



Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro

A Utilização da Ata De Registro de Preços por Órgão ou Entidades Não Participantes do  
Certame Licitatório.

Daniel Simões Baptista

Rio de Janeiro  
2014

DANIEL SIMÕES BAPTISTA

**A Utilização da Ata De Registro de Preços por Órgão ou Entidades Não Participantes do  
Certame Licitatório.**

Artigo apresentado como exigência de conclusão  
de Curso de Pós Graduação Lato Sensu da Escola  
de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro em  
Direito Administrativo.

Professora Orientadora: Lilian Dias Coelho  
Guerra

Rio de Janeiro  
2014

## **A UTILIZAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃO OU ENTIDADES NÃO PARTICIPANTES DO CERTAME LICITATÓRIO.**

Daniel Simões Baptista

Graduado pela Universidade Gama Filho. Servidor Público Federal

**Resumo:** O artigo ora proposto enfoca a temática da licitação sob o prisma do Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamentado pelo Decreto nº. 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Para tal, estabelece como premissa a reflexão sobre as principais inovações trazidas por este decreto, em especial no que tange à utilização da ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes do certame licitatório, a chamada “adesão”. Diante desse panorama será analisada, dentre outros aspectos, a compatibilidade da figura do carona com os mandamentos e princípios constitucionais bem como os reflexos na economia de escala em virtude de sua utilização.

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

**Sumário:** Introdução. 1. Licitação. 2. Princípios. 3. Do Sistema de Registro de Preços. 4. Da Utilização da Ata de Registro de Preços. Conclusão. Referências.

### **INTRODUÇÃO**

O trabalho apresentado enfoca a temática da licitação sob o prisma do Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamentado pelo Decreto nº. 7.892, de 23 de janeiro de 2013 (que revogou Decreto nº. 3.931, de 19 de setembro de 2001).

O estudo assume maior importância na medida em que apresenta as inovações trazidas por este decreto, em especial no que tange à utilização da ata de registro de preços por órgãos

ou entidades não participantes do certame licitatório. O tema foi objeto de grande discussão no Tribunal de Contas da União que, antes da edição do novel decreto, pacificou seu entendimento sobre a matéria.

Ao longo da exposição serão analisados os seguintes tópicos: a figura do “carona”, qual seja, aquele órgão/entidade que utiliza a Ata de Registro de Preços decorrente de licitação realizada por outros órgãos/entidades da Administração Pública; os reflexos na economia de escala; as consequências da concessão da adesão; e a análise da jurisprudência do Tribunal de Contas da União.

O presente artigo pretende, portanto, analisar as consequências causadas pela utilização de Atas de Registros de Preços pelo “carona”, as distorções no procedimento de adesão, bem como analisar a legalidade do instituto em questão.

## **1. LICITAÇÃO**

Segundo os etimologistas, o vocábulo licitação advém do latim “licitatio” que tem como significado a "venda por lances".

Licitação é um procedimento administrativo formal, em regra obrigatório, fundado nos princípios norteadores da função administrativa por meio do qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, à luz dos critérios previamente estabelecidos no ato convocatório, para o contrato de seu interesse.

### **1.1. NATUREZA JURÍDICA**

Para atingir seu objetivo, a licitação deve obedecer a uma sequência procedimental lógica devidamente formalizada.

Nesse sentido, Carvalho Filho<sup>1</sup> afirma que a natureza jurídica da licitação “é a de procedimento administrativo com fim seletivo”, baseando-se no conceito de Entrena Cuesta<sup>2</sup> que define o procedimento como “o conjunto ordenado de documentos e atuações que servem de antecedente e fundamento a uma decisão administrativa, assim como às providências necessárias para executá-la”.

É procedimento vinculado, pois, fixadas as regras no instrumento convocatório resta ao administrador tão somente cumpri-las.

## 2. PRINCÍPIOS

O art. 37, caput, da CRFB trás os princípios fundamentais que devem ser obedecidos pela Administração Pública, valendo a transcrição *in verbis*:

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: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº. 19, de 1998)<sup>3</sup> (grifo nosso).

