

FACULDADE TRÊS PONTAS – FATEPS
DIREITO
TAINARA DE PAULA MAZOTI

**A FIGURA DO “CARONA” NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS
LICITAÇÕES PÚBLICAS**

Três Pontas
2020

TAINARA DE PAULA MAZOTI

**A FIGURA DO “CARONA” NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS
LICITAÇÕES PÚBLICAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da Faculdade de Três Pontas – FATEPS, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação da Profa. Esp. Julia Domingues de Brito Viana.

Três Pontas

2020

TAINARA DE PAULA MAZOTI

**A FIGURA DO “CARONA” NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS
LICITAÇÕES PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da Faculdade Três Pontas – FATEPS, como pré-requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito pela Banca examinadora composta pelos membros:

Aprovado em / /

Profa. Esp. Julia Domingues de Brito Viana

Prof. Me. Marco Antônio Lopes Campos

Prof. Esp. Valentim Calenzani

OBS.:

Dedico este trabalho a todos que contribuíram
direta e indiretamente em minha formação
acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que contribuíram no decorrer desta jornada, em especial: A Deus, pois ele é a base de tudo. A minha família que sempre me apoiou nos meus estudos, principalmente meus pais Daniel e Margareth, meus avós Lia e Mazoti, e minha irmã Luiza.

“Que vossos esforços desafiem as impossibilidades, lembrai-vos de que as grandes coisas do homem foram conquistadas do que parecia impossível.”

Charles Chaplin

SUMÁRIO

RESUMO	8
1 INTRODUÇÃO	9
2 CONCEITO DE LICITAÇÃO	10
2.1 O QUE É O "CARONA"?	12
2.2 O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP)	14
2.3 O "EFEITO CARONA" NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS	17
2.4 PONTOS POSITIVOS E NEGATIVOS QUANTO AO USO DO "CARONA" À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS	19
2.5 PRINCÍPIOS VIOLADOS PELA FIGURA DO "CARONA"	21
2.5.1 Princípio da Legalidade	22
2.5.2 Princípio da Eficiência	23
2.5.3 Princípio da Isonomia	25
2.5.4 Princípios da Impessoalidade	26
2.5.5 Princípio da Moralidade	28
3 CONSIDERAÇÕES FINAIS	29
ABSTRACT	29
REFERÊNCIAS	30

A FIGURA DO “CARONA” NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

Tainara de Paula Mazoti¹

Profa. Esp. Julia Domingues de Brito²

RESUMO

Este trabalho aborda a figura do “carona” no sistema de registro de preços nas licitações públicas. Tal abordagem tem como finalidade analisar a possibilidade de adesão às atas de registro de preços, instituto conhecido como “carona”, que está previsto no ordenamento jurídico brasileiro através do Decreto Federal n.º 7.892/2013 e pela Lei n.º 8.666/1993 e ocorre nas modalidades de concorrência e pregão. Este propósito será conseguido mediante revisões bibliográficas doutrinárias, por sítio digitais e legislações em vigor. Será analisado o Sistema de Registro de Preços (SRP) nas licitações públicas em conjunto com o “carona” para verificar se este procedimento utilizado apresenta alguma diminuição de custo e celeridade para a Administração Pública em suas contratações, pois são vários os entendimentos jurisprudenciais e doutrinários, pois o mesmo possui vários positivos e negativos. Ainda o presente trabalho realizará uma breve explanação sobre o conceito de licitação, destacando seus objetivos e finalidades e ainda se o referido procedimento viola os princípios que norteiam a licitação pública durante o certame. O estudo demonstrou que a figura do “carona” no sistema de registro de preços nas licitações públicas, traz diminuição de custo e celeridade nas contratações feitas pela Administração Pública, desde que cumpra os requisitos necessários e seguindo as normas vigentes, para que não tire a autonomia do órgão que pretende aderir a ata de registro de preços, mediante o “carona”.

Palavras-chave: Licitação. Sistema de Registro de Preços. “Carona”.

¹Graduanda em Bacharel em Direito pela Faculdade de Três Pontas – FATEPS - Grupo Unis. tainara.mazoti@alunos.unis.edu.br

²Possui Graduação em Direito pelo Centro Universitário do Sul de Minas (2016). Atualmente é advogada do núcleo de prática jurídica Fateps – Centro Universitário do Sul de Minas, professora de direito tributário do Centro Universitário do Sul de Minas, professora titular de legislação aduaneira do Centro Universitário do Sul de Minas, professor titular de TCC do Centro Universitário do Sul de Minas e professora de legislação tributária do Centro Universitário do Sul de Minas. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Administrativo, atuando principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento regional, desenvolvimento local, mutabilidade, contratos e administração pública.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a figura do “carona” no sistema de registro de preços nas licitações públicas, onde tem como finalidade demonstrar se tal procedimento realmente traz diminuição de custo e celeridade nas contratações feitas pela Administração Pública. O objetivo inicial é conceituar licitação, para que após analisar as atividades realizada pela Administração Pública, no que se diz respeito as contratações feitas pelo órgão público.

Assim, para que possa dar início ao referido artigo, deve-se entender inicialmente que a Administração Pública juntamente com a Lei 8.666/1993, regulamenta normas para os processos licitatórios e para contratos administrativos, com intuito de aprimorar a forma de contratação de serviços e aquisição de produtos para administração, quer seja com novos procedimentos que tragam celeridade as contratações, quer seja com a criação de novas modalidades de licitação, como é o caso do Pregão, que está previsto na Lei n.º 10.520/2002.

No entanto, as contratações feitas pela Administração devem seguir previamente o que está disposto no artigo 37, XXI da Constituição Federal pois o mesmo estabelece que ressalvados os casos especificados em lei, as obras, serviços, compras e alienação deverão ser contratados mediante processo de licitação pública.

Com isso, através da licitação, o Sistema de Registro de Preços (SRP), considerado um procedimento licitatório, referido no artigo 15, II, § 3º da Lei n.º 8.666/1993, traz grande benefício para a administração pública, pois através deste sistema é possível que o administrador público realize diversas contratações de forma mais célere.

Assim, através do sistema de registro, que traz menor proporcionalidade de processos licitatórios e agilidade para Administração, fora criado o “carona” no Sistema de Registro de Preços, sistema que está previsto na Lei n.º 8.666/1993 e no Decreto n.º 3.931/2001, onde está prevista a possibilidade de adesão às atas de registro de preços, qual seja, o “carona”, que será procedido nas modalidades de concorrência e pregão.

Ocorre que o referido Decreto n.º 3.931/2001 fora revogado e no ano de 2013 entrou em vigor o Decreto n.º 7.892/2013 que passou a dar uma nova regulamentação ao Sistema de Registro de Preços, onde a principal alteração foi no que se diz respeito ao “carona”.

