ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

CAP INT ISAQUE COSTA PEREIRA

ANÁLISE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS REALIZADOS PELA SEÇÃO DE LICITAÇÕES DA BASE DE AVIAÇÃO, COM ÊNFASE NAS ADESÕES DE ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS, REALIZADOS NO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2017: OPORTUNIDADES DE MELHORIA

Rio de Janeiro

2018

ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS

CAP INT ISAQUE COSTA PEREIRA

ANÁLISE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS REALIZADOS PELA SEÇÃO DE LICITAÇÕES DA BASE DE AVIAÇÃO, COM ÊNFASE NAS ADESÕES DE ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS, REALIZADOS NO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2017: OPORTUNIDADES DE MELHORIA

Trabalho acadêmico apresentado à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, como requisito para a especialização em Ciências Militares com ênfase em Gestão Operacional.

Rio de Janeiro
2018

MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
DECEx - DESMil
ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS
(EsAO/1919)

DIVISÃO DE ENSINO / SEÇÃO DE PÓS-GRADUAÇÃO

FOLHA DE APROVAÇÃO

Autor: **Cap Int ISAQUE COSTA PEREIRA**

Título: **ANÁLISE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS REALIZADOS PELA SEÇÃO DE LICITAÇÕES DA BASE DE AVIAÇÃO, COM ÊNFASE NAS ADESÕES DE ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS, REALIZADOS NO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2017: OPORTUNIDADES DE MELHORIA**

Trabalho Acadêmico, apresentado à Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, como requisito parcial para a obtenção da especialização em Ciências Militares, com ênfase em Gestão Operacional, pós-graduação universitária lato sensu.

APROVADO EM _____/_____/_____ CONCEITO: _____

BANCA EXAMINADORA

Membro	Menção Atribuída
_____ **GERSON BASTOS DE OLIVEIRA – Ten Cel** Cmt Curso e Presidente da Comissão	
_____ **PEDRO PAULO ROCHA DE LIMA - Cap** 1º Membro	
_____ **ALOÍSIO TEIXEIRA MACHADO - Maj** 2º Membro e Orientador	

_____
ISAQUE COSTA PEREIRA – Cap
Aluno

ANÁLISE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS REALIZADOS PELA SEÇÃO DE LICITAÇÕES DA BASE DE AVIAÇÃO, COM ÊNFASE NAS ADESÕES DE ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS, REALIZADOS NO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2017: OPORTUNIDADES DE MELHORIA

Isaque Costa Pereira[1]

RESUMO

Este estudo tem como foco principal analisar os processos de adesão de atas de registro de preços realizados pela Seção de Licitações da Base de Aviação de Taubaté (BAvT) sob a ótica dos princípios administrativos da legalidade e eficiência no exercício financeiro de 2017.

Para tanto, o referido estudo visa apresentar as principais vantagens do emprego do Sistema de Registro de Preços, bem como, mostrar o crescente uso das adesões de atas de outros órgãos ou "caronas" na busca da celeridade na execução orçamentária à luz dos princípios administrativos da eficiência e legalidade.

Palavras-chave: Registro de Preços. Adesão de Ata

ABSTRACT

The main focus of this study is to analyze the processes for adhering to the registration of prices made by the Tender Section of the Taubaté Aviation Base (BAvT) under the view of the administrative principles of legality and efficiency in the financial year 2017.

The purpose of this study is to present the main advantages of using the Price Registration System, as well as to show the increasing use of the accessions of minutes of other organs or "caronas" in the pursuit of speed in the budget execution in light of the administrative principles efficiency and legality.

Key words: Price Registration. Membership of Minutes

---

[1]Capitão do Serviço de Intendência da turma de 2006. Realizou o Curso de Gerência Administrativa de Aviação do Exército em 2010. Trabalhou na Seção de Licitações da BAvT de 2010 a 2015.

INTRODUÇÃO

A Administração Pública durante o decorrer do tempo vivenciou diversas transformações em sua estrutura, dentre elas algumas que concernem à questão de melhorar a execução de seus projetos e processos de forma mais célere e com menos gastos. Estas mudanças vêm se desenvolvendo constantemente e têm aprimorado seus processos dentro de suas funções administrativas.

Desta forma, com a inclusão do princípio da eficiência na Carta Magna pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998 fez-se com que a Administração Pública focasse na descentralização de seus processos administrativos, bem como em formas e ferramentas que permitissem a diminuição de seus níveis hierárquicos, favorecessem a oferta de serviços de melhor qualidade e promovesse a busca por maior celeridade quando na execução de suas funções.

Nesse sentido, o Poder Executivo editou a Medida Provisória nº 2.026, de 5 de maio de 2000, instituindo o pregão no âmbito da União. Após sucessivas reedições da MP, houve a sua regulamentação pelo Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000.

A adoção do pregão é resultado da busca pelo aperfeiçoamento do processo licitatório no Brasil, dentro de um contexto histórico. Esta modalidade inovadora foi inicialmente utilizada pela ANATEL, por ocasião da criação daquela Agência com base na Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1996.

Os resultados obtidos despertaram a atenção do Governo Federal, que vislumbrou a adoção do pregão como ferramenta a ser utilizada no Programa Redução de Custos, desenvolvido pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão - MPOG.

A utilização desta modalidade de licitação, como visto, está direcionada para a aquisição de bens ou contratação de serviços comuns, definidos pelo legislador como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado.