Além de definir os princípios constitucionais básicos a serem obedecidos pela Administração Pública, no art. 37 da Carta Magna de 1998, o legislador os repetiu no art. 3º da Lei 8.666/93, posteriormente alterado pela Medida Provisória nº. 495, de 2010, e acrescentou os princípios da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, considerados básicos para a realização do procedimento licitatório, como se vê adiante:

---

<sup>1</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008, p. 218.

<sup>2</sup> ENTRENA CUESTA *apud* CARVALHO FILHO, p.218.

<sup>3</sup> BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm) Acesso em: 20 de setembro de 2013.

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional, e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, **da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo** e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Medida Provisória nº. 495, de 2010) <sup>4</sup> (grifo nosso).

O legislador inseriu dentre os princípios específicos da licitação o princípio da probidade administrativa vislumbrando advertir os responsáveis pela licitação, pois não havia tal necessidade, uma vez que a probidade administrativa é um mandamento constitucional, disposto no § 4º do artigo 37 da CRFB.

## **2.1. PRINCÍPIO DA VINCULAÇÃO DO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO**

As regras fixadas, normalmente em edital, tornam-se obrigatórias devendo-se ser fielmente seguidas por todos os envolvidos, sob pena de invalidar o certame licitatório.

A vinculação do instrumento convocatório é a garantia mútua entre administrador e administrado.

Esse princípio objetiva, portanto, fechar as brechas que possivelmente possam se insurgir contra a probidade, a impessoalidade e a moralidade administrativa.

## **2.2. PRINCÍPIO DO JULGAMENTO OBJETIVO**

Este princípio obriga o julgador do certame licitatório a julgar as propostas sem discricionariedade, devendo-se ater apenas ao que fora anteriormente estabelecido no instrumento convocatório, evitando-se, desta forma, seleções subjetivas do administrador.

---

<sup>4</sup> BRASIL. *Lei nº. 8.666 de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm). Acesso em: 20 de setembro de 2013.

Nesse sentido, faz-se oportuna a transcrição *in verbis* do *caput* art. 45 da Lei de Licitações:

Art. 45. O **juízo das propostas será objetivo**, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.<sup>5</sup>

Meirelles<sup>6</sup> leciona que “nulo é, portanto, o edital omissivo ou falho quanto ao critério de julgamento, como nula é a cláusula que, ignorando-os, deixa ao arbítrio da Comissão julgadora a escolha da proposta que mais convier à Administração”.

Segundo Marçal Justen Filho<sup>7</sup> “o ato convocatório tem de conter critérios objetivos de julgamento que não se fundem nas preferências ou escolhas dos julgadores”.

A Comissão julgadora, por conseguinte, não dispõe de liberdade para escolher os critérios norteadores de sua decisão. Tal princípio objetiva afastar o favorecimento e o gosto pessoal dos atos da Administração.

### 3. DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Sistema de Registro de Preços – SRP foi instituído através do inciso II do artigo 15 da Lei Geral de Licitações, sendo regulamentado apenas em 2001, por intermédio do Decreto nº. 3.931, que fora revogado pelo Decreto nº. 7.892 de 23 de janeiro de 2013, que atualmente está em vigor.

---

<sup>5</sup> BRASIL, op. cit., acesso em: 20 de setembro de 2013.

<sup>6</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. 15ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 53.

<sup>7</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 1ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 312.

O conceito de SRP está expresso no artigo 2º, inciso I, do mencionado diploma: “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;”.

Meirelles<sup>8</sup> conceitua-o como:

Conjunto de procedimentos para registro e assinatura em Ata de Preços que os interessados se comprometem a manter, por determinado período de tempo, para contratações futuras de compras ou serviços frequentes, a serem realizados nas quantidades solicitadas pela Administração e de conformidade com o instrumento convocatório da licitação.

Trata-se de um conjunto de procedimentos que se perfaz através da modalidade licitatória concorrência, do tipo menor preço, ou na modalidade pregão, precedidos de ampla pesquisa de preços e de mercado.

