



CARONAS EM REGISTRO DE PREÇOS E A VULNERAÇÃO AO PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

RIDE IN REGISTRATION OF PRICES AND THE VULNERATION TO THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLES

Zulene Barbosa Gomes¹
Fábio Periandro de Almeida Hirsch²

RESUMO

O tema deste artigo trata de ofensa aos princípios constitucionais a partir da carona em registro de preços. O objetivo central é verificar o cumprimento dos requisitos de transparência da Lei nº 12.527/2011 no âmbito das compras feitas por adesões. Ademais contextualiza o acesso à informação sob a perspectiva dos direitos humanos, destaca os seus influxos do princípio da publicidade no âmbito pátrio, relacionando-o aos conceitos de accountability. Apresenta a historicidade do Sistema de Registro de Preços, da carona e os posicionamentos doutrinários. Por fim, demonstra o volume financeiro de aquisições públicas dos órgãos do Executivo Federal, no período entre 2013 a 2017, das caronas entre os anos 2012 a 2016 e coteja os procedimentos e limites praticados para caronas no âmbito do poder executivo estadual em relação ao Decreto nº 7.892/2013. Em conclusão, apresenta proposições quanto ao sistema de registro de preços a partir de dispositivos do PLC nº 6.814/2017. A vertente jurídico – dogmática é utilizada preponderantemente ao relacionar a Lei de Acesso à Informação, o Pacto de San

¹ Graduada em Administração em Marketing, 2006, União Metropolitana de Educação e Cultura – UNIME, Lauro de Freitas/BA. Atuou como pregoeira no Ministério Público do Estado da Bahia (2012-2014). Em curso de Graduação em Direito pelo Centro Universitário Jorge Amado, Unijorge, Salvador/BA (10º Semestre). Pesquisadora no Grupo de Iniciação Científica - Processo Penal - Unijorge (2017), Analista na Procuradoria Geral do Estado da Bahia (2014 – atualmente). Pesquisadora no Grupo de Análise Econômica do Direito, UFBA. (2018 até 2019). Pós Graduada em Advocacia Pública – IDDE/ Minas Gerais. E-mail: zulene.academica@gmail.com

² Doutor e Mestre em Direito Público, ambos com ênfase em Direito Constitucional, pela Universidade Federal da Bahia (PPGD-UFBA). Professor Titular Pesquisador do Mestrado em Direito, Governança e Políticas Públicas da UNIFACS (MDGPP-UNIFACS). Professor Colaborador do Programa de Mestrado Profissional em Segurança Pública, Justiça e Cidadania da UFBA. Líder do Grupo de Pesquisa Constitucionalismo da Bahia, Direitos Fundamentais e Efetividade (Faculdade de Direito - UFBA) e CPJ - Centro de Pesquisas Jurídicas (Mestrado - UNIFACS). Professor Adjunto de Direito Constitucional da Universidade Federal da Bahia (UFBA), da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), da Faculdade Baiana de Direito, da UNIFACS e da UNIJORGE. Advogado. Tem experiência em Direito Público, com ênfase em Direito Constitucional, Direitos Fundamentais (Segurança Jurídica e Direito Adquirido em particular) e Controle de Constitucionalidade (Jurisdição Constitucional e Controle Difuso em particular). Email: fabioperiandro@fabioperiandro.adv.br

Jose da Costa Rica, a Constituição Federal, a Lei de Licitações e Contratos, Acórdãos TCU e jurisprudência e legislação infraconstitucional na compreensão do alcance da liberdade de expressão.

Palavras chave: Registro de preços. Carona. Princípios constitucionais.

SUMMARY

The subject of this article deals with an offense to the constitutional principles from the hitch in registration of prices. The central objective is to verify compliance with the transparency requirements of Law 12,527 / 2011 in the scope of purchases made by adhesions. In addition, it contextualizes access to information from a human rights perspective, highlights its influence on the principle of publicity within the country, relating it to the concepts of accountability. It presents the historicity of the Price Registration System, the hitchhiking and the doctrinal positions. Finally, it shows the financial volume of public purchases of the Federal Executive organs, between 2013 to 2017, of the rides between the years 2012 to 2016 and matches the procedures and limits for hitchhiking in the state executive branch in relation to Decree No. 7,892 / 2013. In conclusion, it presents propositions regarding the system of registration of prices from devices of PLC nº 6.814 / 2017. The legal - dogmatic aspect is used predominantly in relation to the Law on Access to Information, the Pact of San Jose of Costa Rica, the Federal Constitution, the Law on Tenders and Contracts, Judgments TCU and jurisprudence and infraconstitutional legislation in understanding the scope of freedom of expression.

Key words: Price registration. Ride. Constitutional principles.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO; 2 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS; 3 CARONAS EM ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS – REGULAMENTAÇÃO; 3.1 CARONAS EM REGISTRO DE PREÇOS, LACUNAS DO DECRETO N. 7.892/2013 E OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS; 4 CONCLUSÃO.

1 INTRODUÇÃO

A liberdade de expressão, prevista no Art. 13 do Pacto de San Jose da Costa Rica, tratado internacional ratificado pelo Brasil em 1992 é direito humano que alberga a proteção e o direito de acesso à informação regulamentado pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI).

Esta legislação obriga União, Estados, Distrito Federal e Municípios, Tribunais de Contas e Ministério Público a disponibilizarem informação pública aos cidadãos, inclusive, por meio de pesquisa de conteúdo, relatórios em planilhas e textos, independente de requerimentos, incluindo a divulgação obrigatória em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Por seu turno, dentre os comandos trazidos pela Lei de Acesso à informação destaca-se a transparência ativa das licitações e contratos. Com efeito, a Lei nº 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos) previu no art. 15 o sistema de registro de preços (SRP) como procedimento preferencial de compras, com o escopo de contribuir com o planejamento das aquisições.

A despeito da vantajosidade do SRP doutrinadores e determinados Tribunais de Contas têm destacado o seu desvirtuamento, sobretudo em razão do reiterado uso da carona. Portanto, a esquisita trata do descumprimento da Lei de Acesso à Informação como obstáculo à governança pública no âmbito das licitações do executivo federal. Nesse contexto, o tema de pesquisa circunscreve-se à seguinte indagação jurídica: De que modo a contratação por carona em registro de preços vulnera o princípio da transparência e por consequência os demais princípios constitucionais?