Por meio do pregão pode-se adquirir vasto rol de bens de consumo e bens permanentes, além de contratar variada gama de serviços, como se depreende do rol exemplificativo contido no Anexo II do Dec. 3.555, de 8 de agosto de 2000.

1.1 PROBLEMA

A utilização das Adesões de Atas de Registro de Preços para aplicação dos recursos financeiros descentralizados para a Base de Aviação de Taubaté no ano de 2017 afronta o princípio da legalidade?

1.2 OBJETIVOS

a) Analisar a conveniência importância das adesões de atas ou "caronas" realizadas pela Base de Aviação de Taubaté na execução orçamentária dos recursos descentralizados no ano de 2017;

b) Verificar que as "caronas" são mais eficientes que as modalidades tradicionais de licitação para proporcionar a administração celeridade na execução dos recursos descentralizados à BAvT, bem como, atendem plenamente ao princípio da legalidade.

1.3 JUSTIFICATIVAS E CONTRIBUIÇÕES

No mundo moderno, independentemente de ser no setor público ou privado, há uma busca legítima de se adquirir melhores produtos, em maiores quantidades, menor custo e no menor tempo possível.

Essa busca revela-se, em outras palavras, no que se preconiza o princípio constitucional da economicidade e, também, o da eficiência, o qual prevê a concretização efetiva da finalidade da Lei, no caso das licitações, a compra com maior agilidade, transparência, impessoalidade e menor preço.

O sistema de registro de preços, principalmente sob a modalidade pregão, revela-se um instrumento magnífico para a consecução de tal fim, pois congrega em si as vantagens de economia aos cofres públicos, otimização de recursos materiais e humanos, atração de vários concorrentes e a transparência necessária a todo procedimento aquisitivo na Administração Pública.

A utilização de tal sistema para aquisição de bens e serviços no âmbito da Administração Pública é algo que deveria ser utilizado como regra, tornando-se exceção outras formas de compra, pois o Brasil, há um bom tempo, tem trilhado o caminho da inteligência administrativa e da luta contra a corrupção que corrói os recursos públicos. Tal sistema é vantajoso também neste aspecto, além disso proporciona a todos, administrador e administrados, um maior controle das ações públicas que visem à aquisição de produtos, pois sua observância ao princípio da publicidade é a mais eficiente entre todas as outras modalidades licitatórias, com isso há uma maior atração de vendedores, ocasionando

concorrência. Diante disso, prevalece a regra de mercado, onde quanto maior a oferta, menor o preço, coisa que num passado recente não era a prática no serviço público.

METODOLOGIA

Buscando organizar uma base para solucionar o problema apresentado, o delineamento desta pesquisa focou na leitura de vasta literatura relativa ao assunto registro de preços, com enfoque nas "caronas", contemplando livros, artigos científicos e sites especializados.

O presente estudo foi realizado por meio da pesquisa, tendo como ponto de partida a revisão teórica do assunto, através de consulta bibliográfica.

2.1 REVISÃO DE LITERATURA

Para o alcance dos objetivos propostos foi realizada uma pesquisa no site de compras governamentais (www.comprasgovernamentais.gov.br) e nos dados colhidos junto ao Chefe da Seção de Licitações no ano de 2017, o Major Marcus Vinícius Gomes Pereira 2.

Foram utilizadas as palavras-chave registro de preços, adesão de atas em sítios eletrônicos de busca e na biblioteca da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais.

A pesquisa também utilizou as legislações vigentes sobre o assunto, com especial destaque para a Lei nº 8.666 de 1993 que regulamenta as licitações, o Decreto nº 7.892, de 23 de Janeiro de 2013**,** que regulamenta o sistema de registro de preços **e** Portaria nº 01 - SEF, de 27 de Janeiro de 2014 que Normatiza, no âmbito do Exército, o Sistema de Registro de Preços (SRP).

O campo de estudo delimitou-se aos Pregões eletrônicos no Sistema de Registro de Preçoes, não contemplando abordagem relativa às outras modalidades licitatórias.

A metodologia adotada comportou pesquisa bibliográfica e coleta de dados, visando buscar referenciais teóricos para fundamentar a alternativa de solução apresentada, utilizando o método hipotético-dedutivo.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

---

[2] Major Marcus Vinícius Gomes Pereira, mestre em Direção e Estratégia pela Universidad Internacional Liberoamericana (2018), Curso Avançado de Aviação (2015), Curso de Gerência Administrativa de Aviação do Exército (2005) e formado na Academia Militar das Agulhas Negras no Ano de 2002.

3.1 FUNDAMENTOS DA LICITAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu em seu artigo 37, XXI a obrigatoriedade de realização de processo de licitação pública para as obras, serviços e alienações:

> 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. Constituição Federal, 1988, art. 37).

O inciso XXVII, do art. 22, do mesmo documento, estabelece, ainda, que à União, compete privativamente legislar sobre 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.

Desta forma, para acatar o que foi estabelecido na CF/88 sobre licitações, em 21/06/1993 foi aprovada a Lei nº 8.666/1993 que trás em seu conteúdo as normas gerais sobre licitações e contratos da Administração Pública.

Licitar, segundo o Dicionário da Língua Portuguesa (Aurélio, 2008), significa pôr à venda por meios de lances, leilão. O termo deriva do latim, licitatio, cujo significado é, mesmo, fazer leilão.

O jurista Celso Bandeira de Mello define licitação como:

> [...] o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados. (MELLO, 2004, p. 485).