Utiliza-se o registro de preços para contratações posteriores, não estando a Administração obrigada a contratar o objeto registrado. A contratação decorre, apenas, de acordo com a demanda do órgão, tendo em vista a quantidade estimada no instrumento convocatório que limitará os pedidos realizados.

Ao revés, o licitante fica obrigado a manter o preço que fora registrado, bem como a disponibilidade do objeto licitado, vinculando-se, contudo, aos quantitativos máximos registrados.

O SRP proporciona à Administração a oportunidade de atuar com eficiência no que tange à administração de seus estoques, pois as contratações frequentes diminuem os custos operacionais, aproximando-a da realidade do setor privado.

O prazo de validade da ata de registro de preços não poderá ser superior a 12 meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme art. 12 do Decreto que a regulamenta.

---

<sup>8</sup> MEIRELLES, op. cit., p.83.



Dentre as vantagens da utilização deste procedimento, tem-se a possibilidade de realizar outra licitação com o mesmo objeto, a despeito dos preços já registrados para estes, objetivando a busca incessante do melhor preço a ser pago, contemplando-se desta forma os princípios da eficiência e economicidade. Todavia, a Administração não poderá comprar de outro licitante senão daquele que apresentou a proposta mais vantajosa.

### **3.1. PRINCIPAIS INOVAÇÕES TRAZIDAS PELO DECRETO 7.892/2013**

O Decreto 7.892/2013 buscou explicitar algumas obscuridades contidas no Decreto anterior, bem como sanar as contradições existentes naquele texto, permitindo a atuação constante do administrador na condução do procedimento licitatório através do Sistema de Registro de Preços.

Dentre as inovações, destaca-se a obrigatoriedade de se registrar a intenção de registro de preços, tendo como objetivo ampliar a divulgação das intenções de contratações almejadas pelos órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, proporcionando aos demais a oportunidade de participar conjuntamente com o órgão responsável pelo registro em tela, com vistas ao ganho na economia de escala devido ao somatório das quantidades vislumbradas por cada órgão participante, em momento antecedente ao certame licitatório.

Anteriormente, durante a vigência do Decreto anterior, muito embora este apresentasse a figura do órgão participante, não era comum os órgãos juntarem seus quantitativos devido à facilidade de se realizar a chamada “adesão”, que consiste na utilização da ata de registro de preços, porém em momento ulterior, desde que devidamente comprovada a vantagem. Tal prática trouxe sérios problemas na economia de escala.

Diante desse cenário, o novel Decreto estabeleceu a previsão no instrumento convocatório do quantitativo a ser concedido através de adesão, não podendo este exceder o

total de cinco vezes a quantidade de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que realizarem a adesão.

#### **4. DA UTILIZAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃO OU ENTIDADES NÃO PARTICIPANTES DO CERTAME LICITATÓRIO**

A utilização da ata de registro de preços por órgão ou entidade não participante do certame licitatório, é prática frequentemente adotada pelos órgãos, uma vez comprovada a vantagem para sua utilização.

Tal prática é chamada de “carona” ou “adesão”, que consiste no aproveitamento de uma ata de registro de preços proveniente de uma licitação, realizada pelo órgão gerenciador, devidamente homologada, por outro órgão ou entidade integrante da Administração Pública que não teve participação naquela. Estes são chamados de “órgãos não participantes” ou “caronas”.

A possibilidade de utilização da ata de registro de preços está prevista no art. 22 do Decreto nº. 7.892/2013<sup>9</sup>, *in verbis*:

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

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

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

---

<sup>9</sup> BRASIL. Decreto nº. 7.892 de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm). Acesso em: 27 set. 2013.

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

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

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

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

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

§ 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.

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

#### **4.1. DAS VANTAGENS E DISTORÇÕES NOS PROCESSOS DE ADESÃO**

Sob a ótica da eficiência administrativa, em sentido estrito, a adesão otimiza os procedimentos de aquisição, uma vez que traz celeridade na aquisição de bens ou contratação de serviços pelo órgão aderente, em detrimento do burocrático processo licitatório, dada a simplicidade de sua formalização.