Por meio deste procedimento licitatório é possível que um órgão ou entidade não participe diretamente da licitação e pegue “carona” a Ata de Registro de Preço já existente, no órgão que está gerenciando a licitação, mas devendo seguir todas as exigências legais. Este propósito será conseguido mediante revisão bibliográficas doutrinárias, por sítio digitais e legislações em vigor.

2 CONCEITO DE LICITAÇÃO

Inicialmente, antes de conceituar licitação deve-se fazer as seguintes perguntas, por que licitar? E, quem deve licitar? Respondendo a primeira pergunta, conforme estabelece o artigo 3º da Constituição Federal, os principais objetivos para licitar se dizem respeito a selecionar a proposta mais vantajosa para Administração Pública, garantir igualdade de condições a todos que queiram contratar com o poder público e promover o desenvolvimento nacional sustentável. Com relação ao segundo questionário, todos os entes federativos, União, Estados, Município e Distrito Federal são obrigados a licitar.

É uma questão importante, pois devemos compreender o conceito de licitações dentro do âmbito do direito administrativo, uma vez que, o Estado tem um grande poder aquisitivo e uma grande necessidade de contratar, pois precisa atender a todos os serviços básicos da população que estão elencados na Constituição Federal. Assim como o Estado tem um poder de compra elevado, o mesmo consegue negociar, como também consegue influenciar muito o mercado e fornecedores.

Assim, para criar isonomia, entre os fornecedores, o poder público e demais interessados, haverá a necessidade de licitar, por isto foi criado o conceito de licitação, para dar mais transparência a população para acompanhar todo processo licitatório e para verificar se o mesmo está sendo realizado de forma lícita, sem nenhuma irregularidade.

O Estado realiza a licitação, porém com restrições em sua liberdade de contratação, pois, o Poder Público não pode contratar de forma livre com seus fornecedores, como acontece nos casos das empresas privadas, uma vez que é necessário verificar a oferta mais vantajosa e qual é a possibilidade de contratação.

Desta maneira, tanto a administração direta, quanto a indireta tem o dever de licitar, inclusive as empresas públicas e empresas de economia mista. Ocorre que tem uma diferenciação entre ambas, que é a de criar uma própria regulamentação em relação a licitação, ou seja, uma empresa pública ou uma empresa de economia mista não precisam seguir apenas a lei de licitações, podem também seguir um regulamento próprio para as suas especificidades, justamente pelo seu trabalho empresarial ou até pela sua atuação no mercado privado.

Para a doutrinadora Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018), licitação é um:

Procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato (DI PIETRO, 2018, p. 462).

A competência para que ocorra o procedimento licitatório está prevista no artigo art. 22, XXVII da Constituição Federal, vejamos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (BRASIL, 1988, Art. 22).

Deste modo, a Administração Pública tem como procedimento obrigatório e determinado por lei a licitação, ou seja, instrumento utilizado pelo órgão público que tem como objetivo selecionar de forma imparcial a melhor proposta, assegurando condições iguais para todos que desejam concorrer para firmar um contrato, de modo que realizem obras, prestação de serviços, fornecimento de bens, execução de serviços públicos, locação de imóveis, para que ao final realizar o desejo do órgão público.

Observa-se ainda que para que ocorra a escolha da melhor proposta é necessário que a administração pública realize um processo público, para garantir a conformidade dos princípios constitucionais da administração pública, quais sejam, o princípio da isonomia, da impessoalidade, da moralidade e da indisponibilidade do interesse público, para todos que pretendem concorrer.

A Carta Magna, em seu artigo 37, XXI, menciona a obrigatoriedade de licitar:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de **licitação pública** que assegure **igualdade de condições a todos os concorrentes**, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (BRASIL, 1993, Art. 37, grifo nosso).

O objetivo da licitação é selecionar a proposta mais vantajosa, proporcionar igual oportunidade a todos os interessados e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, conforme estabelece o artigo 3º da Lei 8.666/1993.

Portanto, a licitação é uma regra constitucional, pois tal procedimento tem como finalidade a contratação pública, que é o interesse principal da administração para sanar suas necessidades.

2.1 O QUE É O "CARONA"?

De igual importância, antes de conceituar o “carona”, tem que entender que existe o órgão gerenciador, que é o órgão que realiza a licitação em si, tem também o órgão participante, o que isso quer dizer, quando o órgão público realiza uma licitação, o mesmo tem por obrigação divulgar a licitação antes para que os demais órgãos públicos possam ter acesso, pois os mesmos podem ter interesse de realizar a licitação conjuntamente e existe também o órgão não participante, que é o vulgo “carona”, ou seja, a licitação já aconteceu, e o órgão precisa do que está sendo licitado, assim ele adere à ata do órgão gerenciador.

Assim, o “carona” não pode aderir à ata de registro de preços, justificando que não tem condições de realizar a devida licitação, um dos motivos que justifica um órgão aderir a ata de outro órgão é quando comprova por exemplo que o preço da região, que é mais caro do que a ata que já está pronta.

Por exemplo, existe um órgão gerenciador que quer licitar computadores no valor de R\$ 10,00 (dez reais), a licitação está pronta e o órgão não participante precisa de computadores e quando o mesmo realiza a pesquisa de mercado verifica que naquela determinada região o preço médio de mercado é de R\$ 15,00 (quinze reais) e na licitação do órgão gerenciador é R\$ 10,00 (dez reais), estando mais vantajoso e mais barato que naquela região onde foi feita a pesquisa de preço, podendo economizar tempo e dinheiro, ficando mais fácil aderir à ata do órgão gerenciador que já está pronta.

Acontece que existem alguns pré-requisitos para serem seguidos quanto a utilização do “carona”, qual seja, o órgão não participante precisa pedir um aceite para o órgão gerenciador, além da autorização do fornecedor, para entrar como “carona” na ata, podendo o fornecedor negar o pedido do órgão não participante, ou seja, o fornecedor não é obrigado a aceitar o “carona”. Caso o fornecedor aceite o “carona”, as condições são as mesmas do edital que foi licitado, assim, se o prazo de entrega é de cinco dias para o órgão gerenciador, será de cinco dias também o prazo para o órgão não participante, e caso haja o não cumprimento, o fornecedor poderá sofrer uma penalização.

Não pode ocorrer também negociação diferentes do que está previsto no edital, então se o fornecedor vende embalagens e em cada caixa vêm dez embalagens, e o órgão pede caixas

com sete, assim não pode ser negociado nada diferente do que já está previsto no edital, exatamente nas mesmas condições, devendo ser entregue a caixa com sete embalagens. Anteriormente, havia limites para o sistema do “carona”, podendo ser utilizado cinco vezes o valor da ata, ou seja, se o órgão licitou 10, pode ser liberado até 50 em “caronas”, sendo que cada órgão não podia pegar mais que 10.