Nesse sentido, são demonstrados aspectos históricos do registro de preços no âmbito federal, evidenciando suas vantagens e vulnerabilidades. Com efeito, o trabalho apresenta o volume contratado por registro de preços entre 2013 e 2017, além de evidenciar o volume Financeiro de contratações caronas em atas federais, bem como demonstra de que forma essa forma de contratação vulnera princípios constitucionais.

A pesquisa quantitativa e qualitativa e utiliza a vertente jurídico - dogmática e utiliza como dados secundários pesquisas bibliográficas, artigos científicos, livros, regulamentos, leis, Acórdãos de Tribunais de Contas, bem como consultas de jurisprudências, ao portal SIASG, bem como pedido de acesso à informação através do formulário E-SIC entre agosto de 2017 a abril de 2018.

Este estudo revela-se útil à órgãos de controle interno e externo, legisladores, membros da magistratura, Procuradorias Gerais de Justiça, partidos políticos, organizações da sociedade civil, imprensa, agentes públicos, professores, empresários, acadêmicos, e, sobretudo cidadãos.

2 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

A gênese do Sistema de Registro de Preços é atribuída ao Código de Contabilidade da União, notadamente ao artigo 52 do Decreto n. 4.536 (1922) que previu os concorrenciais permanentes. Mais tarde, o Decreto-Lei n. 2.300 (1986), no art. 14, inciso II, preconizava que as compras, sempre que possível e conveniente, deveriam ser processadas através de sistema

de registro de preços. Por seu turno, o Decreto n. 449 (1992) previa facultativamente os Sistemas Integrados de Registro de Preços e de Cadastro de Fornecedores.

Nessa senda, a Lei n. 8.666 (1993) preconizou que o sistema de registro de preços deveria ser adotado preferencialmente nas aquisições enquanto ferramenta de efficientização da gestão das aquisições, conforme art. 15.

A partir daí, o registro de preços federal foi regulamentado pelos Decretos n. 2.743/98, Decreto n. 3.931 (2001), Decreto n. 4.342, (2002) e na atualidade, disciplinado pelo Decreto n. 7.892 (2013). Importa destacar que no âmbito do Executivo Estadual, a integralidades dos Entes reproduziram localmente as regras delineadas pelo Executivo Federal, o que tornou inócua a ideia do legislador de que o registro de preços fosse uma normal setorial.

Para o STJ, no Mandado de Segurança n. 15.647, embora autoaplicável o art. 15 da Lei n. 8.666 (1993) pode sofrer limitações por regulamento estadual, ou municipal. Por outro lado, há doutrinadores e determinados Tribunais de Contas que defendem que só por lei da União o SRP deveria ser regulamentado, consoante art. 84 da CF. (Melo, 2006, p. 321).

Para além disso, insta asserir que o SRP foi idealizado para servir de ferramenta de planejamento das compras por um período de até 12 meses, notadamente para enfrentar o problema de escassez de recursos orçamentários.

Portanto, nas compras através do procedimento de registro de preços, no âmbito federal, a licitação segue as regras da Lei nº 8.666/93, nº 10.520, Decreto 5450/2005. Isto porque o registro de preços não é uma modalidade de licitação, nem mesmo um tipo de registro cadastral, pré-qualificação, traduz-se em procedimento auxiliar de compras executado por pregão ou concorrência.

De acordo com o Painel de Compras do Governo Federal entre 2013 a 2017 foram adquiridos R\$ 264.223.488.483,64 (duzentos e sessenta e quatro bilhões, duzentos e vinte e três milhões, quatrocentos e oitenta e oito mil, quatrocentos e oitenta e três reais e sessenta e quatro centavos). Destes 53,99% relativos à prestação de serviços e 46,01 % à aquisição de material. Do volume de R\$ 264.223.488.483,65, R\$ 169.153.930.518,68 foram compras para fornecimento imediato. As dispensas e inexigibilidades representaram 71 % das compras imediatas, ou seja, R\$ 120.300.036.474.70, ou seja a regra, para compras imediatas, não é o procedimento licitatório.

Destarte, Justen Filho (2008, p. 195) destaca algumas vantagens do Sistema de Registro de Preços, a exemplo da redução de custos de armazenamento, celeridade no ressurgimento, distribuição de materiais ou na prestação de serviços, contratação ao preço

médio praticado no mercado, uniformidade e regularidade na aquisição dos bens e serviços e desnecessidade de indicar dotação orçamentária como vantagens ínsitas a este procedimento.

No tocante, à aplicabilidade, o TCU aduz que o SRP é indicado para demandas incertas (Acórdão TCU 1365/2003, 2003) e para evitar o fracionamento (Acórdão TCU 3146/2004, 2004), e tem se mostrado como importante instrumento de gestão das compras públicas. Acórdãos Plenário, Acórdão n. 158/2003 (2003), Acórdão TCU 1365/2003 (2003) e Acórdão TCU 214/2006 (2006); Acórdãos Primeira Câmara, Acórdão 1586/2003 (2003), Acórdão TCU 2366/2003 (2003), Acórdão TCU 2521/2003 (2003) e Acórdão n. 2582 (2005).

O Acórdão TCU 267/2007 (2007) destaca não existir fundamento jurídico para utilizar registro de preços para contratação de obras e serviços de engenharia.

Nesse sentido, utiliza-se o registro de preços para compras rotineiras, a exemplo de material de consumo, como papel, caneta, ou para adquirir bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa.

As compras por registro de preços ocorrem com fornecedores que foram vencedoras na licitação, cujos preços constem em ata de registro de preço, cuja validade é de até 12 meses. Ainda em relação ao prazo da ata, o TCU, aduz que a contagem do prazo de validade deste documento deve considerar o período em que vigorou medida cautelar suspensiva adotada pela Corte. Ultrapassados doze meses (art. 12 do Decreto 7.892, 2013), a própria vantagem da contratação pode estar prejudicada, seja qual for o adquirente (gerenciador, participante ou “carona”).

Com efeito, em Minas Gerais, se ocorrer a contratação da totalidade do objeto nela consignado exaure-se a ata. Ademais, para o TCU os preços registrados em atas podem ser usados como pesquisa de mercado aptos à instrumentalizar a fase interna da licitação (Acórdãos nº 76/2002, 2002).

