços, porém envolve um ente estatal que não participou do certame original, com possibilidade de exceder o quantitativo originalmente previsto. Existe uma ampla Jurisprudência na qual grande parte dos tribunais admite adesão à ata de registro de preços por entes que não participaram da licitação. Ademais, o Decreto n.º 7.892/2013 possui um capítulo para regulamentar o instituto do “carona”, inclusive acerca da participação de outros órgãos e entidades que não participaram da licitação originária (MELLO; POLICIANO; ANDRADE, 2016, p. 343-366).

A prática é alvo de diversas críticas de autores renomados ora por violar princípios, ora por desenvolver uma nova possibilidade de dispensa de licitação e possibilitar contratações sem limite de quantitativo, é considerada regular pelo TCU. Entretanto, é mister devassar a legalidade de tal prática do instituto, se atende ao interesse público e está em conformidade com os princípios constitucionais que devem orientar a atuação do gestor público. O questionamento vigente indaga se a regulamentação da Lei n.º 8.666/1993 pelo Decreto n.º 7.892/2013, está de acordo com princípios constitucionais norteadores da atuação administrativa (MELLO; POLICIANO; ANDRADE, 2016, p. 343-366).

O Decreto n.º 7.892/2013 trouxe nova luz ao instituto do “carona”, aperfeiçoou o texto para atender diversos questionamentos das cortes de contas, o decreto trouxe um capítulo inteiro regulamentando a previsão do artigo 15 da Lei n.º 8.666/1993, inclusive com relação aos limites nos quantitativos, situação não recepcionada pelo antigo Decreto n.º 3.931/2001, alvo de toda sorte de críticas. Porém, ainda persistem dúvidas sobre a observância dos princípios constitucionais nas adesões às atas de registro de preços, mesmo com o amparo da maioria dos juristas e amplo detalhamento legal.

Conforme a legislação, são observadas as seguintes características do Sistema de Registro de Preços: deverá sempre ser precedido de licitação; é utilizado nas aquisições de bens; visa obter a proposta mais vantajosa para a Administração; tem validade de um ano e a flexibilidade do quantitativo a ser adquirido. Há o compromisso do fornecedor em manter o preço do item por um ano, sem que haja uma obrigação quantitativa da administração (MEDEIROS, 2015, p 15-16).

Ademais, a norma não permite utilizar qualquer modalidade de licitação para registro de preços, apenas nas licitações na modalidade de concorrência, conforme disposto no artigo 15, §3º, I, da Lei n.º 8.666/93, ou por pregão, conforme o artigo 11 da Lei n.º 10.520/02. Logo, a adesão à ata de registro de preços não é uma dispensa ou inexigibilidade de licitação, mas a possibilidade de contratação a partir de um processo de licitação realizado por outro órgão (MEDEIROS, 2015, p 15-16).

O instrumento oriundo do registro de preços é a ata de registro de preços, similar ao contrato, com cláusulas que obrigam as partes. É o instrumento no qual o instituto se materializa com duração menor que um ano. A ata possui vigência máxima de um ano, porém é possível, sempre com previsão editalícia, que a ata possua uma vigência menor, mas com a possibilidade de prorrogação, desde que o tempo total não ultrapasse doze meses, conforme disposto no art. 12 do Decreto n.º 7.892/2013 (MEDEIROS, 2015, p 15-16).

O princípio da legalidade é a base para os demais princípios, é confundido com a própria existência da Administração Pública. Ao administrador público é permitido tudo o que está autorizado em lei, sua atuação é discricionária e limitada, oposta ao que ocorre na vida civil, na qual tudo é permitido, salvo o que estiver vedado por lei. Para compreender a recepção do instituto do “carona” à sombra do princípio da legalidade, foi esmiuçado todo o arcabouço legal envolvendo o Sistema

de Registro de Preços. A previsão constitucional no artigo 37, disciplinada pela Lei n.º 8.666/1993 trouxe a previsão do sistema de registro de preços, regulamentado pelo Decreto n.º 3.931/2001 e aperfeiçoado pelo Decreto n.º 7.892/2013, todos recepcionados pela Jurisprudência.