De acordo com Alexandrino; Paulo (2008) conceitua-se licitação de forma doutrinária como um procedimento administrativo, de observância obrigatória pelas entidades governamentais, em que, observada a igualdade entre os participantes, deve ser selecionada a melhor proposta dentre as apresentadas pelos interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, uma vez preenchidos os requisitos mínimos necessários ao bom cumprimento das obrigações a que eles se propõem.

A ideia trazida pela Licitação é de uma disputa isonômica que tem como resultado a seleção da proposta mais vantajosa aos interesses da Administração com o objetivo de celebrar

um contrato administrativo para a realização de obras, serviços, concessões, permissões, compras, alienações ou locações.

Conforme art. 3º da Lei nº 8.666/1993, as licitações destinam-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração. Esse artigo expressamente enumera os princípios básicos que regem o procedimento administrativo de licitação, especialmente o julgamento das propostas. São os seguintes os princípios arrolados: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, igualdade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

A doutrina comumente menciona, ainda, como princípios implícitos específicos o da competitividade, o do procedimento formal, o do sigilo das propostas e o da adjudicação compulsória.

3.1.1 O PREGÃO

De acordo com Furtado (2013), a Lei 9.472/97 criou, no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), uma nova modalidade de licitação denominada pregão. A Anatel foi utilizada como experimento dessa nova modalidade. A inovação mostrou-se vantajosa e, por meio da Medida Provisória nº 2.026/00, foi autorizada a utilização dessa nova modalidade de licitação no âmbito da Administração Pública federal.

O formalismo em excesso presente nos procedimentos previstos no ordenamento implicou demora excessiva para a conclusão dos processos de compra, além de se mostrar como uma forma de controle burocrático e de eficácia duvidosa. Surge, então, a Lei 10.520/02 – Lei do Pregão – como alternativa para otimizar os procedimentos de compras no setor público. Mais ágil e mais dinâmico, porém não desvinculado dos imperativos legais, o pregão surge como uma sexta modalidade de licitação, instituída a par das cinco enumeradas no art. 22 da Lei nº. 8.666/93.

De acordo com FERNANDES, 2006, p.455, o Pregão é conceituado mais amplamente como sendo:

> "O procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor e prestador de serviços, visando à execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública presencial ou virtual, reduzir o valor da proposta por meio de lances verbais e sucessivos."

Já Marçal Justen Filho define Pregão como:

> Uma modalidade de licitação de tipo menor preço, destinada à seleção da proposta mais vantajosa de contratação de bem ou serviço comum, caracterizada pela existência de uma fase competitiva inicial, em que os licitantes dispõem do ônus de formular propostas sucessivas, e de uma fase posterior de verificação dos requisitos de habilitação e de satisfatoriedade das ofertas. (JUSTEN FILHO, 2013, p.9).

Uma característica do pregão é a de que no âmbito da União, Estado, Município e DF sejam editados regulamentos para definir a sua aplicação. No âmbito da Administração Pública federal, a União aprovou o Decreto nº 3.555/00, para definir como os órgãos e entidades da Administração Pública federal irão aplicar essa nova modalidade de licitação.

O pregão é uma modalidade de licitação pública, por isto está condicionada aos princípios gerais da Administração Pública relacionados no art. 37 da Constituição Federal, sendo a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Além destes, o parágrafo único, do art. 5º do Decreto nº 5.450/05 acrescenta o princípio da probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo das propostas, da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.

O pregoeiro tem papel destacado no processo de licitação, pois é ele que conduz o julgamento das propostas, o lance, e declara o vencedor, ao contrário das demais modalidades que são conduzidas pela comissão.

O pregão possui duas formas de realização, a eletrônica e a presencial. Em regra, a Administração Pública Federal deverá utilizar, preferencialmente, a forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificado pela autoridade competente. Quando a inviabilidade for devidamente justificada pela autoridade competente do órgão promotor da licitação, o pregão na forma presencial poderá ser utilizado.

O processo licitatório pela modalidade pregão deverá ter o objetivo único de selecionar a proposta mais vantajosa para o ato ou contrato de interesse da Administração.

A proposta mais vantajosa é aquela que selecionada que atenda a 100% do disposto no edital do certame (prazo de entrega, condições de fornecimento e habilitação, especificações, forma, entre outros) e junto ofereça o melhor preço, isto é, o preço mais barato.

No Pregão ocorre a inversão de fases, primeiro disputa-se o preço e depois se procede a habilitação, contudo a seleção da proposta mais vantajosa deverá ser sempre respeitada, para que não incorra em erro de se preocupar somente com o preço (valor mais baixo) e se esquecer da obrigatoriedade de atendimento a 100% do disposto no edital.

3.1.2 O REGISTRO DE PREÇOS

Em seu art. 15, inciso II, a Lei nº 8.666/93 tratou de implementar uma nova figura no âmbito da sistemática de aquisições da Administração Pública brasileira: o sistema de registro de preços. Não se trata de mais uma modalidade de licitação, mas sim de uma variante que pode auxiliar e dar um novo ritmo de celeridade as compras públicas. "É um procedimento plástico e diferenciado que se aplica tanto às compras quanto aos serviços"

A Lei nº 10.520/02 também faz referência ao referido sistema, em seu art. 11. O Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão (2006) define o sistema de registro de preços da seguinte forma:

"O Sistema de Registro de Preços – SRP – representa o conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras."