Destarte, ainda contempla a economicidade, por isentar-se dos custos provenientes de uma licitação.

As características intrínsecas deste procedimento, como a formalização simples e a ampla liberalidade para sua utilização, contudo, distorcem o cenário das licitações.

As distorções neste procedimento iniciaram-se sob a égide do revogado Decreto nº. 3.931/2001, que regulamentava o Sistema de Registro de Preços, pois não havia previsão de limites para a adesão, o que desvirtuava, por conseguinte, a finalidade do decreto em tela.

A possibilidade de adesão ilimitada advinha do disposto no § 3º do art. 8º, do mencionado decreto, que estabelecia que as contratações adicionais feitas por órgãos / entidades não participantes da ata de registro de preços poderiam atingir, por órgão ou entidade, 100% dos quantitativos registrados na ata de registro de preços.

Ante a esta possibilidade, ocorreu o emblemático caso da empresa que firmou 62 (sessenta e dois) contratos decorrentes de adesão à ata de registro de preços oriunda do Pregão nº. 16/2005, realizado pelo Ministério da Saúde. Esta ata fora registrada com o valor global de R\$ 32.000.000,00 (trinta e dois milhões de reais) para contratação de empresa de prestação de serviços, apoio logístico e realização de eventos. Contudo, a empresa detentora do registro, totalizou a ordem de aproximadamente 2 (dois) bilhões de reais em virtude das 62 (sessenta e duas) adesões realizadas.

Restou-se claro a violação dos princípios da competição e da igualdade de condições entre os licitantes; além do prejuízo na economia de escala, pois se os quantitativos dos 62 (sessenta e dois) contratos tivessem sido computados no momento anterior à licitação, o valor global consequentemente seria menor, considerando-se que quanto maior a quantidade a ser comercializada menor será o preço atribuído.

Nesse sentido, coaduna Marçal Justen Filho<sup>10</sup>:

É imperioso determinar os quantitativos máximos cuja aquisição se prevê no período de um ano. Mas, além disso, deverão estabelecer-se os quantitativos para cada aquisição individual. Por outro lado, não se pode admitir formulação genérica para os lotes. Não será válida previsão de que os quantitativos em cada aquisição serão fixados discricionariamente, sem qualquer limite, pela Administração. Será defeituoso, por exemplo, o edital que estabelecer que a Administração poderá requisitar o fornecimento de lotes entre um quilograma e dez toneladas. Ora, isso inviabiliza a formação de preços, atemoriza os fornecedores diligentes e estimula os imprudentes, além de ter outros efeitos como se verá abaixo. Em suma, a adoção de registro de preços não significa afastar a previsão de que os editais devem descrever de modo preciso o objeto da licitação.

Ou seja, o sistema de registro de preços não pode gerar a ampliação dos custos de transação para o particular. A incerteza sobre quantitativos mínimos e máximos se reflete no afastamento dos empresários sérios e na elevação dos preços ofertados à

---

<sup>10</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 229.

Administração. Basta um pequeno exemplo para evidenciar o problema. É possível formular um juízo aplicável a qualquer objeto, numa sociedade industrial razoavelmente desenvolvida. Trata-se do princípio da escala, que significa que quanto maior a quantidade comercializada tanto menor o preço unitário dos produtos fornecidos. Assim, o preço unitário não será o mesmo para fornecer um quilo de açúcar ou dez toneladas. Se não for estabelecido um lote mínimo para requisição, o particular se verá num dilema econômico invencível. Seus custos serão diversos em função das quantidades. O resultado será a formulação de preços médios. Logo, sempre que a Administração formular requisição de lotes de maior dimensão, acabará pagando valor superior ao que poderia ter obtido - se o licitante dispusesse da informação sobre a dimensão dos lotes.