A ata de registro de preços pode ser utilizada para atender a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo, sobretudo quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Assim, ao longo de 12 meses podem ensejar, ou não, contratações. Isto porque o órgão que faz a licitação por meio do procedimento de registro de preços, contrata se quiser. Souto Filho e Garcia (2007) defendem que é discricionária a contratação de bens e serviços pelos preços registrados e que a decisão de não adotar deve ser motivada e justificada em razão de a

Lei n. 8.666 (1993) (art. 15) e que o art. 15 da Lei n. 8.666 (1993) expressou uma preferência pelo sistema, o que elide a obrigatoriedade.

Importa esclarecer que o prazo da ata tem relação direta com o impacto econômico da carona em registro de preços. Conquanto, para a Administração a ARP represente um documento, para a iniciativa privada traduz-se em oportunidade de negócios, ou até mesmo um balcão de ofertas, ou seja, um produto em si.

Para Leão (1996, p. 98) a ata de registro de preços é um pacto leonino, pois não impõe ao Poder Público nenhuma obrigatoriedade de compra, porquanto somente o fornecedor fica vinculado ao conteúdo obrigacional.

O fato é que entre 2013 a 2017 foram contratados R\$ 95.182.984.659,79 através do Sistema de Registro de Preços, sendo R\$ 95.069.557.964,88 através de pregão e R\$ 113.426.694,91 por concorrência. Ademais, o SRP representou 73% do total referente à modalidade pregão. Ao revés, apenas R\$ 13.306.318.919,42 foi licitado por meio de tomada de preços e concorrência.

Como visto, o SRP é o procedimento mais utilizado para que órgãos e entidades federais adquiram bens e serviços. Todavia, apesar das suas vantagens tem sido desvirtuado, notadamente, pelo uso indiscriminado de caronas em registro de preços, apontada como uma das principais vulnerabilidades e disfunções do Sistema de Registro de Preços, pelos motivos a seguir delineados.

3 CARONAS EM ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS - REGULAMENTAÇÃO

Carona é o órgão ou entidade que não tendo participado na época oportuna informando suas estimativas de consumo, requer, posteriormente, ao gerenciador, o uso da Ata de Registro de Preços. A doutrina majoritária a considera sistemática de aquisição antieconômica que incrementa riscos de aquisições favorece a corrupção e a prática de atos de improbidade administrativa.

Dessarte, os regulamentos estaduais e municipais atribuem outros nomes à carona: órgãos não participantes, mero usuário, caroneiro, órgãos não licitantes, participante extraordinário, ponga, terceiro, extra-ata, aderente, partícipe, órgão interessado, ou até mesmo já se emprega o verbete licitação carona. Destaca-se, inclusive, que em determinadas legislações estaduais, há a extensão da ata de registro de preços para entidades de direito privado não integrantes da Administração Pública.

Em sentido oposto, Fernandes (2007, p.10) diz que a carona é ferramenta de gestão que desburocratiza o processo de compras ao reduzir custos operacionais de realizar um novo certame. Para ele, a Constituição Federal não obrigou a vinculação de cada contrato a um só processo e que limitar a carona é reduzir a competitividade da disputa pois diminui a possibilidade de o particular ganhar com a economia de escala obtida pela carona de outros entes da Administração. Veja, que o autor defende a economia de escala sob a ótica privada.

A carona foi inserida no ordenamento pátrio por meio de decreto. Nesse sentido, o Decreto nº 4.342/ 2002 incluiu artigo 8º ao Decreto nº 3.931/2001, como abaixo se vê:

Art. 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem. § 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços.

A doutrina segue bastante dividida quanto à legalidade e juridicidade da carona, grande parcela a considera prática danosa ao erário. Nesse sentido, Justen Filho (2008, p. 195) carona representa dispensa de licitação sem previsão na Lei n. 8.666 (1993). Mukay, inclusive, diz que a carona vulnera a lei orçamentária (Lei nº 4.320/64) e representa crime previsto no art. 89 da Lei n. 8.666 (1993).

Guimarães e Niebuhr (2013, p.48) ponderam que o Decreto nº 7.892/2013 (atual decreto de registro de preços federal) e grande parte dos regulamentos locais, são inconstitucionais, por inovarem juridicamente, o que afrontaria o art. 84, VI, CF/88.

Outrossim, no tocante à vulneração ao princípio do planejamento e eficiência, a carona tende a desestimular órgãos à promover licitação. De fato, isto tende a ocorrer com muita frequência na seara pública.

Frise-se que é prática comercial a divulgação das atas para que sejam contratadas pelos caroneiros. Ou seja, a lógica é inversa: não é o Ente Público quem realiza pesquisa de mercado para instruir determinado processo licitatório, é o particular quem vende ao Ente público pré selecionado. Não é incomum, inclusive, a oferta de atas às equipes de licitação e de compras, sob o fundamento de que são preços vantajosos e de que a adesão é simples e rápida.

Frise-se que até 2013 as compras por carona não eram submetidas a quaisquer limites quantitativos, quando a SECEX representou ao TCU com pedido de suspensão das adesões às atas do Ministério da Saúde, decorrentes do Pregão nº 16/2005 (2005). Neste caso, o vencedor

de uma ata no valor de R\$ 32 milhões, já havia comercializado para mais de 60 caroneiros, o que totalizou mais de 2 bilhões em contratos, sem qualquer contrapartida em termos de economia de escala. Além do exposto, no processo de licitação foi identificado pelo denunciante a prática danosa de jogo de planilhas.

Ao analisar a referida denúncia, o TCU exarou o Acórdão 1487/2007 cujo resultado foi a vedação de carona ilimitada. O fundamento jurídico foi de ofensa à economia de escala, a isonomia, a vinculação ao instrumento convocatório. A Corte assentou a tese de que a carona sem limites desvirtua o Sistema de Registro de Preços, além de favorecer fraudes, conluio, corrupção e ofender o princípio da livre concorrência.

Dentre outros pontos o Acórdão TCU 1487/2007 (2007) exortou que órgãos e entidades deveriam estimular a adesão prévia, bem como inadmitir a majoração e prorrogação do prazo de vigência da ata de registro de preços e que o Executivo Federal reavaliasse as regras estabelecidas no Decreto n. 3.931 (2001) de modo a fixar limites para a concessão de caronas.

Para o Executivo Federal, à época da referida representação, a carona desburocratizaria as aquisições e fixa requisitos mínimos, suficientes para resguardar a Administração, incrementa o interesse do fornecedor em participar do certame.