Ocorre que, atualmente, não pode ser pego mais do que o dobro em “caronas”, então se o órgão licitou 10, o fornecedor poderá vender até 20, mas cada órgão poderá pegar metade dessa quantidade, ou seja, cada órgão pegará cinco vezes daquilo de foi licitado no “carona”. Outro ponto importante é no que se diz respeito de quem pode utilizar do “carona” em cada licitação, em regra é, quanto maior for o órgão público em questão de esfera.

Ou seja, o Exército, não pode pegar “carona” nas licitações da Unicamp, uma vez que a Unicamp não é um órgão federal, pois a lei não permite. Um órgão federal só poderá pegar “carona” com órgãos federais, assim, o Exército poderia pegar “carona” na Aeronáutica, na Marinha, e assim sucessivamente. Uma prefeitura é um órgão municipal, assim, a mesma, poderá pegar “carona” em outros municípios, pois a lei não proíbe, e pode pegar também em órgãos estaduais, pois esfera estadual é maior do que a prefeitura, que é municipal, conforme estabelece o artigo 22, § 8º do Decreto n.º 7.892/2013:

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.

[...]

§ 8º 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 (BRASIL, 2013, Art. 22, grifo nosso).

Os órgãos municipais são os que mais têm liberdade para utilizar o “carona”, como podemos verificar no § 9º do artigo 22 do Decreto n.º 7.892/2013, ocorre que existem alguns órgãos públicos de maneira geral que regulam internamente, seja por meio de portaria ou regulamento a proibição de adotar o “carona”.

Desta maneira, por ferir o princípio da publicidade, é vedado a adesão de órgão ou entidade federal a ata de registro de preços promovida por órgão ou entidade estadual ou municipal. O § 9º do art. 22 do Decreto Federal 7.892/2013 permite que instituição estaduais ou municipais façam adesão a atas levadas a efeito por instituições federais. Assim, órgão Federal não pode aderir a ata de Estado ou Município, conforme estabelece no § 9º ainda do Decreto 7.892/2013, que traz que é facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estatais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal.

O órgão público que está realizando a licitação tem que autorizar o “carona” em dois momentos, o primeiro momento é no edital, onde o mesmo tem que prever a possível adesão, o segundo momento é quando terminada a licitação, que é necessário o aceite do órgão gerenciador e do fornecedor. Então a maioria dos editais que for sistema de registro de preços o órgão tem que autorizar ou não no edital a utilização da adesão por órgão não participante.

Muitos órgãos públicos não permite a adesão, uma vez que, o órgão gerenciador que é o responsável de controlar quantas atas já aderiu para “carona”, quantas já comprou, desta forma, alguns órgãos não tem intenção de ter a função de ficar controlando essas adesões. Pois se o órgão está licitando 100 computadores, o fornecedor poderá vender mais cem, ou seja, o dobro do que foi licitado, mas poderá ser pedido até 50 por órgão público.

Mas em algumas hipóteses o órgão público pretende aderir apenas 7 computadores, pois, o mesmo pode pedir até o limite de 50 computadores para cada órgão, mas o dobro de todo somatório das adesões, então se o órgão pede 7 computadores, o órgão gerenciador ainda tem para liberar 193 computadores. Dependendo da adesão pode-se ter mais de 100 órgãos, pois cada um vai pedir uma quantidade, então esse controle deve ser feito para que não ultrapasse o limite previsto na lei.

Sendo assim o fornecedor só tem direito a vender nessa ata do “carona” em licitações do sistema de registro de preços. O fornecedor só pode divulgar a ata para órgão com uma esfera igual ou superior do que venceu a licitação, ou seja, se o fornecedor venceu em um órgão estadual, o mesmo só pode divulgar a ata para “carona”, para órgãos estaduais ou federais. Limite para cada órgão público de adesão de no máximo 50% do quantitativo.

Para os servidores, os mesmos têm que atentar se o órgão tem alguma regulamentação interna alegando se pode ou não aderir o “carona”, que o limite é de 50% para cada órgão público e o dobro para o somatório da adesão, prevê ainda a possibilidade do “carona” no edital e controle das adesões para que não ultrapasse o limite previsto em lei.

2.2 O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP)

Segundo o artigo 2º, I do Decreto Federal 7.892/2013, o sistema de registro de preços pode ser entendido como:

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 (BRASIL, 2013, Art. 2º, grifo nosso).

Conjunto de procedimento que tem uma finalidade, que é fazer o registro formal de preços e tem uma validade máxima de um ano, precedido de licitação. Na maioria das vezes o ente público quando realiza o procedimento licitatório utiliza o pregão para aquisição de bens e serviços comuns e dentro dele tem o procedimento, qual seja, o sistema de registro de preços. Assim o sistema de registro de preços não é uma modalidade licitatória, mas sim um procedimento, que será realizado na modalidade de concorrência ou também na modalidade de pregão, conforme o caso.

A Administração Pública a partir do momento que monta seu sistema de registro de preços (SRP), a mesma fica dispensada de adquirir todo o lote de bens de uma única vez, ou seja, se Administração Pública não consegue especificar precisamente a quantidade de material que precisa para determinado ano, a Administração realizará o Pregão por meio de registro de preço, pois o futuro vencedor não entregará todo o quantitativo pois nem o ente público tem noção da quantidade que é necessária.

Logo as contratações feitas pela Administração serão efetuadas de acordo com a necessidade do ente, podendo ser as entregas, parceladas, o que traz grande vantagem para a Administração Pública ao reduzir, por exemplo, o custo total da quantidade como um todo, assim como não ter custo de estocagem de material. Pois geralmente as compras feitas pela administração são grandes, com quantidades enormes, assim, é necessário um local para armazenamento do material, desta forma o sistema de registro de preços permite que a administração peça os produtos de acordo com a sua necessidade ao fornecedor que ganhou o processo licitatório.

Outra vantagem é que na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que será exigida somente para formalização do contrato ou outro instrumento hábil, conforme dispõe artigo 7º, § 2º do Decreto Lei 7.892/2013. As hipóteses de utilização do sistema de registro de preços se dizem respeito quando a quantidade a ser usada pela Administração for apenas estimada e o fornecimento de bens ou de serviços exigir parcelamento. A Administração não é obrigada a contratar tudo do fornecedor, pois a quantidade é estimada, mas o fornecedor deverá estar preparado para atender a estimativa do ente público.