Dito de outro modo, a Administração deve aproveitar o sistema de registro de preços para obter preços por atacado, evitando os preços de retalho. Para tanto, tem de estabelecer lotes mínimos que permitam aos potenciais interessados formular a proposta mais vantajosa.

Por outro lado, a fixação de quantitativos máximos é imposição essencial, derivada das normas orçamentárias, do princípio da isonomia e da economicidade.

O episódio em tela levou o Tribunal de Contas da União - TCU<sup>11</sup> a determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que:

[...]

9.2.1. oriente os órgãos e entidades da Administração Federal para que, quando forem detectadas falhas na licitação para registro de preços que possam comprometer a regular execução dos contratos advindos, abstenham-se de autorizar adesões à respectiva ata;

9.2.2. adote providências com vistas à reavaliação das regras atualmente estabelecidas para o registro de preços no Decreto n.º 3.931/2001, de forma a estabelecer limites para a adesão a registros de preços realizados por outros órgãos e entidades, visando preservar os princípios da competição, da igualdade de condições entre os licitantes e da busca da maior vantagem para a Administração Pública, tendo em vista que as regras atuais permitem a indesejável situação de adesão ilimitada a atas em vigor, desvirtuando as finalidades buscadas por essa sistemática, tal como a hipótese mencionada no Relatório e Voto que fundamentam este Acórdão;

Enquanto vigorou o Decreto n.º. 3.931/2001, as adesões foram ilimitadamente concedidas. As empresas detentoras de atas de registros de preços começaram a “vender” suas atas, com o objetivo de captar o maior número possível de aderentes. Órgãos em conluio com empresas passaram a registrar preços de objetos que, talvez, não se fizessem necessário.

<sup>11</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. *Acórdão n.º. 1.487/2007*. Relator Valmir Campelo. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-65506&texto=2b434f4c45474941444f253341253232504c454e4152494f2532322b414e442b2b2532384e554d41434f5244414f253341313438372b4f522b4e554d52454c4143414f253341313438372532392b414e442b2b2532384e554d414e4f41434f5244414f253341323030372b4f522b4e554d414e4f52454c4143414f25334132303037253239&sort=DIRELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0>. Acesso em: 10 out. 2013.

Enfim, inúmeras aberrações subsistiram no âmbito da Administração Pública na vigência deste decreto.

O instituto da adesão afronta diretamente o princípio da competição, pois os “caronas” surgem após a realização do certame licitatório, fazendo com que o valor total da contratação oriundo de uma licitação seja multiplicado por um número desconhecido pelo licitante, de modo que, se este soubesse poderia implicar na sua não participação, ou, por outro lado, aumentaria o interesse de outros licitantes que não se interessaram pelo valor total estimado daquele certame, resultando, conseqüentemente, na ampliação da competitividade.

Toshio Mukai<sup>12</sup> sustenta que a figura do carona é inconstitucional, visto que atenta contra o inciso XXI do art. 37 da CRFB, pois alega que há, por parte dos órgãos aderentes, a aquisição de bens e serviços sem a realização de licitação. Afirma, ainda, que a figura estranha denominada “carona” não poderia existir, posto que é crime dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou inexigibilidade, conforme art. 89 da Lei nº. 8.666/93; enquadrando-se neste artigo o órgão gestor que permitir que o carona se utilize de sua Ata de Registro de Preços, pois este não participou da licitação.

O instituto da adesão afronta ao princípio da isonomia, segundo leciona Marçal Justen Filho<sup>13</sup>:

O princípio da isonomia impõe que todos os potenciais interessados tomem ciência da extensão das contratações que a Administração pretende realizar. Não é possível que uma licitação aparentemente irrelevante, que não desperta atenção e competição entre os empresários do setor, seja transformada em uma fonte inesgotável de contratações para o licitante que a venceu.

Com objetivo de suprir as lacunas do anterior, o Decreto nº. 7.892/2013 trouxe em seu bojo a previsão do quantitativo decorrente de adesão no instrumento convocatório,

---

<sup>12</sup> MUKAI, Toshio. *Licitações e Contratos Públicos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 54.