O Executivo federal arguiu que os licitantes não possuem certeza de que as contratações caronas ocorreriam, que a economia de escala é auto-compensativa, desestimula a oferta de preços elevados. Também arguiu que a vigência da ata de um ano elide a perenização de um só contratante. (Acórdão TCU 1487/2007, 2007)

O Executivo Federal não implementou quaisquer das recomendações do TCU, de modo que a Corte exarou o Acórdão TCU 1233/2012 (2012) que restringiu os limites para caronas. Em 2012, o Executivo Federal disse não possuir tempo hábil para interromper as caronas ilimitadas, que a imposição de limite inviabilizaria os planejamentos efetuados pelos órgãos causando transtornos à logística de compras e contratações públicas com possível risco de desabastecimento em diversos setores.

Como visto, o planejamento do Executivo era pegar carona e não licitar, o que revela desproporcional, pois licitação é ou deveria ser a regra, cenário atemporal. Portanto, o decreto federal de registro de preços nasce de um contexto de necessária fixação de limites quantitativos à carona, sobretudo pelos sucessivos Acórdãos do TCU. Em suma, atendeu alguns pontos, mas o principal, que era restringir a prática não foi alcançado.

Para o TCU o art. 4º, § 2º, do Decreto n. 3.931 (2001) contradizia o art. 15, § 3º, inciso III, da Lei n. 8.666 (1993) de modo que o § 1º, art. 12, do Decreto n. 7.892 (2013), revogou expressamente. Dentre outros pontos, o Decreto revogado admitia que a equipe de licitação realizasse prévias reuniões com licitantes, caronas sem fixar limites quantitativos, além de não definir carona, bem como exigir consulta prévia ao Órgão Gestor do Registro para autorizar a carona, não havia no edital estimativa para compras caronas.

Dentre outros pontos este decreto expressamente diz que Gerenciador é o órgão ou entidade da administração pública federal responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente.

Por outro lado, participante é o órgão que integra sua estimativa de consumo no edital do Gerenciador na adesão prévia, incluindo outros Poderes, Estados Distrito Federal, Municípios que compartilham um só edital e possui dos fornecedores o compromisso de fornecimento. Nesse contexto, define IRP, sistemática igualmente utilizada em programas ou projetos federais financiados por transferências legais ou voluntárias da União.

No tocante às competências, ao Gerenciador cabe aceitar ou recusar justificadamente a integração da demanda do órgão interessado e deliberar quanto à inclusão posterior de participantes que não manifestaram interesse durante o período de divulgação da IRP, bem como estabelecer, o número máximo de participantes na IRP em consonância com sua capacidade de gerenciamento.

O Decreto n. 7.892/2013 atendeu aos Acórdãos TCU quanto à vedação a acréscimos nos quantitativos fixados na ata de registro de preços e vedação à prorrogação do prazo de vigência da Ata de Registro de Preços como autorizava o Decreto n. 3.931 (2001).

Portanto, se o órgão A (federal, com dotação específica) decide adquirir licença de uso de software por meio de registro de preços. Daí promove a licitação de forma compartilhada com mais 05 órgãos: B, C, D, E, F, todos de Estados distintos.

Neste caso, o limite para órgãos caroneiros, é feito a partir da soma da quantidade estimada do Gerenciador e dos participantes. O problema jurídico é que em relação aos preços, não há qualquer contrapartida ou observância à economia de escala, como abaixo se vê:

Tabela 1 - Cálculo de Estimativa para Caronas (R\$) - Para compras em programas de Governo

LOTE	Gerenciador	Participante	Preço Unitário	Limite Caronas	Limite por carona	Limite total caronas
1 Serviço A	1	8	2.481,352,12	40	19.850.816,96	99.254.084,80
2 Serviço B	8	61	165.423,48	305	10.090,832,28	50.454.161,40
3 Serviço C	1	11	116.400,00	55	1.280.400,00	6.402.000,00
4 Serviço D	1	8	1.934.264,79	40	15.474.118,32	77.370.591,60

Nota. Fonte: Elaborado pelos autores.

Portanto, se um fornecedor vence uma ata para fornecer R\$ 2.481,352,12, tem a expectativa de fornecer até 99.254.084,80 apenas para o serviço A. Nesse caso, o vulto da contratação em si deveria obsta a possibilidade de carona, o que poderia ser feito por meio do edital.

No âmbito de programas de governo o volume financeiro é ainda mais expressivo. A ata de registro de preços nº 11/2018 no âmbito do Programa Proinfância para compra de ônibus escolar no valor de proposta de R\$ 362.480.000,00 que de acordo com o limite do Decreto n. 7.892 (2013) pode ser majorada em até R\$ 18.124.000.000,00 (dezoito bilhões de cento e vinte e quatro mil reais).

Nesse aspecto, o Acórdão 248/2017 - Plenário (2017) diz que em licitações pelo Sistema de Registro de Preços, deve ser computado o valor previsto das caronas para aferir o limite que torna obrigatória a realização da audiência pública disposta no art. 39, caput, da Lei 8.666 (1993). De tal modo que a contratação carona facilmente burla os limites fixados na lei de licitações para a audiência pública.

Justen Filho (2008, p. 195) destaca que a carona vulnera as regras da habilitação, porquanto com essa sistemática os limite máximo de 25% para ampliação dos quantitativos originalmente contratados não é observado.

Para Niebuhr (2006, p. 18) a carona, favorece o lobby, tráfico de influência, o que inclui perenização de determinada empresa contratante com a Administração, ou seja, fere os princípios da impessoalidade, moralidade.

De fato, há uma guerra comercial fortíssima entre detentores de atas de registro de preços, de modo que tal aproximação público-privado, por si, já vulnera o princípio da

impessoalidade, pois coloca determinada empresa em vantagem competitiva em relação às demais que não participam do processo deste processo, quebra-se a impessoalidade.

De forma comparativa, é como se o vencedor da ata fosse o detentor de um título de crédito, todavia com possibilidade exponencial de auferir lucro. Inclusive, há empresas que apenas participam de licitação cujo edital admitam caronas.

Por outro lado, ao Gerenciador atribui-se um cheque em branco, porquanto além de promover a licitação, autoriza caronas, negocia com o fornecedores a redução de preços, e no caso de descumprimento da ata de registro de preços promove o seu cancelamento.

Portanto, um dos aspectos mais polemizados em relação à legalidade da carona relaciona-se com o princípio da economicidade e vinculação ao instrumento convocatório. Primeiro, pelo fato de que a quantidade adicional comercializada pelo vencedor da ata aos caroneiros ocorre pelos mesmo preços da proposta feita ao órgão que promoveu a licitação, sem qualquer redução do preço unitário originalmente proposto no edital, vulnerando a economia de escala.