O artigo 3º do Decreto Lei 7.892/2013 realça algumas observações de suma importância, no que se diz respeito as hipóteses de utilização do sistema de registro de preços:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de **contratações frequentes**;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de **entregas parceladas** ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a **mais de um órgão ou entidade**, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, **não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado** pela Administração (BRASIL, 2013, Art. 3º, grifo nosso).

As hipóteses de aplicação do sistema de registro de preços, primeiro, contratações frequentes, segundo entregas parceladas, pois a administração não precisa fazer aquisição de tudo ao mesmo tempo, podendo ir demandando de acordo com a necessidade, terceiro pode atender a vários órgãos e o órgão responsável pela licitação será chamado de órgão gerenciador da ata e quarto quando a quantidade for meramente estimada.

A não obrigatoriedade de a Administração adquirir os itens registrados é autorizada e está prevista no artigo 15, § 4º da Lei 8.666/93:

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

[...]

§ 4º A existência de preços registrados **não obriga** a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe **facultada** a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições (BRASIL, 1993, Art. 15, grifo nosso).

A ata de registro de preços é definida como o documento vinculativo, obrigacional, com características de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme disposição contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas. Uma vez que a administração proceda o sistema de registro de preços, quando o ente for contratar o fornecedor é vinculado, obrigado a assumir o compromisso, pois tem uma ata vigente, assim o fornecedor fica obrigado a fornecer dentro do prazo da ata.

A partir da edição do Decreto Federal 7.892/2013, também passou a ser possível a adoção do tipo técnica e preço nos registros de preços, conforme estabelece o artigo 7º, § 1º, vejamos:

Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na

modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

§ 1º O julgamento por **técnica e preço**, na modalidade **concorrência**, poderá ser excepcionalmente adotado, a critério do órgão gerenciador e mediante despacho fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade (BRASIL, 2013, Art. 7º, grifo nosso).

Assim, técnica e preço é considerado critério de julgamento, que nada mais é do que os tipos de licitações, ocorre que técnica e preço não pode ser utilizado no pregão, apenas na concorrência, pois o pregão é normatizado pela Lei 10.520/2002, que adota exclusivamente o tipo menor preço, para critério de julgamento.

O prazo de validade da ata de registro de preços, quando a Administração faz o sistema de registro de preços o prazo máximo de validade da ata é de um ano, não podendo passar disso.

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

Conforme já mencionado o sistema de registro de preços permite que a Administração Pública contrate bens e serviços de forma mais célere através do “carona”, seja na modalidade de concorrência ou pregão. Segundo Hely Lopes Meirelles (2015), o sistema de registro de preço conceitua-se como:

Conjunto de procedimentos para registro formal em ata própria de preços relativos à prestação de serviços ou aquisição de bens, para contratação futura, de fornecedores que se obrigam, vinculativamente, a manter condições a serem praticas por determinado período de tempo, e conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e nas propostas apresentadas (MEIRELLES, 2015, p. 403).

Assim, o efeito do “carona” baseia-se num sistema de registro de preços que esteja em vigor, onde envolve um órgão gerenciador, órgão não participante e fornecedores, com a finalidade de que os quantitativos contratados não sejam computados, pois não se sabe a quantidade dos produtos que serão pedidos pela Administração, podendo assim, ser entregues em parcelas. Marçal Justen Filho (2010), define o “carona” como:

Em síntese, “carona” consiste na contratação fundada num sistema de registro de preços em vigor, mas envolvendo uma entidade estatal dele não participante originalmente, com a peculiaridade de que os quantitativos contratados não serão computados para o exaurimento do limite máximo. De acordo com a prática, a única restrição admitida reside no limite de 100% do quantitativo máximo objeto do registro por entidade (FILHO, 2010, p. 197).

Com a alteração do Decreto 3.931/2001, para o Decreto 7.892/2013, o artigo 2º, V, aduz sobre o órgão não participante na relação do “carona”:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:
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 (BRASIL, 2013, Art. 2º).

Assim, o órgão não participante tem que demonstrar o seu interesse em aderir a ata do órgão gerenciador, comprovando que há uma vantagem na utilização do “carona” para a Administração Pública, conforme estabelece o artigo 22 do Decreto 7.892/2013:

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 (BRASIL, 2013, Art. 22, grifo nosso).

Desta forma, aceita a adesão pelo fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observando as condições estabelecidas, cabe ao licitante vencedor seguir as mesmas regras estabelecidas para o órgão gerenciador, quanto para o órgão não participante. A restrição ao “carona” se diz respeito sobre o limite do quantitativo que poderá ser registrado na ata de registro de preços para as contratações e aquisições que o órgão público pretende aderir, ou seja, as compras feitas pela Administração não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento do quantitativo registrado.

Segundo Ulisses Jacoby Fernandes em um artigo publicado, menciona a utilização do “carona” como:

O carona no processo de licitação é um órgão que antes de proceder à contratação direta sem licitação ou a licitação verifica já possuir, em outro órgão público, da mesma esfera ou de outra, o produto desejado em condições de vantagem de oferta sobre o mercado já comprovadas. Permite-se ao carona que diante da prévia licitação do objeto semelhante por outros órgãos, com acatamento das mesmas regras que aplicaria em seu procedimento, reduzir os custos operacionais de uma ação seletiva. É precisamente nesse ponto que são olvidados pressupostos fundamentais da licitação enquanto processo: a finalidade não é servir aos licitantes, mas ao interesse público; a observância da isonomia não é para distribuir demandas uniformemente entre os fornecedores, mas para ampliar a competição visando a busca de proposta mais vantajosa (FERNANDES, 2007).

Conclui-se, portanto, que o “carona” na ata de registro de preços, se faz necessário, haja vista, que com a não realização de licitação, com contagem de prazos, impugnação a editais e recursos, em regra torna a compra do órgão público mais fácil, célere e eficaz.

2.4 PONTOS POSITIVOS E NEGATIVOS QUANTO AO USO DO "CARONA" À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS

Outro aspecto importante que será abordado, quanto ao Sistema de Registro de Preço com o uso do “carona”, são sobre as inúmeras vantagens e desvantagens para Administração. No que se diz respeito aos pontos positivos ao uso do “carona” nas atas de registro de preços, o mesmo traz uma grande flexibilidade diante das demandas da Administração, pois não há necessidade de dotação orçamentária, há uma grande redução dos gastos, como também simplificação administrativa, rapidez nas contratações e na otimização dos gastos públicos.

A desnecessidade de dotação orçamentária se faz de suma importância para Administração Pública, pois muitas das vezes o órgão público fica aguardando a disponibilidade de saldo orçamentário, para que seja dada sequência nos processos licitatórios, haja vista, que em algumas situações é necessário a aprovação de créditos suplementares que serão aprovados pela Câmara.