É justamente a análise da existência de requisitos fundamentais de legalidade que ampara a viabilidade das adesões às atas de registro de preços. O princípio da isonomia não existe para beneficiar fornecedores igualmente, mas para atender ao interesse público, possibilitando que as aquisições da administração sejam tão vantajosas quanto as realizadas na esfera privada. Obter a proposta mais vantajosa envolve comprar mais barato o bem com a máxima qualidade (FERNANDES, 2007, p.7-12).

Cumprido destacar, conforme relatos de agentes públicos de órgãos que utilizam do Sistema de Registro de Preços, que a existência de ata de determinado item desestimula os fornecedores a praticar preços acima do mercado, estimulando a competitividade. Assim, o agente público pode observar, realizando uma pesquisa de preços, os valores praticados no mercado e decidir se realizará uma licitação ou escolherá uma ata disponível, sem o risco de receber propostas com valores superfaturados (FERNANDES, 2007, p.7-12).

A evolução do Sistema de Registro de Preços e o aumento da competitividade com o uso do instituto do “carona” provocará a exclusão de fornecedores que praticam preços absurdos e abusivos. O aumento da transparência ocorrerá naturalmente com a publicação de atas de todo país e a possibilidade de contratação de bens e serviços (FERNANDES, 2007, p.7-12).

Assim, as vantagens do Princípio da Eficiência são mais evidentes, objetivam o alcance da proposta mais vantajosa para a administração e a realização de uma contratação mais célere e transparente. O instituto do “carona” é fruto da lei de oferta e procura que lentamente alcança as contratações no serviço público. Constantemente surge a necessidade de aproximação com as inovações testadas na iniciativa privada. Quanto ao princípio da isonomia, há o questionamento da isonomia em aquisições vantajosas para todos os órgãos ou a isonomia para os fornecedores com a oportunidade de participar de novas licitações.

Diante disso, a doutrina favorável ao instituto do “carona” aposta e utiliza argumentos nas vantagens e ganhos em eficiência. O princípio é o norteador do serviço público moderno. A adesão à ata de registro de preços é amparada pelo artigo 37 da Constituição Federal, tem como vantagens a economicidade e a celeridade, pois o serviço público não precisa mover sua robusta máquina ao aproveitar o processo já instruído por outro órgão público (DETONI, 2013, p.1- 8).

O princípio da eficiência conduz a Administração Pública e seus gestores ao bem comum, exercendo suas atribuições com imparcialidade, neutralidade e transparência. Este princípio direciona a atuação do gestor público para que seja eficaz, desburocratizada e neutra, buscando a qualidade na utilização de recursos públicos, evitando desperdícios e fomentando o bem social (MORAES, 2017).

O princípio da eficiência tem relação com a melhor administração, célere, preocupada com o gasto público, com o melhor aproveitamento dos meios que dispõe, tanto materiais quanto humanos. Assim, há a maior satisfação das necessidades coletivas, pois é a finalidade das contratações públicas. As adesões às atas de registro de preços se encaixam formidavelmente no princípio constitucional da eficiência (DETONI, 2013, p.1- 8).

É nítido que o desenvolvimento do instituto, bem como sua criação foram pensados para atender ao princípio da eficiência, para promover celeridade e a qualidade das contratações que padeciam com a lentidão e a burocracia. O sistema de aquisições da Administração Pública havia se tornado lento, burocrático e nada imune à corrupção. Os casos de corrupção em licitações são mais frequentes e difíceis de fiscalizar.

Para analisar o instituto do “carona” sob os princípios constitucionais do Direito Administrativo é necessário conhecer o processo. Os entes da Administração Pública que não participaram da licitação poderão aderir à ata para adquirir itens que necessitem, desde que comprovada a vantagem (pesquisa de preços). Para que a adesão seja formalizada é necessário que haja a identificação precisa do objeto ou do serviço pretendido, não são permitidas contratações genéricas e nem de itens diferentes dos disponibilizados na ata de registro de preços (PEREIRA JÚNIOR, 2010, p.118).

As vantagens e a eficácia do instrumento são imensas, é uma grande ferramenta disponibilizada aos gestores públicos. A simplificação dos processos de contratação de bens e serviços é notável, o tempo de duração da contratação é drasticamente reduzido. É possível atender demandas com maior celeridade, além de implementar na Administração o *just-in-time*, que consiste em ter fornecedores cadastrados para o atendimento de demandas sem precisar acumular material em almoxarifados (PEREIRA JÚNIOR, 2010, p.118).