O Decreto n. 7.892/213, em nada inovou, porquanto transmutou dispositivos do Regime Diferenciado de Compras, a exemplo do cadastro de reserva³ e do limite quantitativo para caronas a exemplo do art. 102, §3º do Decreto n. 7.581 (2011) (Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC) e dos Acórdãos TCU, salvo o limite quantitativo recomendado pela Corte em 2012.

A rigor, o Decreto 7.892/2013 igualou as regras da contratações de bens e serviços sem a existência das excepcionalidades que justificam a adoção do regulamento do RDC, o que por si é um ato normativo questionável.

Destarte, em relação à fixação de limites para caronas, como dito não foi utilizado o recomendado pelo TCU e sim o do RDC. Ademais, o TCU já afirmava que a falta de estimativa prévia, no edital, das quantidades a serem adquiridas por não participante impede a adesão desses entes (caronas) a atas de registro de preços constituídas após o início da vigência do Decreto 7.892/2013.

O Decreto 7.892/2013 trouxe expressamente a previsão de que o edital tem de prever o limite para caronas, reproduziu Acórdão TCU. Outro dispositivo em consonância com

³ O cadastro de reserva é formado após a etapa competitiva, quando os licitantes remanescentes na ordem de classificação do certame, poderão reduzir seus preços ao valor da proposta vencedora e incluídos na ata da sessão do pregão ou concorrência. Em Sergipe e na Procuradoria Geral de Justiça da Bahia, o cadastro de reserva compõe-se dos preços do primeiro colocado e dos demais fornecedores, desde que as ofertas sejam em valor inferior ao máximo admitido, sistemática mais funcional que o federal, pois aumenta o número de remanescentes.

Acórdão TCU é o que veda a carona vertical, ou seja, que órgão ou entidade federal pegue carona em atas estaduais, municipais e do Distrito Federal.

O limite para caronas conjuga a demanda do participante com a do Gerenciador, como abaixo se vê:

§ 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 quántuplo 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.

Como dito, a quantidade adicional comercializada aos caroneiros não é considerada para qualificação técnica, econômico-financeira na habilitação do licitante, o que enseja questionamentos sobre a vulneração ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

O Decreto federal vigente aduz que a carona provém de um desejo, ou seja, traz um elemento subjetivo para um ato administrativo objetivo e técnico, o que ofende o princípio da segurança jurídica. Após esse ato de desejo o "futuro carona" deve justificar a vantagem da adesão em comparação à deflagração de uma licitação autônoma e obter anuência do Gerenciador. Uma vez autorizada a contratação adicional tem de ocorrer em até noventa dias desde que o fornecedor haja concordado.⁴

O Decreto n. 7.892 (2013) admite que o carona fiscalize o cumprimento das obrigações contratualmente assumidas em relação às suas próprias demandas, informando as ocorrências ao órgão gerenciador.

3.1 CARONAS EM REGISTRO DE PREÇOS, LACUNAS DO DECRETO N. 7892/2013 E OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

Órgãos federais, estaduais, municipais seguem na contramão do TCU e estimulam a carona em registro de preços por mera liberalidade e por meio de decretos locais. Não é

⁴ 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 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.

incomum que o órgão carona escolha com quem contratar e elaborar o processo de compras à posteriori.

Esta sistemática de compras triangulariza (fornecedor ou detentor da ata de registro de preços + órgão aderente + órgão carona), cenário facilitador de negociatas e que mutila o princípio da impessoalidade, sobretudo, pelo fato de que há a mercantilização destes documentos pela iniciativa privada através de sites especializados.

Outra lacuna é no que concerne à responsabilização da autoridade e definição de quem compete autorizar as compras adicionais. O fato é que o contato da administração com os fornecedores, no tocante às tratativas reveste-se se quebra de isonomia e de impessoalidade.

No tocante ao princípio da transparência, importa asserir que não há publicização das contratações caronas de modo consolidado, no portal da transparência, nem mesmo no portal de licitações. Não há, também, orientação ao usuário sobre como pesquisar dados sobre caronas em registro de preços.

Com efeito, empenhos emitidos via SIAFI, sem uso do SISME não se comunicam com o SIASG, isso significa que o volume efetivamente contratado por carona tende a ser superior ao exposto, uma vez que a pesquisa limitou-se ao sistema SIASG e aos órgãos listados no Anexo A.⁵

Igualmente, o portal “comprasgovernamentais.org” não apresenta o volume financeiro de contratações decorrentes de caronas quando o solicitante é órgão estadual ou municipal que não integre o referido sistema federal. Inclusive, até 2015 o controle do limite quantitativo das caronas era feito em uma planilha do Excel, retidas em repartições internas.

Além disso, o órgão que não utiliza o SISME para emissão de empenhos possui meio próprio de controlar o limite de caronas, o que significa volume de caronas superior ao exposto. Por oportuno, não foram disponibilizadas informações dos segmentos de mercado beneficiários destas contratações advindas de adesões como previsto pela LAI. De acordo com dados obtidos por meio do E-sic, vê-se que o limite imposto ao Decreto n. 7.892/2013 não freou a prática carona, especialmente reforçada pela cultura do discurso de rapidez, facilidade e desburocratização, denotando uma espúria aproximação entre público e privado.

⁵ Informação obtida por meio de pedido de acesso à informação, através do E-SIC.

Tabela 2 - Volume Financeiro - Caronas em Atas Federais

Ano	Volume
2012	R\$ 2.776.301.974,85
2013	R\$ 1.660.908.829,62
2014	R\$ 2.541.959.966,35
2015	R\$ 2.379.073.940,55
2016	R\$ 3.119.067.234,17

Nota. Fonte: Elaborado pelos autores.⁶

Como visto, o volume financeiro das aquisições caronas entre órgãos federais já supera os valores de 2013, época da introdução de “limites à carona” por meio do Decreto nº 7.892 (2013), em descompasso com os Acórdãos TCU.

Importante destacar que nestes números não constam dados de órgãos do Judiciário e Legislativo, bem como sociedades de economia mista e empresas públicas, de tal modo que há déficit de informação pública de variáveis que estão listadas como não sigilosas pela Lei de Acesso à Informação, que regula o acesso à informação dentro de um escopo de liberdade de expressão.