O Registro de Preçoes é precedido de licitação, realizada nas modalidades de concorrência ou pregão. O preço registrado na ata e a indicação dos respectivos fornecedores serão divulgados em órgão oficial da Administração Federal e ficarão disponíveis para os órgãos e entidades participantes do registro de preços ou a qualquer outro órgão ou entidade da administração, mesmo que não tenha participado do certame licitatório.

A normatização do sistema de registro de preço ocorreu através do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, alterado posteriormente pelo Decreto nº 4.342, de 23 de agosto de 2002. A intenção do legislador, tanto na edição da Lei nº 8.666/93 quanto nos decretos citados foi a de criar um instrumento que facilitasse a compra e contratação de serviços comuns pela Administração Pública, uma vez que o flexibiliza vários entraves burocráticas que dificultam a eficiência e a celeridade do procedimento licitatório brasileiro.

Uma das características do sistema de registro de preços é a flexibilização quanto a existência de dotação orçamentária ou financeira prévia para abertura do procedimento licitatório, o que permite ao realizar o pregão e pleitear posterior liberação de recursos.

Esta característica é de vital importância nos dias atuais em virtude dos contingenciamentos orçamentários durante o exercício financeiro, permitindo aos

Ordenadores de Despesas das Unidades Gestoras da Força Terrestre um melhor aproveitamento dos recursos quando descontingenciados próximo ao término do exercício financeiro.

Na ocorrência da descentralização do crédito, se a Unidade ainda for iniciar os procedimentos licitatórios necessários, fatalmente levará mais tempo para empenhar os recursos recebidos nos últimos instantes do exercício financeiro, ao passo que, se já existir uma licitação realizada através do sistema de registro de preços, poderá empregar o crédito no momento em que este é recebido, sem demora.

O sistema de registro de preços permite ainda a redução de estoques, uma vez que, depois de realizado o procedimento licitatório, a UG passa a ter o poder de solicitar o bem ou serviço de acordo com o ritmo que for imposto pelas reais necessidades.

3.1.3 A ADESÃO DE ATA (CARONA)

A adesão à Ata de Registro de Preços, por sua vez, foi instituída, no âmbito federal, pelo Decreto nº 4.342/2002, que introduziu o § 3º ao art. 8º do Decreto nº 3.931/2001. Trata-se da possibilidade de um órgão ou uma entidade da Administração Pública federal, que não tenha participado da licitação, firmar contratos com base na Ata de Registros de Preços firmada entre o órgão gerenciador e o fornecedor.

O que se apelidou de Carona é a possibilidade, segundo o Art.8 do Decreto 3.931/2001, de um órgão distinto do que realizou o registro de preços se utilizar desse registro. Segue a transcrição do artigo:

> "Art. 8. 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."

Nas palavras de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, "esse procedimento vulgarizou-se sob a denominação de carona que traduz em linguagem coloquial a idéia de aproveitar o percurso que alguém está desenvolvendo para concluir o próprio trajeto, sem custos".3 Ressalte-se que o art. 2º, do Decreto Federal nº 7.892/2013, ao estabelecer definições para determinados institutos jurídicos, denominou o "carona" de Órgão Não Participante.

A Lei de licitações possibilitou a permissão, no âmbito de cada ente federado, da utilização do registro de preços realizado por diferentes órgãos ou entidade da Administração Pública.

O raciocínio que transparece do regulamento é de fácil compreensão. Se já houve a cotação de preços através da realização de procedimento licitatório pela Administração Pública, não é porque se trata de um outro órgão, ou entidade desta, que o registro não pode ser utilizado.

A intenção parece ser evitar a repetição de procedimento licitatório quando já houve, no âmbito da Administração, a licitação para contratação futura do mesmo bem ou serviço.

De forma que, em acordo com o Art. 8 do decreto da União, já havendo registro de preços, basta a demonstração de vantagem por parte de outro ente Administrativo para este aderir ao registro.

Torna-se relevante esclarecer inexistir obrigação do beneficiário do Registro de preços, isto é do particular vencedor da licitação, a contratar com o órgão aderente do registro, como estabelece o §2, do Art. 8 do Decreto 3.931/2001, leia-se: §2. Caberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento, independentemente dos quantitativos registrados em Ata, desde que este fornecimento não prejudique as obrigações anteriormente assumidas.

3.1.4 LEGALIDADE DA CARONA

Há divergência entre os doutrinadores quanto a legalidade da “carona”. Alguns acreditam que esta prática violaria o princípio da obrigatoriedade da licitação, previsto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, configurando dispensa de licitação sem previsão legislativa.

Contudo, cabe destacar que a adesão à Ata de Registro de Preços encontra fundamento legal no art. 15, inciso II, e parágrafos, da Lei nº 8.666/1993, optando o legislador federal por regulamentar por meio de Decreto os seus demais contornos, observados os limites legais.

Além disso, a prática do “carona” pressupõe a realização de uma licitação paradigma, na qual foram observados, entre outros, os princípios da publicidade, isonomia e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública.

Outra crítica à adesão à Ata de Registros de Preços referia-se à regra inserta no art. 8, § 3º, do antigo Decreto nº 3.931/2001, que permitia a cada órgão que aderisse à Ata,

individualmente, contratar até 100% (cem por cento) dos quantitativos nela registrados, causando uma distorção entre o quantitativo originalmente licitado e o quantitativo contratado.