São muitas vantagens que o instituto traz, um trunfo que o administrador terá em suas mãos sempre que for necessário. As vantagens podem exemplificadas nas seguintes situações: (a) evitar o fracionamento de despesas, problema recorrente nas decisões do TCU; (b) com os preços registrados, as contratações emergenciais são evitadas; (c) redução na quantidade de licitações agilizando contratações e reduzindo custos; (d) não existe o compromisso de contratar os bens e serviços registrados, o gestor poderá contratar apenas se houver necessidade e se os preços forem vantajosos; (e) *jus-in-time* com deliberação de espaços que serviriam de almoxarifados e estoques; (f) contratação possibilitada por 12 meses, mesmo que no período ocorra a mudança de exercício financeiro; (g) não há obrigação de ter um orçamento prévio disponível no momento da adesão, apenas quando realizar a contratação; (h) ganhos com economia de escala; (i) podem ser firmados contratos a partir da ata, inclusive para serviços continuados, nos prazos da Lei n.º 8.666/1993 (PEREIRA JÚNIOR, 2010, p.118).

Os autores que defendem o “carona” afirmam que ele é comprovadamente inequívoco, fruto do princípio da eficiência, sem desrespeito aos demais. Quanto à fiscalização, negam o relaxamento da lei, pois para que haja o registro de preços devem ser observadas todas as regras de um certame licitatório, com personagens bem definidos.

A entidade que realizou a licitação é chamada de órgão gerenciador, tem a responsabilidade de realizar os procedimentos, a administração das atas, e a condução do todo o certame. O órgão que participou da licitação do órgão gerenciador é chamado de órgão participante, a presença dele está prevista no edital e nas demais fases do processo licitatório. O “carona”, aderente ou órgão não participante é aquele que adere à ata de registro de preços atendendo aos requisitos legais (MELLO; POLICIANO; ANDRADE, 2016, p. 343-366).

Nesse processo, o órgão não aderente (o “carona”) deve comprovar a vantagem de adesão à ata pretendida, confirmando que a adesão é mais benéfica que a realização de um novo certame licitatório. Além disso, é necessário, conforme art. 22 do Decreto n.º 7.892/2013, que o órgão gerenciador aceite a adesão observando suas possibilidades de gestão e a capacidade do fornecedor (MELLO; POLICIANO; ANDRADE, 2016, p. 343-366).

Porém, mesmo com tantas vantagens o instituto não fica livre de críticas e desconfiças, pois possibilita ao órgão aderente a escolha do item, marca e fornecedor, ação que violaria diversos princípios do Direito Administrativo, como o princípio da isonomia e legalidade, pois a regra é licitar de forma impessoal. A possibilidade de adesão ilimitada cria um mercado paralelo em que são comercializadas atas de registro de preços, em vez de produtos ou serviços, escancarando as portas do serviço público para a corrupção (MELLO; POLICIANO; ANDRADE, 2016, p. 343-366).

Não é possível ignorar o efeito colateral do instituto do “carona”, os fornecedores passaram a ter funcionários especialistas em vender atas de registro de preços em seus quadros, eles visitam o órgão oferecendo atas. Não é incomum que servidores públicos que atuam na área de compras relatem situações que envolvem vendedores de atas oferecendo dinheiro aos agentes públicos, para que façam adesão às suas atas, mesmo sem precisar da aquisição daqueles itens naquele momento. Assim, permanecem as discussões sobre a legalidade do instituto e sua recepção pelos princípios constitucionais do Direito Administrativo.

As adesões às atas de registro de preços, da forma que têm sido conduzidas, induzem ao desvio de finalidade, pois violam diversos princípios constitucionais: isonomia, vinculação ao edital, legalidade, da moralidade competitividade e da probidade administrativa. O “carona”, no Sistema de Registro de Preços tem fomentado o desenvolvimento de um mercado paralelo de bens e serviços, comprometendo as finalidades e os objetivos das licitações (MELLO; POLICIANO; ANDRADE, 2016, p. 343-366).