Com o sistema de registro de preço não se faz necessário a obrigatoriedade de contratação com os fornecedores da licitação, por este motivo não é obrigatório a disponibilidade de dotação orçamentária.

Falando agora, sobre a simplificação administrativa no processo licitatório, a mesma, tem como resultado a diminuição do número de licitações, importando em um grande custo para administração pública, pois na maioria das vezes a parte burocrática, que é a de montar o processo licitatório é a que mais impede o desenvolvimento das atividades do órgão público, desta maneira, o “carona” vem para acelerar este processo onde a Administração consegue contratar com os fornecedores de forma mais vantajosa e rápida.

Interessante ressaltar ainda sobre a redução dos gastos, juntamente com a rapidez nas contratações feitas pela administração, pois sendo a utilização do “carona” realizada de forma correta, com a comprovação e aceitação da utilização do mesmo pelos órgãos públicos e pelos fornecedores, a Administração Pública, reduzira seus gastos, pois demonstrando que o preço da região está maior do que o da ata de registro de preços do órgão gerenciador, poderá desta maneira, o órgão não participante aderir a esta ata, economizando desta forma o dinheiro

público no que se diz respeito ao preço ofertado, como também economizando na montagem do processo caso fosse necessário a realização do mesmo.

Há também pontos negativos quanto a utilização do “carona” nas atas de registro de preços, situação esse que foi causadora pela revogação do Decreto 3.937/2001 pelo Decreto 7.892/2013, que regulamenta sobre o comportamento do órgão não participante na ata de registro de preços, após orientações do Tribunal de Contas da União.

Muitos doutrinadores não são favoráveis a utilização da figura do “carona”, segundo Lucas Rocha Furtado, em sua obra Curso de Licitações e Contratos Administrativos (2010, p. 343): “Não obstante a sistemática da ‘carona’ se trate de medida que valoriza a eficiência e a economia processual, ela abre as portas à fraude e ao conluio”. Marçal Justen Filho (2010), se refere ao “carona” como:

O regulamento explicitamente admitiu a possibilidade de utilização do registro de preços por entidades não vinculadas originariamente à sua instituição (art. 8º). Posteriormente, foi introduzida inovação permitindo a superação dos quantitativos máximos previstos na licitação original, o que não apenas configura como ofensivo ao princípio da legalidade, mas também infringe a essência da sistemática constitucional e legislativa sobre licitações e contratações administrativas (FILHO, 2010, p. 197).

Continuando, o autor afirma que “a figura do carona é inquestionavelmente ilegal e evitada de uma série de vícios” (FILHO, 2010, p. 198). Para ele, existe infração ao princípio da legalidade, pois a figura do carona foi introduzida no ordenamento jurídico por meio de Decreto; infração ao princípio da vinculação ao edital; infração à disciplina da habilitação, pois os requisitos exigidos para habilitação dependem diretamente do objeto a ser licitado e sua quantidade. Segundo o autor supracitado, criou-se com a adesão à ata uma hipótese de dispensa de licitação e uma ofensa aos princípios da República e da isonomia. (FILHO, 2010, p. 198)

Outro ponto que é importante ressaltar e que traz bastante discussão é com relação ao órgão não participante, pois é possível o órgão ver o vencedor da licitação da ata que pretende aderir, escolhendo desta forma com quem contratar, podendo ser considerado como fraude no processo licitatório.

Nesse sentido Edgar Guimarães e Joel de Menezes Niebuhr citados por Helena Alves de Souza Dias, Juliana Cristina Lopes de Freitas Campolina e Juliana Gazzi Veiga de Paula, assentam:

O carona é o júbilo dos lobistas, do tráfico de influência e da corrupção, especialmente num país como o nosso, com instituições e meios de controle frágeis. Os lobistas e os corruptores não precisam mais propor o

direcionamento de licitação; basta proporem o carona e tudo está resolvido (DIAS, CAMPOLINA, DE PAULA, 2008, p. 124).

Desta forma, é possível verificar que há postos positivos, como também negativos as discussões sobre o “carona” na ata de registro de preços, pois alguns entendimentos fazem críticas, uma vez que, considera que são violados os princípios e as fases do procedimento licitatório, em outro pronto, o “carona” no sistema de registro de preços traz celeridade, economia, e eficácia para órgão público, pois a Administração consegue atingir seus interesses.

2.5 PRINCÍPIOS VIOLADOS PELA FIGURA DO "CARONA"

A licitação por ser um processo administrativo conta com alguns princípios constitucionais básicos para realização do procedimento licitatório, que está taxativamente expresso no artigo 3º da Lei 8.666/1993, sendo eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, e julgamento objetivo. Boa parte desses princípios está previsto também no artigo 37 da Constituição Federal, ocorre que alguns desses princípios são considerados violados pela figura do “carona”, uma vez que, os mesmos interrompem etapas do processo licitatório, situação está que será demonstrada nos tópicos seguintes.

Segundo o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello (2014, p. 984):

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. Isto porque, com ofendê-lo, abatem-se as vigas que o sustêm e alui-se toda a estrutura nelas esforçada (MELLO, 2014, p. 984).

O servidor público que violar algum dos princípios que são norteados pela Administração Pública, sofrerá punições que estão previstas nos artigos 10, VIII e 11, I e II da Lei 8.429/1992, Lei de Improbidade Administrativa, vejamos:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para celebração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente;

[...]

Art. 11. **Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública** qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;

II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício (BRASIL, 1992, Art. 10 e 11, grifo nosso).

Assim, com a violação desses princípios, as sanções poderão ser tanto no âmbito cível como criminal, que incorrerão desde o ressarcimento dos possíveis danos causados a Administração, como até a perda do cargo.

2.5.1 Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade pode-se dizer que é o princípio geral da Administração Pública, que está previsto no artigo 37 da Constituição Federal. O mesmo também se aplica nos procedimentos licitatórios, uma vez que, é inteiramente vinculado a uma lei e toda regra de licitação deve ser fielmente cumprida, conforme está disposto no artigo 4º da Lei n.º 8.666/1993 que são os casos específicos de licitação:

Art. 4º Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos (BRASIL, 1993, Art. 4º).

Desta forma o princípio da legalidade, traz que os atos do administrador não poderão prevalecer de sua vontade pessoal, mas sim sobre o que a lei em vigor impõe. Hely Lopes Meirelles ensina que:

Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa "pode fazer assim"; para o administrador público significa "deve fazer assim" (MEIRELLES, 2016, p. 93).

Para Celso Antônio Bandeira de Mello, o princípio da legalidade:

É o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática. Daí que a atividade de todos os seus agentes, desde o que lhe ocupa a cúspide, isto é, o Presidente da República, até o mais modesto dos servidores, só pode ser a de dóceis, reverentes, obsequiosos cumpridores das disposições gerais fixadas pelo Poder Legislativo, pois esta é a posição que lhes compete no Direito brasileiro (MELLO, 2014, p. 104).