Ressalte-se que o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão nº 1.233/2012 – Plenário, determinou às entidades jurisdicionadas que "em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º, caput), devem gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital".

Segundo o TCU, a indeterminação das adesões representava ofensa ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, e aos princípios básicos que norteiam a atividade da Administração Pública, como os da legalidade, da impessoalidade, da economicidade, da vinculação ao instrumento convocatório e da moralidade.

Nessa linha, a prática do "carona" feria a isonomia entre os licitantes e prejudicava a obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração.

O Tribunal de Contas da União proferiu o Acórdão nº 1.487/2007, determinando ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) que procedesse à reavaliação das regras do Decreto nº 3.931/2001 e estabelecesse limites à adesão dos "caronas" em Atas de Registro de Preços.

Diante dessa determinação, o MPOG impetrou pedido de reexame junto ao TCU, solicitando que fosse retirada do Acórdão a determinação de reavaliação das regras do Decreto no que tange às adesões. Em outubro de 2012, a Corte Federal de Contas julgou o referido pedido de reexame impetrado pelo MPOG, negando provimento ao pedido e reconhecendo a conexão da matéria do Acórdão nº 1.487/2007 e demais julgados com a nova orientação referente ao "carona". Ato contínuo, o Tribunal fixou prazo (31 de dezembro de 2012), a partir do qual o limite à adesão indiscriminada às Atas passou a ser obrigatório.

É sabido por todos que o SRP apresenta um potencial de racionalizar as aquisições de bens e a contratação de serviços pela Administração Pública, contribuindo para economia aos cofres públicos.

Contudo, a adesão ilimitada à Ata de Registro de Preços representava um desvirtuamento do referido procedimento especial, comprometendo o dever de planejamento das aquisições pela Administração Pública, visto que propiciava a contratação de mais itens do que a quantidade efetivamente licitada.

O Decreto nº 7.892/2013, que estabeleceu nova regulamentação para o Sistema de Registro de Preços, revogando expressamente os Decretos nº 3.391/2001 e 4.342/2002.

Esta nova regulamentação sobre a matéria pôs fim a prática de adesão ilimitada das Atas de Registro de Preços, conforme previsão contida no art. 22, § 4º, do Decreto nº 7.892/2013, a seguir transcrito:

> "... 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."

Além da fixação de um limite à adesão à Ata, a figura do "carona" sofreu outras limitações. Segundo a lição de Flavia Daniel Vianna, somente é permitida a figura do "carona", com o atendimento dos seguintes requisitos:

a) o carona deverá efetuar consulta ao órgão gerenciador, manifestando o interesse em aderir à ata, tendo que obter a anuência do gerenciador para efetivação da adesão (ou seja, o gerenciador poderá não permitir a adesão);

b) o carona deverá comprovar a vantagem em aderir àquela ata (a adesão à ata existente deve ser mais vantajosa do que realizar um novo procedimento);

c) para existir a adesão, é necessária a concordância do fornecedor, pois este não é obrigado a aceitar a contratação por carona, sendo que o fornecedor apenas poderá aceitar se não existir prejuízo para com as obrigações que assumiu anteriormente na Ata de Registro de Preços (compromisso que o licitante já assumiu perante os órgãos gerenciador e participantes);

d) após autorizada pelo órgão gerenciador a adesão, o carona terá até 90 dias para concretizar a compra ou contratação solicitada (observado o prazo de vigência da ata); e) apenas será permitida adesão do carona caso já tenha sido efetuada alguma compra/contratação pelo órgão gerenciador ou órgão participante; exceto se, justificadamente, não exista previsão no edital para aquisição ou contratação pelo gerenciador;

f) sujeitam-se, consoante o Decreto nº 7.892/2013, a dois limites quantitativos:

(i) cada carona, individualmente, poderá adquirir até 100% dos quantitativos registrados em ata;

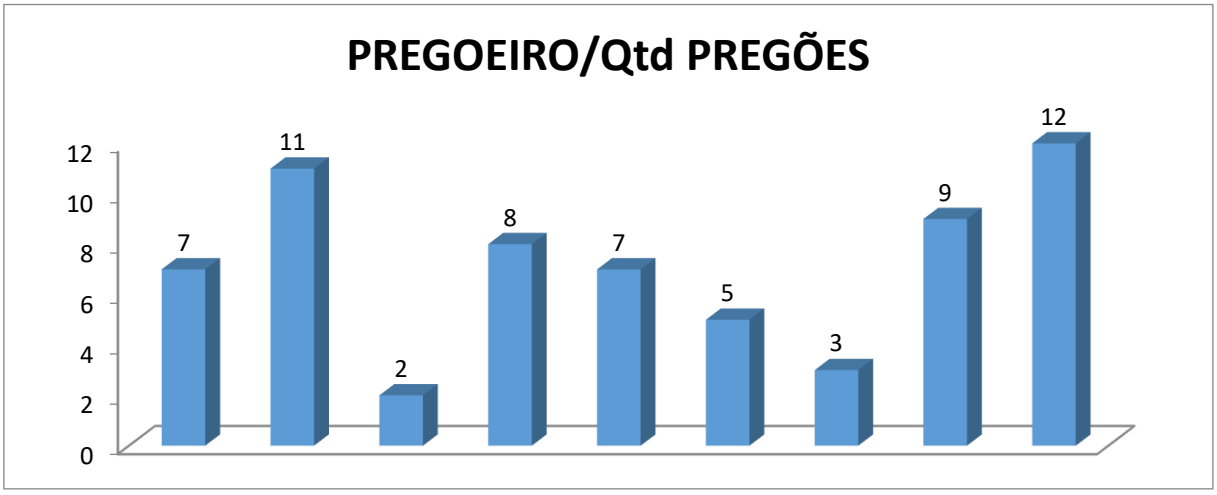
(ii) o quantitativo total decorrente de adesões à ata por caronas não poderá exceder o quíntuplo do quantitativo inicial registrado em ata para cada item.