Sob o foco da eficiência e economicidade é mister que realizar aquisições de bens e serviços com qualidade comprovada, agilidade e com preços competitivos é extremamente vantajoso para a Administração. Os processos licitatórios são longos, penosos e nem sempre são bem-sucedidos. A contratação de bens de baixa qualidade e com preços mais elevados é comum e acaba frustrando o planejamento dos entes públicos (MEDEIROS, 2015, p 15-16).

O princípio da legalidade é alvo de interpretações, de um lado é analisado positivamente e de outro de forma estrita. Os críticos argumentam que o artigo 37, XXI da Constituição Federal é claro quando estabelece a obrigatoriedade do processo licitatório para todos os agentes públicos, com ressalva para os casos previstos em lei, como a contratação direta, disciplinada nos artigos 24 e 25 da Lei n.º 8666/1993. Para quem defende o instituto, a interpretação é que o Sistema de Registro de Preços está previsto nas Leis n.º 8.666/93 e n.º 10.520/2002 e operacionalizado pelo Decreto n.º 7.892/2013. Logo, encontra-se nos limites constitucionais em conformidade com o art. 84, IV, da Constituição Federal (poder de regulamentação dado ao Poder Executivo). Os princípios da publicidade, moralidade e impessoalidade, segundo a vertente que defende o instituto do “carona”, são decorrentes do próprio procedimento licitatório originário da ata. Para que haja uma ata de registro de preços é preciso uma licitação prévia, por concorrência ou pregão, os dois procedimentos possuem ritos definidos em lei com ampla publicidade (MEDEIROS, 2015, p 15-16).

Os princípios da Administração Pública servem de marco fundamental do Direito Administrativo e Constitucional, é comum que a aplicação dos princípios em determinadas situações seja mais importante para o gestor público que a própria norma, pois sua interpretação oferece rumos para a atuação. O Sistema de Registro de Preços trouxe celeridade para as contratações, mas também desconfiança por parte da doutrina tradicional e de alguns gestores públicos. O gestor que analisar os princípios constitucionais do Direito Administrativo sob a ótica da eficiência ficará convencido de suas vantagens, ao contrário do gestor que realizar a análise sob o foco da legalidade estrita, ficará preocupado e receoso em embarcar nessa “inovação”.

Ainda sobre o Princípio da Transparência, a discussão foi objeto de avaliação da Corte de Contas da União, como responsável pelo controle externo das contratações federais. A egrégia corte de contas recomenda que os preços registrados sirvam de parâmetro para as demais licitações, em conformidade com o artigo 43, inc. IV, da Lei n.º 8.666/93. É possível perceber um estímulo ao Sistema de Registro de Preços, pois até o Tribunal de Contas da União reconhece que o instituto é mais vantajoso que as licitações tradicionais (FERNANDES, 2007, p.7-12).

O princípio da proposta mais vantajosa para a administração é um dos fundamentos que sustentam o Sistema de Registro de Preços e conseqüentemente o instituto do “carona”. A prescindibilidade da repetição de uma licitação desgastante, lenta e onerosa é clara, pois existe um processo pronto que alcançou a

proposta mais vantajosa. Além disso, o órgão que aderiu ao processo acessará todas as informações sobre o certame, inclusive com a possibilidade de análise prévia de sua assessoria jurídica (FERNANDES, 2007, p.7-12).

É importante ressaltar que o processo licitatório nem sempre alcança o resultado almejado, é comum um processo pesado e de longa duração terminar com um resultado vago ou fracassado. Os processos de contratações públicas não possuem garantia de sucesso, por mais que o administrador zele pela licitude dos atos, algumas ocorrências são imprevisíveis e no fim o custo do processo pode ser maior que o resultado alcançado (FERNANDES, 2007, p.7-12).

Cabe ressaltar que o Sistema de Registro trouxe segurança aos administradores públicos, o instituto permite que sejam realizadas contratações de qualidade a preços de mercado, com risco mínimo. Por outro lado, as licitações são imprevisíveis quanto ao resultado e frequentemente são objeto de ações judiciais e mandados de segurança, frustrando a capacidade de pronto atendimento ao interesse público, como ocorre em aquisições na área da saúde e da educação. O instituto do “carona” nas contratações públicas possibilita que a contratação seja usufruída por outros órgãos da Administração Pública que não participaram do certame. A legislação evoluiu para facilitar e estimular a prática das adesões às atas de registro de preços. O perfil dos participantes nos processos licitatórios também evoluiu, o perfil do licitante mudou, o objetivo deixou de ser apenas fornecer um serviço, passou privilegiar a venda da ata de registro de preços para outros órgãos públicos, favorecendo o surgimento do “vendedor de atas de registro de preços”.