Deste modo, pode-se dizer que a licitação é um procedimento inteiramente formal e vinculado, onde é aplicado o devido processo legal, já que a Administração deve agir conforme o que é permitido em lei, verificando cada fase do processo licitatório com clareza, para que ao final consiga alcançar os objetivos almejados.

Entende-se que a violação do princípio da legalidade pela figura do “carona” está nas atas de registro de preços, haja vista que, infringe o dever de licitar, pois o sistema de registros de preços não é uma modalidade de licitação e sim um procedimento licitatório, conforme é possível verificar no artigo 22 da Lei 8.666/1993:

Art. 22. São modalidades de licitação:
 I - concorrência;
 II - tomada de preços;
 III - convite;
 IV - concurso;
 V – leilão (BRASIL, 1993, Art. 22).

De acordo com a Constituição Federal, a regra geral é que toda Administração Pública, direta ou indireta, tanto da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, são obrigados a licitar, ou seja, devem realizar um procedimento licitatório, uma vez que, observado a Lei 8.666/1993, que estabelece normas sobre licitações e contratos administrativos.

Desta forma, a prática do “carona” se torna ilegal, nas atas de registro de preços, uma vez que, lesa o dever de licitar, pois a Administração Pública acaba contratando com quem achar melhor, pois estando a ata de registro vigente é possível que o órgão não gerenciador veja qual o fornecedor que está sendo contratado pelo órgão que realizou o processo licitatório, podendo desta maneira escolher de forma livre quanto a contratação do fornecedor, ferindo conjuntamente outro princípio, qual seja impessoalidade.

2.5.2 Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência foi o último a ser inserido na Constituição Federal, uma vez que foi acrescentado pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, que foi chamada Reforma

Administrativa, anteriormente não se falava neste princípio, apenas nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade. O artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, traz:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** (BRASIL, 1988, Art. 37, grifo nosso).

O princípio da eficiência aduz no artigo 37, § 8º da Constituição Federal sobre os contratos de gestão, que traz que quem assina o contrato de gestão tem obrigação de ser eficiente no serviço público federal, estadual, municipal ou distrital, valendo para toda Administração Pública. Possuindo dois focos, o primeiro, que incide sobre a conduta do agente público sobre o serviço público e sobre o relacionamento com a sociedade, devendo o servidor público ser eficiente, o segundo, o dever de observar a organização interna da Administração.

Dessa maneira, é possível verificar que tal princípio gerou efeito também aos servidores públicos, pois antes da Reforma Administrativa não era possível exonerar o servidor estável, ou seja, com mais de 3 (três) anos, conforme está previsto no artigo 41 da Constituição Federal, assim, depois de 1998 com o princípio da eficiência surgiu a exoneração de servidor estável, por dois motivos, quais sejam, a falta de desempenho e por excesso de despesa com pessoal.

Então ao mesmo tempo em que a eficiência é um dever da Administração, devendo prestar o serviço com eficiência, é também um direito do cidadão receber o serviço público com eficiência. Deste modo, este princípio está relacionado diretamente ao modo de atuação da Administração, ou seja, a atividade administrativa deve ser exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, buscando-se maior produtividade e redução dos desperdícios de recursos.

Assim, a atuação da Administração Pública além de ter uma conduta legal, com observância a lei, moral, com observância aos princípios éticos, impessoal, no sentido de que a Administração não prejudique, nem favoreça nenhum terceiro, transparente, com toda publicidade, a Administração tem que ser também, eficiente, devendo cumprir vários requisitos, sendo eles: produtividade, economicidade, qualidade, celeridade, presteza, flexibilização e planejamento dos gastos públicos, desta maneira, além de observar os princípios básico da Administração, o órgão público tem realizar a gestão de forma eficiente.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2014, p. 105), a atuação da Administração Pública, “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional.” Assim, a Administração requer presteza, pois sua intenção é contratar serviços públicos de qualidade e com eficiência e não um serviço lento que atrase os processos licitatórios.

Este princípio não pode sobrepor ao princípio da legalidade, haja vista, que o princípio da eficiência tem o dever de buscar com eficiência as observâncias aos parâmetros e procedimentos previstos em lei. Com isso, a figura do “carona” vem para acelerar a demora de alguns processos licitatórios nas contratações feitas pela Administração Pública, agindo dessa forma como aduz o princípio da eficiência, ocorre que o órgão não participante que não teve contato com a montagem do processo, poderá utilizar-se da ata de registro de preços para realizar contratações diretamente com o fornecedor.

Conclui-se, portanto, que o “carona” sem dúvida traz muita celeridade, sendo eficaz para Administração, ocorre que outro fator deve ser observado, qual seja, o ato do agente público, pois se o mesmo não agir de forma eficiente, pensando no órgão público, e sim tentando beneficiar terceiro, o mesmo estaria agindo de forma contrária ao que o princípio define.

2.5.3 Princípio da Isonomia

O princípio da igualdade ou isonomia tem como significado dar o mesmo tratamento para todos os licitantes, ou seja, mesma igualdade para todos aqueles que desejam participar do processo licitatório. Assim, a igualdade entre os licitantes, tem como base o princípio da isonomia, pois garante a Administração e aos concorrentes, a realização de um melhor negócio, como igualdade de condições para todos que desejam participar do processo licitatório.

A Administração Pública tem algumas restrições no que se diz respeito a participação dos licitantes, uma vez que, o órgão pode exigir requisitos mínimos para os licitantes, para que não haja vantagem na licitação, mas é vedado o conteúdo da discriminação, onde possa ocorrer o favorecimento de alguns licitantes, o que comprometeria o caráter competitivo do certame, indo desta maneira contra o princípio da isonomia. O artigo 3º, § 1º, I da Lei 8.666/1993, veda aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de **convocação**, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu **caráter competitivo**, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância **impertinente** ou **irrelevante** para

o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991 (BRASIL, 1993, Art. 3º, grifo nosso).

Desta forma, a partir do momento de publicado o edital de licitação, neste instrumento não pode existir cláusulas restritivas, cláusulas que restringem a participação de determinadas pessoas ou determinados grupos sem qualquer fundamentação lógica, ou seja, o que se proíbe são cláusulas que violem a razoabilidade, o bom senso, a proporcionalidade.

Para o doutrinador Celso Antônio de Mello (2014), o princípio da isonomia:

Implica o dever não apenas de tratar isonomicamente todos os que afluírem ao certame, mas também o de ensejar oportunidade de disputá-lo a quaisquer interessados que, desejando dele participar, podem oferecer as indispensáveis condições de garantia. É o que prevê o já referido art. 37, XXI, da CF (MELLO, 2014, p. 546).