3.2 ANÁLISE DE DADOS

Para levantamento destes dados, foi solicitado ao Chefe da Seção de Licitações da BAvT, o controle de processos e informações relativas aos processos licitatórios realizados no ano de 2017.

a. <u>Pregoeiros x Quantidade de Pregões</u>

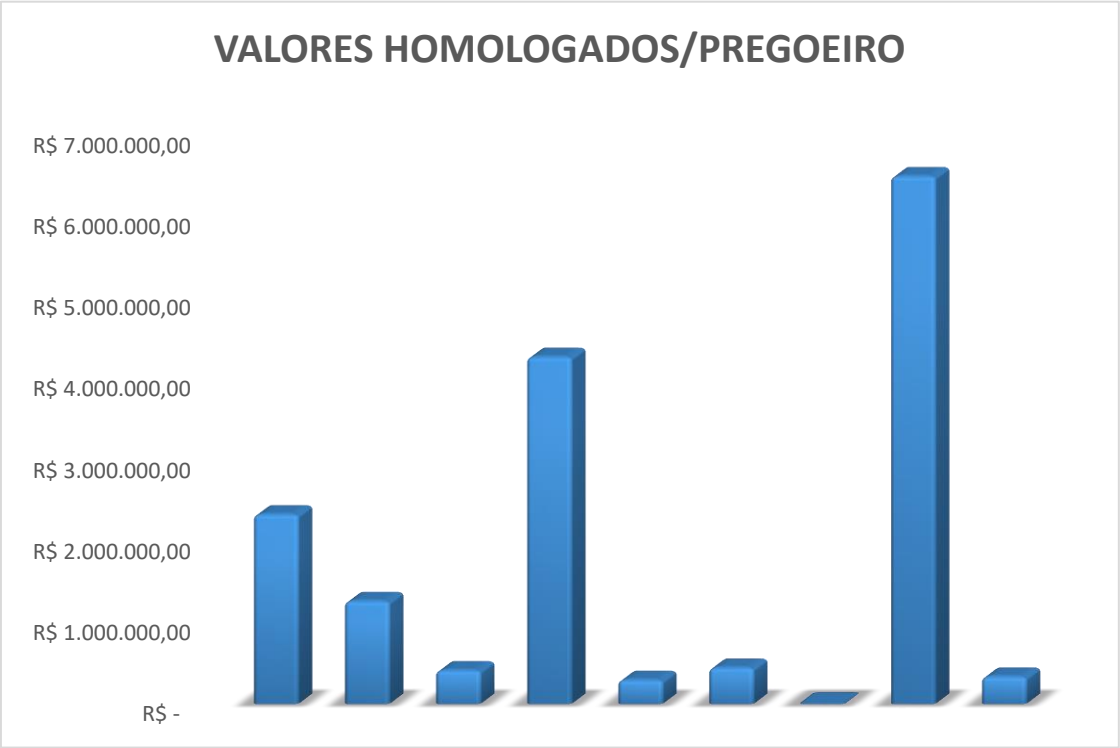
A Seção de Licitações durante o ano de 2017 trabalhou com um efetivo total de 9 Pregoeiros e homologou um total de 44 pregões num total de 64 iniciados. O Gráfico Nr 1, mostra a quantidade de Pregões (Homologados) realizados por cada Pregoeiro da BAvT.



b. <u>Pregoeiros x Valores Homologados</u>

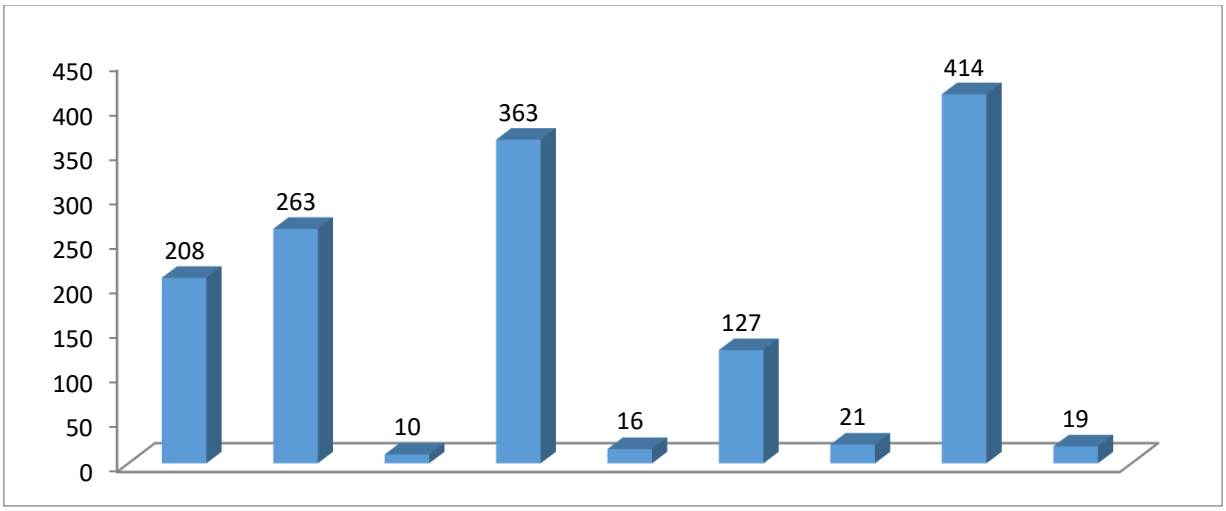
A Seção de Licitações durante o ano de 2017 trabalhou com um efetivo total de 9 Pregoeiros e homologou um total de 44 pregões totalizando o valor de R$ 15.850.382,72 (Quinze milhões oitocentos e cinquenta mil trezentos e oitenta e dois