Sobre economicidade, podemos citar o caso de uma licitação realizada por um órgão para registro de preços de quinze mil resmas de papel, para chegar ao preço final o fornecedor considerou a economia de escala. O preço registrado por resma passou a ser muito vantajoso para um órgão que precisa adquirir apenas cem resmas, jamais conseguiria esse mesmo preço realizando uma licitação para comprar cem resmas de papel (DETONI, 2013, p.1- 8).

O processo de adesão à ata de registro de preços não é uma forma de burlar o processo licitatório, tampouco um meio para fugir das licitações. Para que haja a adesão é preciso haver uma licitação prévia que atendeu aos requisitos legais, inclusive passando pelo crivo de assessorias jurídicas, tanto do órgão gestor quanto do órgão aderente (DETONI, 2013, p.1- 8).

Não há afronta ao princípio da isonomia, pois a legislação é acessível aos licitantes que poderão se beneficiar de uma ata disponível para diversos órgãos públicos, multiplicando as possibilidades de ganho. Assim, os certames que gerarão atas de registro de preços são acessíveis aos fornecedores, propiciarão a chance de vitória aos que participarem, dependendo apenas da oferta de menor preço para o produto pretendido e de atender aos requisitos do edital (DETONI, 2013, p.1- 8).

As vantagens para o órgão “carona” são muitas, o administrador passa a ter uma ferramenta que possibilita aquisições ágeis, transparentes, a preços de mercado. Os fornecedores que ganharam os processos licitatórios e registraram

suas atas poderão fornecer mais e obter maiores possibilidades de mercado, situação que será repetida por outros fornecedores que participarão de licitações oferecendo produtos e serviços de qualidade a preços de mercado. É importante que o administrador público adquira apenas o que o órgão necessita, pois o “carona” abre as portas da administração para o *lobby*, o tráfico de influência, a corrupção e o favorecimento pessoal. O gestor tende a adquirir produtos desnecessários pela pressão de pessoas interessadas em proveito pessoal, em detrimento do interesse da Administração Pública.

Ainda nesse raciocínio, não há desrespeito ao princípio da vinculação ao edital, o princípio normatizado no artigo 41, caput, da Lei n.º 8.666/93, determina que não será permitido aos licitantes o descumprimento das normas editalícias. Assim, o aderente se compromete com todas as condições previstas no edital e na ata de registro de preços, logo não há a violação do princípio (DETONI, 2013, p.1- 8).

O princípio da moralidade não é burlado, pois o processo realizado no sistema de registro de preços e a adesão à ata advinda desse processo são objetos de ampla fiscalização do cidadão, do controle interno dos órgãos e do Tribunal de Contas. Ademais, para aderir a uma ata de registro de preços o órgão aderente deve comprovar a inequívoca vantagem do processo, logo não há qualquer ofensa ao princípio da moralidade (DETONI, 2013, p.1- 8).

O princípio da publicidade (transparência) tem amparo na Lei de Acesso à Informação, que esclarece qualquer obscuridade sobre os atos da Administração Pública. Para alguns autores o “carona” viola o princípio da publicidade, que exige a transparência do Poder Público em seus atos. A Lei de Acesso à Informação é pouco conhecida, mas é uma ferramenta fundamental para promover a transparência dos atos da Administração Pública (MELLO; POLICIANO; ANDRADE, 2016, p. 343-366.).

A doutrina elucida extensivamente cada um dos princípios constitucionais do Direito Administrativo, alguns autores defendem a recepção do instituto perante os princípios e outros a tratam com desconfiança. É necessário refletir sobre a importância da análise de cada um dos princípios diante do instituto do “carona” e se há algum princípio mais relevante nesse processo, se existe um princípio de maior relevância em comparação aos demais. O fundamento da supremacia do interesse público é utilizado para justificar as duas posições, de um lado justificando a escolha do fornecedor e do objeto, como fator de qualidade nas contratações; de outro o desvirtuamento da supremacia do interesse público por interesses pessoais implícitos nos contratos de adesão às atas de registro de preços.