Já José dos Santos Carvalho Filho (2018), aduz que o:

Princípio da isonomia (ou igualdade), um de seus efeitos consiste na observância das mesmas regras para todos os candidatos ao concurso público, incluindo aquelas estatuídas no edital. Desse modo, não podem ser impostas exigências diversas para aqueles que se submetem ao mesmo concurso – fato, aliás, de inegável obviedade. Em hipótese como essa, o Judiciário anulou a realização da prova (FILHO, 2018, p.736).

Na figura do “carona” o princípio da isonomia é violado, uma vez que, a Administração Pública, tem como objetivo a contratação para adquirir bens e serviços, realizando dessa maneira o processo licitatório, visando assegurar os direitos da Administração e dos interessados.

Conclui-se, portanto, que a figura do “carona” viola nitidamente o princípio da isonomia, haja vista, que a Administração contrata de forma direta, sem que haja o devido procedimento licitatório e com isso prejudica a finalidade dos processos licitatórios. Além disso, no ato em que a Administração realiza com o “carona”, o mesmo poderia estar concedendo privilégios a empresas, limitando desta forma a competitividade, sem rever os preços das demais empresas que poderiam ter interesse no certame.

2.5.4 Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade, está associado a igualdade de todos perante a Administração, uma vez que, todos os participantes devem ser tratados com absoluta

neutralidade, evitando vantagens e desvantagens, no que se refere as obrigações e direitos dos licitantes. Posto isso o administrador não pode levar em consideração condições pessoais e sim critérios objetivos, salvo as condições expressas em lei.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello (2014):

Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie (MELLO, 2014, p. 117).

Segundo Meirelles (2015):

Impessoalidade ou finalidade e igualdade - O princípio da impessoalidade, referido na Constituição/88 (art. 37, caput), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal. Esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas (CF, art. 37, § 12) (MEIRELLES, 2015, p. 97).

Este princípio excluir a promoção pessoal de autoridades ou de servidores públicos sobre suas realizações administrativas, uma vez que, sua finalidade sempre será o interesse público e havendo então o afastamento deste interesse sujeitará, portanto, como desvio de finalidade.

Assim, a figura do “carona” causa embaraços quanto ao princípio da impessoalidade, sendo dessa maneira violado, uma vez que, o servidor público pode utiliza-se deste procedimento célere para atender sua intenção de contratar com o terceiro, qual seja, o fornecedor, que desejar, desde que detenha o sistema de registro de preços, ocorre que tal ato acaba prejudicando outros fornecedores que teriam interesse de participar da licitação de tal órgão, mas devido ao “carona” seria impossível.

Contraditório então, pois o princípio da impessoalidade alega que não pode haver vantagens e muito menos desvantagens no procedimento licitatório, ou seja, é o que ocorre na figura do “carona”, pois há vantagem para o fornecedor contratado mediante o sistema de registro de preços, mas há também desvantagem aos fornecedores que teriam interesse de participar do processo licitatório.

Concluindo desta maneira, que o princípio da impessoalidade não deixa prevalecer o interesse particular do servidor público, mas sim o interesse da Administração Pública, qual seja, o interesse público.

2.5.5 Princípio da Moralidade

A conduta dos administradores e dos licitantes devem estar ligados ao bom costume, a ética, a regra da boa administração e a moral. Por essa razão o princípio da moralidade está relacionado ao procedimento licitatório, pois tal ato deve seguir os padrões éticos e não só a Administração, como também os licitantes, sendo assim ambos têm que praticar um comportamento honesto, devendo atuar conforme estabelece o artigo 37 da Constituição Federal.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2018, p. 473):

A Lei n.º 8.666/93 faz referência à moralidade e à probidade, provavelmente porque a primeira, embora prevista na Constituição, ainda constitui um conceito vago, indeterminado, que abrange uma esfera de comportamentos ainda não absorvidos pelo Direito, enquanto a probidade ou, melhor dizendo, a improbidade administrativa já tem contornos bem mais definidos no direito positivo, tendo em vista que a Constituição estabelece sanções para punir os servidores que nela incidem (art. 37, § 4º) (DI PIETRO, 2018, p. 473).

Hely Lopes Meirelles (2015), analisa a moralidade como:

A moralidade administrativa constitui, hoje em dia, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública (art. 37, caput). Não se trata- diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como "o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração". Desenvolvendo sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de Direito e de Moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: "non omne quod licet honestum est". A moral comum, remata Bauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para sua conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve e a finalidade de sua ação: o bem comum (MEIRELLES, 2015, p. 94).

Com a falta do princípio da moralidade em um ato licitatório, vários danos poderiam ser causados na atividade da Administração Pública, como exemplo em caso que haja frustração do objeto licitatório, neste caso seria cabível ao responsável sofrer aplicações de sanções civis, penais e administrativas cabíveis, pois quando a imoralidade insiste em atos de improbidade administrativa, haverá um grande prejuízo aos cofres públicos, porém há possibilidade de

configuração que está previsto na Lei n.º 8.429/1992, onde estabelece sanções a agentes públicos e a terceiros, quando a conduta for ilegítima.

É o que acontece com a figura do “carona” pois entende-se que este procedimento age de forma contrária ao princípio da moralidade, pois o agente público e o fornecedor ao realizar o “carona” estaria indo contra os padrões éticos e do bom costume, que está previsto neste artigo, uma vez que, pula etapas da licitação e não é possível a ampla concorrência entre os fornecedores e os administradores públicos não estaria agindo como a lei determina, que é realizando o processo licitatório.

Assim, pode-se considerar que o administrador estaria frustrando a licitude do processo licitatório, onde agindo de forma incorreta acarretaria a improbidade administrativa e ainda uma punição pela realização de tal ato praticado.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste momento, pode-se dizer que a figura do “carona” no sistema de registro de preços nas licitações públicas, traz diminuição de custo e celeridade nas contratações feitas pela Administração Pública, desde que cumprindo os requisitos necessários e seguindo as normas vigentes, para que não tira a autonomia do órgão que pretende aderir a ata de registro de preços, mediante o “carona”.

Concluimos portanto que as vantagens com relação ao “carona” nas atas de registro de preços se diz respeito a forma mais fácil, eficaz e célere que a Administração tem com relação a aquisição e contratação de bens e serviços, pois a Administração Pública não terá toda a formalização para realização do processo licitatório, diminuindo custos para o órgão público, mas também, temos as desvantagens que por sinal viola os princípios básicos da licitação pública, pois não configura as obrigações da licitação, sendo uma delas, a do dever de licitar e além disso não há uma competitividade entre os fornecedores.