reais). O Gráfico Nr 2, mostra os valores homologados por Pregoeiro da BAvT.



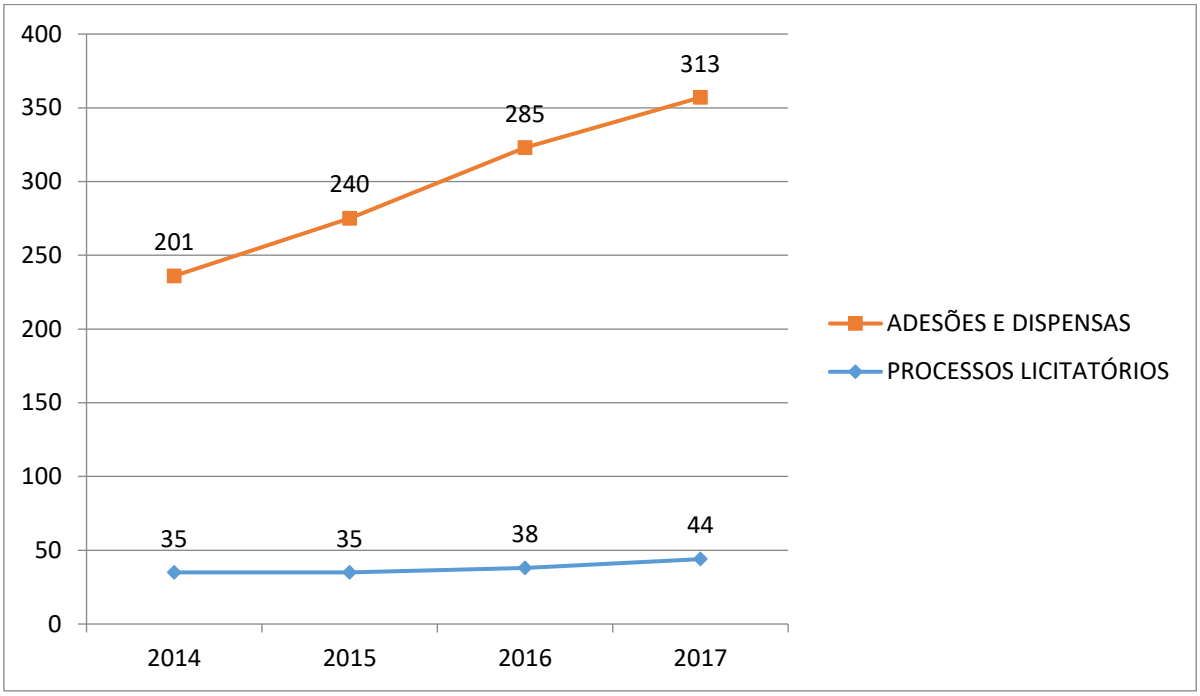
c. <u>Pregoeiros x Nr de Itens</u>

A Seção de Licitações da BAvT, durante o ano de 2017, homologou um total de 1.441 (mil quatrocentos e quarenta e um itens). O Gráfico Nr 3, a quantidade de itens homologados por cada Pregoeiro da BAvT.