Todos os princípios constitucionais possuem igual valor e importância, não há ranqueamento entre eles, cada um tem ligação e complementa os demais. Haverá conflitos práticos entre os princípios, os conflitos deverão ser resolvidos observando a supremacia do interesse público em conformidade com os posicionamentos jurisprudenciais, doutrinários e observando o caso concreto (PEREIRA JÚNIOR, 2010, p.118).

Desde a publicação do Decreto n.º 3.931/2001 o “carona” provoca debates entre doutrinadores, parte deles alega que a utilização é uma aberração por conter entidades não participantes da licitação realizada por outro órgão, o que desvirtuaria a regra de que toda contratação deve ser precedida de licitação. A polêmica ficou mais evidente com o advento do Decreto n.º 7.892/2013, que permite as adesões em quantitativo superior ao previsto no edital, inovação que ofende o princípio da legalidade, além de infringir a norma constitucional sobre licitações e contratos. O instituto do “carona”, para alguns autores, é inegavelmente ilegal e eivado de vícios insanáveis (JUSTEN FILHO, 2012).

Ainda sobre os vícios existentes nas adesões às atas de registro de preços, há violação ao princípio constitucional da isonomia e violação da regra de obrigatoriedade da licitação, os Decretos n.º 7.892/2013 e n.º 7.581/2011 desenvolvem uma nova hipótese de compra direta extrapolando o disposto nos artigos 24 e 25, da Lei n.º 8.666/1993, que delimitam as hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação. A corrente doutrinária contrária ao instituto do “carona” defende que o instituto é ilegítimo, pois inova e permite a contratação direta em afronta ao princípio da isonomia, que por exigência constitucional torna obrigatória a realização de licitação pública (MELLO; POLICIANO; ANDRADE, 2016, p. 343-366).

As discussões no campo doutrinário são extensas, professores renomados defendem o instituto como forma de acelerar contratações e prestigiar o princípio da eficiência, que aproxima o Poder Público dos níveis de excelência da iniciativa privada. Por outro lado, outros renomados doutrinadores repudiam o instituto, apontando violações aos princípios constitucionais do Direito Administrativo, com ênfase nos princípios da legalidade e da isonomia. Compete ao gestor, com o amparo da visão jurídica, obrigatória nas contratações públicas, escolher qual caminho percorrer, realizar a licitação ou escolher uma ata de registro de preços existente. Com a análise dos artigos é possível observar a riqueza do debate e o antagonismo dos doutrinadores, em contraponto com a evolução das interpretações da aplicação dos princípios do Direito Administrativo. Os autores citam amplamente a Jurisprudência e exploram os entendimentos não consolidados do Tribunal de Contas da União, que ora são favoráveis, ora manifestam resistência ao instituto.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foram apresentadas posições doutrinárias tratando das adesões às atas de registro de preços, também conhecidas como instituto do “carona”, licitação “carona” ou simplesmente “carona”, diante dos princípios constitucionais do Direito Administrativo. As questões foram debatidas observando duas correntes, a corrente que defende o instituto como uma ferramenta moderna, que prestigia o princípio da eficiência, eleva o nível de qualidade das contratações e aproxima o serviço público do nível de excelência presente na iniciativa privada, e outra corrente que trata a inovação do instituto do “carona” como uma inequívoca violação aos princípios do

Direito Administrativo, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

Os textos escolhidos para embasar o artigo analisaram profundamente a recepção do instituto do “carona” pelo Direito Administrativo Brasileiro. Os princípios constitucionais do Direito Administrativo foram observados individualmente diante das adesões às atas de registro de preços. A maioria dos autores selecionados defenderam que o “carona” respeita os princípios, porém admitem que existem divergências nos entendimentos da doutrina, e há autores renomados que alegam que o carona afronta todos os princípios.