Este estudo exige um maior aprofundamento, pois, mesmo com a implantação do Decreto 7.892/2013, ainda há muito o que ser discutido e implementado no ordenamento jurídico, para que a Administração Pública seja capaz de usufruir de forma legal, sem violação dos princípios licitatórios, trazendo vantagens com a utilização conjunta do sistema de registro de preços.

ABSTRACT

This paper addresses the “carona” figure in the price registration system in public tenders. Such an approach aims to analyze the possibility of adhering to the price registration minutes, an institute known as “carona” which is provided for in the Brazilian legal system through Federal Decree No. 8.666/1993 and it occurs in the modalities of competition and auction. This Purpose will be achieved through doctrinal bibliographic reviews, digital websites and legislation in force. The Price Registration System (SRP) will be analyzed in public tenders together with the “carona” to see if this procedure presents any reduction in cost and speed for Public Administration in their hiring, as there are several jurisdictional and doctrinal understandings, because it has several positives and negatives. The present work will also provide a brief explanation of the concept of bidding, highlighting its objectives and purposes and also whether the procedure violates the principles that guide public bidding during the event. The study showed that the “carona” figure in the price registration system in public tenders, brings a reduction in cost and speed in the contractions made by the Public Administration, as long as it fulfills the necessary requirements and following the current rules, so that it does not remove the autonomy of the body that intends to adhere to the price registration minutes, through the “carona”.

Key-words: Bidding. Price Registration System. “Carona”.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; VICENTE, Paulo. **Direito Administrativo Descomplicando**. 16. ed. São Paulo: Método, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil 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: 18 ago. 2020.

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: 18 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº. 3.931, de 19 de setembro de 2001**. Disponível em: <[HTTP://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm)>. Acesso em: 18 ago. de 2020.

BRASIL. **Lei Federal Nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Disponível em: <[HTTP://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso: 18 ago. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002.** Disponível em: <[HTTP://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm)>. Acesso em: 18 ago. 2020.

BRASIL. **Licitações e Contratações.** Portal da União. Disponível em: <[http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/licitacoes-e-contratacoes#:~:text=Por%20que%20licitar%3F%20\(&text=Selecionar%20a%20proposta%20mais%20vantajosa,Promover%20o%20desenvolvimento%20nacional%20sustent%C3%A1vel](http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/licitacoes-e-contratacoes#:~:text=Por%20que%20licitar%3F%20(&text=Selecionar%20a%20proposta%20mais%20vantajosa,Promover%20o%20desenvolvimento%20nacional%20sustent%C3%A1vel)> Acesso: 18 ago. 2020

BRITO, Danielle. **Adesão à Ata de Registro de Preços:** sua criação e o que representa diante dos princípios que regem o procedimento licitatório. Revista Eletrônica Âmbito Jurídico, 2015. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/adesao-a-ata-de-registro-de-precos-sua-criacao-e-o-que-representa-diante-dos-principios-que-regem-o-procedimento-licitatorio/>> Acesso: 13 de set. de 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo.** 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DIAS, Helena A. de Souza; CAMPOLINA, Juliana Cristina L. de Freitas; DE PAULA, Juliana Gazzi Veiga. **Sistema de Registro de Preços:** aspectos controvertidos da figura do “carona”. Disponível em: < [HTTP://www.revista.tce.mg.gov.br/Content/upload/Materia/1624.pdf](http://www.revista.tce.mg.gov.br/Content/upload/Materia/1624.pdf)>. Acesso: 18 ago. 2020.

FERREIRA, Fernanda. **Direito Administrativo.** Revista Eletrônica Conteúdo Jurídico. Disponível em: <<https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/35109/sistema-de-registro-de-precos-a-evolucao-da-figura-do-quot-carona-quot-com-o-advento-do-decreto-no-7-892-2013>> Acesso: 01 out. 2020.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Carona em Sistema de Registro de Preços:** uma opção inteligente para redução de custos e controle. Disponível em: <[HTTP://www.jacoby.pro.br/Carona.pdf](http://www.jacoby.pro.br/Carona.pdf)>. Acesso em: 27 ago. de 2020.

FILHO, Marçal J. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 13. ed. São Paulo: Dialética, 2009.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos.** 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. Jus Artigos, 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/23747/o-carona-no-sistema-de-registro-de-precos-conforme-decreto-n-7-892-2013>> Acesso: 27 ago. 2020.

GONÇALVES, Rodrigo. **O “carona” no sistema de registro de preços conforme Decreto No. 7.892/2013.** Jus Artigos, 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/23747/o-carona-no-sistema-de-registro-de-precos-conforme-decreto-n-7-892-2013>> Acesso: 27 ago. 2020.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 41 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
 MELO, Ramon. **O Sistema de Registro de Preços, a Figura do “carona” e a violação dos princípios jurídicos aplicáveis às licitações públicas**. Revista Eletrônica Âmbito Jurídico, 2008. Disponível em: <<https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/o-sistema-de-registro-de-precos-a-figura-do-carona-e-a-violacao-dos-principios-juridicos-aplicaveis-as-licitacoes-publicas/>> Acesso: 13 set. 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MIRANDA, Gustavo. **Licitação Pública: considerações gerais, modalidades de licitação e Lei 10.520/2002 – modalidade pregão**. UNIVALI, Itajaí: 2009. Disponível em: <<http://siaibib01.univali.br/pdf/Gustavo%20Alexandre%20Miranda.pdf>> Acesso: 13 set. 2020.

MORIGUTI, Fabrício. **O Sistema de Registro de Preços e a Figura do “carona”**. AJUFESC, 2013. Disponível em: <https://ajufesc.org.br/wp-content/uploads/2017/02/456_FABRICIO_MORIGUTI.pdf> Acesso: 13 set. 2020.

NETO, Geraldo. **Adesão a Ata de Registro de Preços (carona): Ministério do Planejamento versus Tribunal de Contas da União**. Jus Artigos, 2012. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/22993/adesao-a-ata-de-registro-de-precos-carona-ministerio-do-planejamento-versus-tribunal-de-contas-da-uniao#:~:text=1%C2%BA%2C%20par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico%2C%20inciso%20II,ata%20e%20o%20%C3%93rg%C3%A3o%20Participante.&text=O%20segundo%20%C3%A9%20o%20E2%80%9C%C3%B3rg%C3%A3o,Ata%20de%20Registro%20de%20Pre%C3%A7os%20E2%80%9D>> Acesso: 01 out. 2020.

ROSA, Washington. **Licitação Públicas: quantitativo dos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação em relação às modalidades**. UFF, Rio de Janeiro: 2015. Disponível em: <<https://app.uff.br/riuff/bitstream/1/1876/1/Washington%20Barbosa%20Rosa.pdf>> Acesso: 13 set. 2020.