Frise-se que o Pacto de San Jose da Costa Rica, tratado internacional ratificado pelo Brasil em 1992 protege o acesso à informação no art. 13. No Brasil, este direito fundamental, em âmbito federal, está regulamentado pela Lei nº 12.527/2011 - (Lei de Acesso à Informação - LAI).

Esta norma obriga a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, Tribunais de Contas e Ministério Público a disponibilizarem informação pública aos cidadãos, inclusive, por meio de pesquisa de conteúdo, relatórios em planilhas e textos, independente de requerimentos, incluindo a divulgação obrigatória em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Por seu turno, esta legislação traz os conceitos de transparência ativa e passiva, além de demonstrar requisitos de transparência, sendo inclusive, um instrumento normativo que tende a contribuir com a governança e *accountability*, conceito que representa o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle na aplicação dos recursos públicos.

⁶ Os dados abaixo foram obtidos através do formulário E-SIC federal, por meio de pedido de acesso à informação.

Cite-se que a despeito da relevância da Governança Eletrônica, infere-se o uso de suas ferramentas em sentido oposto às orientações da doutrina e do TCU, o que tende a beneficiar a iniciativa privada e a cultura ora desenvolvida de não licitar e sim de buscar atas de registro de preços de modo preferencial.

Com efeito, o Executivo Federal implantou o módulo de Gestão de Atas de Registro de Preço/SRP ao portal SIASG, funcionalidade restrita a órgãos e entidades que concedam ou pegam carona e que vulnera a Lei de Acesso à Informação. Esta ferramenta está parametrizada para aceitar automaticamente o campo permitir adesões, salvo se o edital dispor em sentido contrário.

O TCU sistematicamente, mesmo após 2013, tem identificado vulnerabilidades nas aquisições caronas, a exemplo de alteração posterior do objeto e condições contratuais ou a demanda do carona não ajustar-se ao que foi delimitado no edital originário da Ata. Segundo o Acórdão nº 2842/2016 - TCU - Plenário (2016) a carona é medida excepcional, de tal modo que a utilização deve estar fundamentada e não se deve originar de mero costume ou liberalidade do gestor.

No tocante ao princípio da motivação, o Acórdão TCU 1297/2015 (2015) - TCU diz que o Gerenciador do registro de preços deve justificar eventual previsão editalícia de adesão à ata por órgãos ou entidades caronas, ou seja, motive a permissão de carona em editais.

Se o edital prever carona requer justificativa específica, lastreada em estudo técnico referente ao objeto licitado e devidamente registrada no documento de planejamento da contratação, consoante previsto no Acórdão 311/2018 - Plenário (2018).

Para o Acórdão 2600/2017 TCU – Plenário (2017) não compete ao Gerenciador aferir a vantagem da adesão e cada interessado e considera irregular carona derivada de licitação na qual foram impostos critérios e condições particulares às necessidades do ente gerenciador.

Neste particular, inadmissível carona em licitações que exijam visita técnica, em contratação de eventos e na aquisição separada de itens adjudicados por preço global para os quais a licitante vencedora não tenha apresentado o menor preço, como disposto no Acórdão 7243/2017 - Segunda Câmara (2017).

Em síntese, a adesão requer planejamento, com efetivo levantamento das necessidades do caroneiro, não se admitindo a contratação baseada tão-somente na demanda originalmente estimada pelo órgão gerenciador, como disposto no Acórdão n. 998 - Plenário (2016).

Para a Corte e Contas, é imperioso a compatibilidade do referido planejamento de compra com o objeto consignado na ata, não servindo a esse propósito a mera reprodução, parcial ou integral, do plano de trabalho do órgão gerenciador. Nesse aspecto, a comprovação da vantagem da adesão deve estar evidenciada pelo cotejo entre os preços unitários dos bens e serviços constantes da ata de registro de preços e referenciais válidos de mercado.

Nesse ínterim, é competência do carona utilizar os preços previstos na ata combinados com os quantitativos da contratação que pretende realizar para avaliar e demonstrar a economicidade de sua adesão. Assim, veda-se a reprodução, parcial ou integral, do plano de trabalho do órgão gerenciador, consoante Acórdão n. 1823/2017 - plenário (2017).

Dessarte, como caroneiros precisam justificar os quantitativos solicitados, a pertinência dos requisitos, das restrições e das especificações dispostos no edital às suas necessidades e peculiaridades, em obediência ao art. 6º, do Decreto 7.892 (2013) c/c artigos 3º, caput, e 15, § 7º, incisos I e II, da Lei n. 8.666 (1993), em consonância com o Acórdão 248/2017 - plenário (2017).

Neste lastro, a adesão condiciona-se à comprovação da adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão ou da entidade aderente e à vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado onde o serviço será prestado, como exarado no Acórdão n. 2877 - Plenário (2017).

Já o Acórdão 420/2018 - Plenário (2018) exorta que o carona deve utilizar outras fontes de pesquisa, a exemplo de licitações e contratos similares realizados no âmbito da Administração Pública. Destarte, a mera comparação dos valores constantes em ata de registro de preços com os obtidos junto a empresas consultadas na fase interna de licitação não é suficiente para configurar a vantajosidade da adesão à ata, haja vista que os preços informados nas consultas, por vezes superestimados, não serão, em regra, os efetivamente contratados.

Nas licitações para registro de preços em que o interesse do órgão gerenciador da ata não seja o de demandar bens e serviços para si, mas sim o de viabilizar a contratação por outros órgãos, notadamente estados e municípios, que não participem do certame, é obrigatório o fornecimento dos quantitativos registrados, observadas as condições definidas no instrumento convocatório, o qual deve estabelecer com clareza essa obrigação dos licitantes vencedores. Não é possível ao fornecedor, nos limites quantitativos registrados, escolher que órgãos atender.

Segundo o TCU é incabível o concedente dos recursos exigir que as entidades públicas de entes federados se utilizem de Atas de Registro de Preços gerenciadas por órgãos federais

como condição para a celebração de convênios, ante a ausência de amparo nas normas constitucionais e legais vigentes. Esse cenário é recorrente, especialmente em âmbito municipal.