Foram analisados cada um dos princípios constitucionais do Direito Administrativo, que confrontados com o instituto do “carona” demonstraram, a depender do autor, recepção ou afronta. A Administração Pública carece de modernização, o princípio da eficiência foi inserido dentre os demais princípios com a finalidade de desburocratizar e dar celeridade aos trâmites administrativos, a morosidade nos processos de contratação traz prejuízos inegáveis para a gestão pública, sob essa luz se debruçaram alguns autores na defesa do instituto do “carona”. Os autores contrários ao “carona” preocupam-se com a flexibilidade nas contratações públicas que frequentemente são objeto de ações de improbidade, entendem que não há espaço para uma inovação que dribla o rigor da lei.

As discussões foram iniciadas com o advento do Decreto n.º 3.931/2001 e se acirraram com a publicação do Decreto n.º 7.892/2013. O conhecimento das discussões enfrentadas no presente artigo são fundamentais para os operadores da Administração Pública, pois elucidam a tomada de decisão. Para sociedade é essencial que haja um conhecimento mínimo sobre os trâmites realizados em aquisições do setor público, pois a fiscalização da sociedade é fundamental para a manutenção da probidade e da transparência das contratações públicas. Para a ciência jurídica o estudo demonstrou que o campo é abrangente e que não é possível ignorar o tema, pois as divergências entre a doutrina, os profissionais da Administração Pública e os Tribunais de Contas aumentam a discussão do tema.

A pesquisa demonstrou que existem muitos pontos divergentes, autores renomados não possuem um entendimento pacífico sobre a recepção do instituto do “carona” pelos princípios constitucionais do Direito Administrativo. Grande parte dos doutrinadores enalteceu as vantagens da utilização das adesões às atas de registro de preços, um sopro de modernidade na Administração Pública brasileira, conhecida pelo excesso de burocracia e poucos resultados. É fundamental que os operadores e os gestores da Administração Pública conheçam o recurso, com suas vantagens e críticas constantes, pois os caminhos apresentados devem ser conhecidos. Antes de tomar a decisão de eleger a licitação de outro órgão como “carona”, o gestor deverá analisar detalhadamente o processo, inclusive à luz dos princípios administrativos e da análise da área jurídica do órgão. Se o “carona” adquiriu o bem ou o serviço pretendido, se o bem é reconhecido por sua qualidade, por preço compatível com a pesquisa de mercado, se existe ganho de escala na contratação, se não há vícios no

processo originário e se a licitação realizada atendeu aos requisitos legais a adesão torna-se vantajosa, caso contrário seria melhor realizar uma nova licitação.

## REFERÊNCIAS

FERNANDES, Jorge Ulysses Jacoby. Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para a redução de custos e controle. O Pregoeiro, v. 3, out. 2007. p.7-12— Disponível em: <<http://www.jacoby.pro.br/Carona.pdf>>

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como escrever um Artigo de Revisão de Literatura. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, Ano II, Vol.II, n.5, 2019.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. Como fazer um Projeto de Pesquisa de um Artigo de Revisão de Literatura. **Revista JRG de Estudos Acadêmicos**, Ano II, Vol.II, n.5, 2019.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Manual de Artigo de Revisão de Literatura**. Brasília: Processus, 2019.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Manual de Projeto de Pesquisa**. Brasília: Processus, 2019.

GONÇALVES, Jonas Rodrigo. **Metodologia Científica e Redação Acadêmica**. 8. ed. Brasília: JRG, 2019.

GUIMARÃES; NIEBUHR, J. DE M. Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos. 2 ed. - Belo Horizonte. Editora Fórum, 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos. 15 ed. - São Paulo. Editora Dialética, 2012.

MELLO, Elizabete Rosa de; POLICIANO, Eliane Beatriz Cunha; ANDRADE, Marcella Coelho. A ilegalidade da regulamentação da licitação por adesão e a aplicação da lei de acesso à informação. *Revistas USP*. 2016, vol. 3, n. 2, p. 343-366.

MEDEIROS, Fábio Mauro de. Registro de preços e sua natureza jurídica. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 14, n. 163, p. 15-26, jul. 2015.

MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 33 ed. - São Paulo. Editora Atlas S.A., 2017.

ISSN: 2237-2342 -- L-ISSN: 2178-2008

Ano XII, Vol. XII, n.42, jan.-jun., 2021

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.5008991>

Submetido: 07/02/2021 Aceite: 21/06/3021

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. O manejo do registro de preço e o compromisso com a eficiência. Revista do TCU. 2010, maio/agosto, n. 118.