<sup>13</sup> JUSTEN FILHO, op. cit., p.154.

estabelecendo como limite o quántuplo do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem. Mantendo, assim, viva a figura do carona.

## CONCLUSÃO

A prática de “carona” caminha em descompasso com a economia de escala em razão da possibilidade de uma empresa detentora de uma Ata de Registro de Preços celebrar inúmeros contratos com outros órgãos / entidades não integrantes desta. Ainda que haja a limitação para realizar-se tal procedimento, o fornecedor irá obter um lucro vultoso em detrimento da economicidade “*lato senso*” da Administração Pública. Como exemplo, pode-se citar o caso de uma licitação para realizar a compra de 100 mesas; após a licitação outros 10 órgãos não participantes aderem a esta Ata resultando no fornecimento de 1000 mesas vendidas pelo mesmo valor de 100 mesas. Caso as mil mesas tivessem sido licitadas no mesmo certame haveria clara redução no valor unitário, sob a ótica da economia de escala.

Resta a clara incompatibilidade do instituto da adesão com os dispositivos constitucionais, principalmente no que tange à isonomia e competitividade no âmbito das licitações públicas. Infringe, ainda, o princípio da obrigatoriedade da licitação, pois confere ao administrador certa discricionariedade para contratar diretamente; uma alternativa ilegal ao rol taxativo do art. 24 da Lei nº. 8.666/93, incompatível, portanto, com a regra imposta no inciso XXI do art. 37 da CRFB.

O Decreto nº. 7.892/2013, objetivando a substituição dos “caronas” por órgãos participantes, instituiu a Intenção de Registro de Preços com vistas a melhorar a economia de escala da Administração, pois com a ampla divulgação da intenção de registrar preços dentre os órgãos / entidades, aumenta-se, conseqüentemente os quantitativos mínimos a serem

adquiridos antes da realização do certame licitatório. Brilhante solução, pois obriga aos órgãos / entidades a estabelecerem uma conduta de cooperação na medida em que realizam conjuntamente licitações com o objetivo de resguardar os princípios da eficiência e economicidade.

Contudo, apesar da oportunidade de se extinguir a figura do carona, este ainda ganhou sobrevida, pois se estabeleceu apenas limitações para a adesão.

O mero estabelecimento da previsão do quantitativo a ser concedido através de adesão, no instrumento convocatório, bem como a limitação de cinco vezes a quantidade de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que realizarem a adesão, não sanam as ilegalidades trazidas com esta prática, sujeitando a Administração Pública aos prejuízos continuados ora existentes.

Logo, considerando-se o exposto, a figura teratológica do carona deve ser extirpada do ordenamento jurídico vigente, mantendo-se apenas a figura benéfica do “órgão participante”, pois este participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços, integrando, conseqüentemente, a ata de registro de preços; constituindo-se a melhor solução para Administração Pública, diminuindo-se os prejuízos por ela sofridos, bem como dificultando fraudes e conluíus que advém da prática transfigurada chamada adesão.

## **REFERÊNCIAS**

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>.

BRASIL. *Decreto nº. 7.892 de 23 de janeiro de 2013*. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm)>.

BRASIL. *Lei nº. 8.666 de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e



dá outras providências. Disponível em:  
 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>.

BRASIL. Tribunal de Contas da União – TCU. *Acórdão n.º 1.487/2007*. Relator Valmir Campelo. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=ACORDAO-LEGADO-65506&texto=2b434f4c45474941444f253341253232504c454e4152494f2532322b414e442b2b2532384e554d41434f5244414f253341313438372b4f522b4e554d52454c4143414f253341313438372532392b414e442b2b2532384e554d414e4f41434f5244414f253341323030372b4f522b4e554d414e4f52454c4143414f25334132303037253239&sort=DTRELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0>>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 19ª Edição. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 1ª Edição. São Paulo: Saraiva, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e Contrato Administrativo*. 15ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2010.

MUKAI, Toshio. *Licitações e Contratos Públicos*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.