Já o Acórdão 4222 - Primeira Câmara (2017) aduz que é irregular a adesão de entidades do Sistema S a atas de registro de preços de órgãos e entidades da Administração Pública, caso seus regulamentos próprios de licitações não prevejam tal possibilidade. Ainda sobre lacunas do Decreto n. 7.892 (2013), o Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle (CGU) a assessoria jurídica do carona deve analisar a legalidade da ARP e do contrato e uma vez autorizado o procedimento a carona deve utilizar a Ata de uma única vez, não pode executá-la de forma parcelada, o que só é permitida aos órgãos participantes e gerenciador da ARP. Além disso, admite órgão ser participante e “carona” na mesma ARP, quando a licitação ocorre por item e a demanda do participante não contemple todos os itens da licitação.

Inexiste interesse recursal de empresa contratada ante acórdão do TCU que decide pela impossibilidade de renovação e prorrogação de contratos decorrentes de pregão para registro de preços e de adesão de outros órgãos à respectiva ata, tendo em vista que a contratada não possui direito subjetivo nesses casos, mas mera expectativa de direito, como disposto no Acórdão n. 1477 (2016) - Plenário.

No âmbito federal toda e qualquer penalidade aplicada às empresas deve ser registrada no SICAF, conforme estabelece o item 6.1, da Instrução Normativa MARE-GM nº 5/1995. Ocorre que fornecedor não resta suspenso no SICAF se descumpra obrigação com o carona.

É cediço que o processo licitatório veda a participação de parentes, todavia essa regra é sucumbida com a compra feita por meio de carona. Nesse cenário, é possível que o fornecedor através do órgão gerenciador venda para órgão carona para benefício de familiares, sem controle.

Ao revés, o Decreto nº 7.892 (2013) não define responsabilidades sobre quem deve autorizar a carona e qual autoridade tem competência para solicitar a adesão tardia. Há Estados que admite o absurdo, da própria comissão de licitação anuir a referida contratação adicional.

Para além do exposto, ausência de previsão ou tratamento na possibilidade de órgão solicitar adesão a mais de uma ARP, cujos objetos registrados sejam os mesmos, bem como um órgão solicitar adesão a uma mesma ARP mais de uma vez. Outro cenário sem previsão é

se órgãos participantes e gerenciador de uma ARP podem, durante a sua vigência, podem aderir à outra ARP cujo objeto seja idêntico ao já registrado em sua ata.

Dessarte, não há qualquer orientação sobre a competência de qual órgão de controle externo no caso de múltiplos entes envolvidos na referida carona e falhas no processo licitatório, ou até mesmo indícios de irregularidade na formalização das adesões.

A carona subverte toda lógica do procedimento de licitação e por consequência o mandamento constitucional de que órgãos e entidades estão submetidos a tal prerrogativa. Não é fabuloso afirmar que há no âmbito de aquisições públicas um Estado de Coisas Inconstitucionalidade.

Sob o argumento de que não há tempo hábil para licitar e que será mais vantajoso a aquisição por meio de carona são vulnerados uma plêiade de princípios e também de legislações.

Em sentido contrário, qual a vantagem para o interesse público o afastamento da licitação? Nesta perspectiva qual o interesse de não transparecer à sociedade e demais licitantes o processo de adesão? Com efeito, esse conceito indeterminado de vantajosidade é falaciosos na medida que não decorrer de metodologias fincadas em análise econômica do direito.

Outro problema do carona é a extensão das falhas na licitação. Ora, se vício no edital este vício se estende para as demais contratações decorrentes, sem controle, portanto.

Os preços registrados poderão ser revistos em decorrência de eventual redução dos preços praticados no mercado ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados. Destarte, pode ocorrer defasagem tecnológica ou obsolescência quanto a bens e serviços no prazo de 12 meses de vigência da ata.

Isto tem impacto financeiro, pois neste caso a carona concedida está sendo realizada com bens defasados a preços que em tese seriam de bens atuais. Promoveria o interesse público a concessão da carona em um contexto de inovação tecnológica? Certamente não, os Entes públicos estariam a adquirir com valores equiparados aos modelos atuais um bem que sairá de mercado.

Com efeito, o Decreto 7.892 (2013) também padece de inconstitucionalidades, a exemplo da obrigatoriedade de que órgãos e entidades da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista utilizem este normativo.

Guimarães e Niebuhr (2013, p.37) aduzem que decreto é ato de competência exclusiva do Poder Executivo, de modo que entidades da Administração indireta, como sociedades de economia mista, empresas públicas, bem como o Sistema S, possuem autonomia administrativa e possuem o condão de editarem regulamento próprio, ou seja, só há subordinação hierárquica no âmbito da Administração direta do Poder Executivo.

Portanto, para o referido autor o regulamento federal ultrapassa os limites da sua competência, usurpa a autonomia e a competência da Administração indireta e exorta que Estados, DF, Municípios, devam produzir seus próprios regulamentos, sendo sobretudo recomendável que não reproduzam as normas federais.

Outro absurdo é o dispositivo do Projeto de Lei nº 6.814/2017 (2017) que reintroduz inconstitucionalidades ao referido texto, admitindo a prorrogação do prazo de vigência da ata de registro de preços.

Frise-se que o Gerenciador muitas vezes possui demanda inferior ao dos participantes e indevidamente autoriza caronas para entes com jurisdição distinta, o que é um problema jurídico incontestado e não enfrentado pela Doutrina.

Em síntese, a carona é ação seletiva lastreada na autonomia privada que afronta o interesse público, o princípio do controle, legalidade, impessoalidade, moralidade, da probidade administrativa, igualdade, publicidade, eficiência, eficácia, motivação, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, segurança jurídica, razoabilidade, competitividade, proporcionalidade, da economicidade e da sustentabilidade. Ademais, essa forma de aquisição melindra o princípio do planejamento, desestimula o procedimento licitatório, tornando-o a exceção e não a regra constitucional.

4 CONCLUSÃO

O Brasil tem se constituído uma democracia pelo avesso, em que não é suficiente ter a regra estabelecida constitucionalmente, algo semelhante ao que Lassale denominou de Constituição como mera folha de papel. De fato, a licitação não alcançou as suas promessas, a carona em registro de preços atesta um Estado de Coisas Inconstitucional, o que tende a perpetuar teatros de cartas marcadas e dano ao erário e à coletividade, notadamente pela omissão de informações não sigilosas.

Como visto a carona é uma sistemática de compras construção utilitarista que induz ao implemento de riscos à política de incentivo e desenvolvimento das micro empresas e empresas de pequeno porte porquanto a falha na entrega da informação repercute no

incremento da desigualdade social e na efetivação de políticas públicas. Ao revés, as grandes empresas têm sido imunizadas e dominado o mercado consumidor estatal.

Portanto, o discurso de desburocratização tem sido sobreposto, indevidamente, aos demais princípios constitucionais e com eles colide. Essa prática não excepcional, tem contribuído por tornar a licitação prescindível, o que repercute ao incremento aos riscos da própria configuração de Estado democrático de direito e de consolidá-lo como um Estado de Coisas Inconstitucional.

Nessa senda, é inconteste que o Brasil é o celeiro de um complexo de desigualdades, seja na implementação de políticas públicas, na distribuição de riqueza, no acesso à empregabilidade, acesso à jurisdição, sobretudo na regulamentação de leis e como visto na permissividade de modelos anti econômicos lastreados por regulamentos contrários à Constituição.

Rousseau na obra a Origem da Desigualdade entre os Homens critica que um punhado de pessoas nade no supérfluo, enquanto à multidão esfomeada falta o necessário e destaca o estabelecimento e o abuso das sociedades políticas. De fato, a carona em registro de preços e o descumprimento dos princípios constitucionais, especialmente o dever de informar repercute no implemento de política pública, sobretudo porque o custo da corrupção é inconteste.

Como exposto, não são publicados termos de adesão, relação de bens e serviços contratados, ou seja, tais compras ocorrem sem oportunizar impugnação ou recursos e não há certeza econômica de que o aderente está contratando com a proposta mais vantajosa. Neste particular, esta forma de contratação incompatibiliza-se com os objetivos da Lei Complementar n. 123 (2006), com dispositivos da Lei n. 4.320 (1964), Lei Complementar n. 101 (2000), Constituição Federal e tende a esvaziar a finalidade de regulamento próprio para aquisições das Estatais.

O argumento padrão de omissão de informação em relação à contratação carona é de que órgão não tem competência para estruturar dados para eventual análise do usuário o que contribui com o incremento da omissão de informação à sociedade, com o déficit democrático e como corolário com o descumprimento do princípio da legalidade, porquanto torna inócua a própria legislação de regência, o que, nitidamente, repercute na participação democrática e no recrudescimento de práticas impregnadas de corrupção.

Cite-se a cultura de corrupção instalada na gestão privada da coisa pública, bem como negociatas com empresas que só restringem o espaço público e a participação popular. Nesse

contexto, o cidadão resta limado do processo democrático e sofre os nefastos prejuízos da corrupção.

Portanto, a carona promove desigualdades, inclusive sociais, e repercute no modelo de governabilidade corrupto, ora existente e no incremento ao déficit democrático. Diante do escopo de vulnerabilidades expostas até aqui, propõe-se a vedação da carona por consubstanciar-se ato de improbidade administrativa, tipificado no art. 10 e art. 11 da Lei n. 8.429 (1992) porquanto indiscutivelmente causa lesão ao erário e perda patrimonial.

Ao revés, propõem-se a revisão normativa do Decreto 7.892 (2013) face às suas incompletudes de modo a alinhar-se aos Acórdãos TCU. A segunda proposição é previsão da carona como sistemática de compras autônoma destinada exclusivamente à micro e empresas de pequeno porte que constarem no cadastro de reserva. No tocante a programas de governo propõem-se a carona através do cadastro de reserva.

Uma quarta proposta é a utilização da arguição de descumprimento de preceito fundamental, por ofensa à liberdade de expressão, à publicidade, moralidade, legalidade, probidade administrativa nesta sistemática de compras, bem como proposição de ação civil pública pelos legitimados e/ou ação popular.

A pesquisa reconstrói o conceito de carona e considera que é o fornecedor quem aproveita o processo licitatório, quem lucra com a deficiência de planejamento das aquisições públicas. Por seu turno, o órgão aderente neste percurso representa o veículo utilizado para concretização deste negócio empresarial, sendo mero intermediário, que também pode ter interesses escusos.

O Gerenciador é o motorista orientado pelo ponto cego, qual seja, a supervalorização da velocidade do processo de compras que tem justificado o descumprimento das regras de trânsito ora estabelecidas. Ou seja, nesta sistemática de compras a iniciativa privada segue imunizada.

Em conclusão, o Estado brasileiro experencia uma grave crise democrática, que perpassa o contexto das aquisições públicas. Infelizmente, o estado social e político segue uma perspectiva de normas utilitaristas, desiguais e assimétricas, em contraposição à proteção dos direitos fundamentais e à própria efetivação da eficácia normativa dos princípios constitucionais, ora preteridos.

REFERÊNCIAS

BASTERRA, Marcela I., “**Derecho a la Información y a la Libertad de Expresión**”, LL07/07/2017. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 08 set. 2017.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle**. Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 6, n. 70, out. 2007, p. 10. Disponível em: <<http://www.jacoby.pro.br/Carona.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 12. ed. São Paulo: Dialética, 2008, p. 195.

LEÃO, Eliana Goulart. **O Sistema de registro de preços**. Campinas: Bookseller. 1996.

MELLO, Elizabete Rosa. REVISTA DIGITAL DE DIREITO ADMINISTRATIVO, vol. 3, n. 2, p. 343-366, USP. 2016. **A (i)legalidade da regulamentação da licitação por adesão e a aplicação da lei de acesso à informação**. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/rdda/article/view/114232/115773>>. Acesso em: 17 set. 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 20. ed, rev. e atual. até a Emenda Constitucional 48. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 321.

MEZZAROBBA, Orides; BIER, Clerilei; BERNIERI, J. **Direito, Governança e Tecnologia: princípios, políticas e normas do Brasil e da Espanha**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/direito_governanca_e_tecnologia_pdf.pdf> Acesso em 10. Out. 2017.

MUKAI, Toshio. **Inconstitucionalidade do art. 8º (figura do “carona”): Registro de preços em nível federal. Inconstitucionalidade do art. 8º (figura do “carona”) do Decreto n. 3.931/2001**. Possibilitação do cometimento do crime previsto no art. 89 da Lei 8.666/93. Governet Editora, 2007. Disponível em: <<http://governet.com.br/noticia.php?cod=1484>>. Acesso em: 7 set. 2017.

NIEBUHR, JOEL “**O novo perfil da adesão à ata de registro de preços conforme Acórdão 1.233/2012, do Tribunal de Contas da União**”. Disponível em: <http://www.mnadvocacia.com.br/assets/pdf/perfil_adesao.pdf>. Acesso em: 30 ago. 2017.