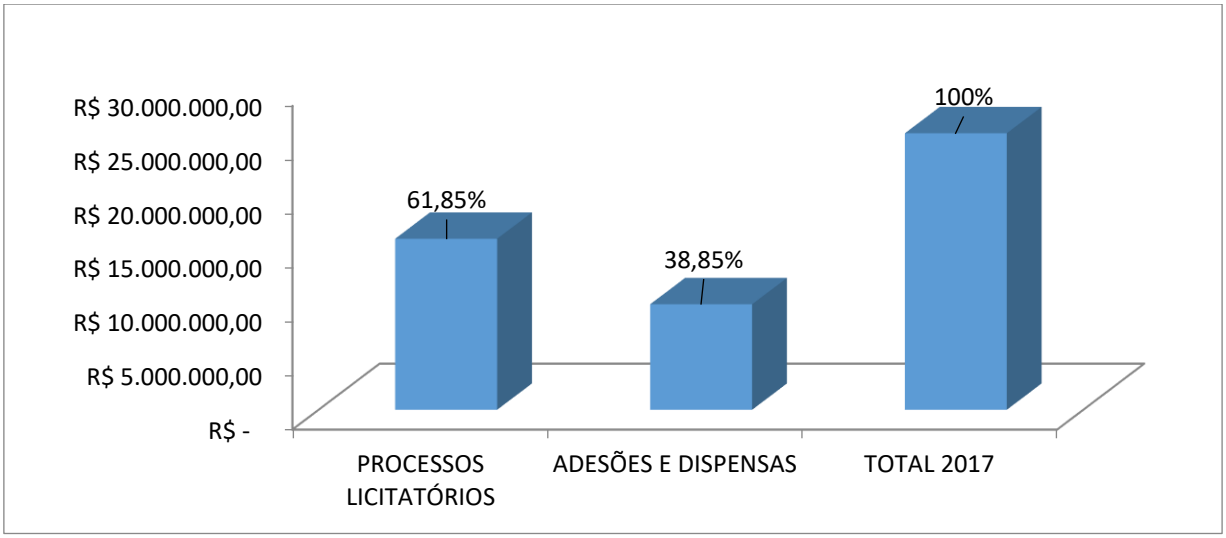
d. <u>Quantidade de Processos x Ano</u>

O Gráfico Nr 4 mostra a quantidade de Processos Licitatórios em comparação com as Adesões de Ata/Dispensa, nos anos de 2014 a 2017.



e. **<u>Valores Homologados x Processos</u>**

O Gráfico Nr 5 mostra o quantitativo homologado por modalidade licitatória x Adesão de Ata de Registro de Preços/Dispensa. No total no ano de 2017 a BAvT homologou R$ 25.628.817,22 (Vinte e cinco milhões, seiscentos e vinte e oito mil, oitocentos e dezesete reais) sendo R$ 15.850.382,72 (Quinze milhões oitocentos e cinquenta mil trezentos e oitenta e dois reais) na modalidade licitatória Pregão realizado pela propria BAvt e R$ 9.778.434,50 (Nove milhões setecentos e setenta e oito mil, quatrocentos e trinta e quatro reais) por meio de Adesão de Atas de Registro de Preçoes de outros órgãos e dispensa de licitação.



3.2.1 ANÁLISE QUANTO A EFICIÊNCIA

Para comprovação da eficiência do uso das Caronas na celeridade das aquisições as informações obtidas junto a Seção de Licitações da BAvT, bem como, dados extraídos do Comprasnet e SIAFI levam a conclusão que os processos licitatórios tradicionais ainda são responsáveis pela maioria dos recursos orçamentários executados.

Contudo, os Pregões demandam uma grande quantidade de pessoal para sua correta confecção.

A Seção de Licitações da BAvT trabalhou no ano de 2017 com 9 (nove) Pregoeiros. Estes eram encarregados de receber todo a parte requisitória, acompanhada das Justificativas para contratação e orçamentos, bem como, elaboração da minuta do edital e operação do pregão.

Estes militares confeccionaram um total de 64 Pregões, sendo que 20 deles não foram homologados no ano de 2017.

Os Pregões homologados responderam por um total empenhado de R$ 15.850.382,72 (Quinze milhões oitocentos e cinquenta mil trezentos e oitenta e dois reais) o que equivale a 61,85% do total empenhado no ano.

Já os Processos de Carona, que no ano de 2017 totalizaram 313 (trezentos e treze), foram elaborados por dois militares. Esta quantidade de processos representa uma gama de itens diferentes, atendendo as diversas OM´s da administrativamente subordinadas a BAvT.

Este processo se mostrou mais simples no tocante a procedimentos e parte documental. A rapidez se deve, também, ao fato do fornecedor já ser conhecido da administração, pois aceitou fornecer e teve o aval do órgão gerenciador da ata.

3.2.2 ANÁLISE QUANTO A LEGALIDADE

Diante do estudo realizado, conclui-se que o tema ainda é polêmico. Porém, é inegável a legalidade e constitucionalidade dos processos de “carona”, da forma como ora se encontra disciplinado.

O novo Decreto nº 7.892/2013 aperfeiçoou o instituto jurídico no âmbito federal, afinal conferiu limites às contratações de um mesmo objeto, acabando com a possibilidade de adesões de ata infinitas.

Outro aspecto interessante trazido pelo Decreto federal 7.581/13 foi que, depois da autorização do órgão gerenciador, o órgão não participante deverá efetivar a aquisição ou contratação solicitada em até trinta dias, observado o prazo de vigência da ata (art. 103, § 4º). Desta forma, foi estabelecido um prazo máximo para que o aderente realize as aquisições de acordo com o estabelecido na ata de registro de preços.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sistema de Registro de Preços apresenta, entre outras vantagens, a diminuição de certames licitatórios e a economia de recursos dispendidos para a realização de licitações, transformando-se, por isso, em uma alternativa útil para a gestão de contratações pela Administração Pública.

A adesão à Ata de Registro de Preços, por sua vez, constitui mecanismo moderno e extremamente conveniente para a administração pois otimiza a compra de bens e contratação de serviços pela Administração Pública federal, possibilitando o emprego eficiente dos recursos e meios humanos, materiais ou institucionais. Dessa maneira, o “carona”, também denominado Órgão Não Participante, constitui instrumento de gestão administrativa que privilegia os princípios da celeridade, economicidade e eficiência.

A BAvT vem utilizando de as adesões de ata de registro de preço de maneira racional mesclando com a confecção de processos licitatórios gerenciados pela própria UG, reduzindo assim custos e acelerando o processo de escolha de futuros contratados da Administração.

Como visto, o Sistema de Registro de Preços permite à Administração contratar serviços e adquirir bens de forma célere e eficiente, valendo-se de um cadastro de preços previamente elaborado por meio de licitação e, em virtude do Decreto nº 7.892/2013, o SRP revestiu-se de uma maior legalidade, haja vista, aos limites às contratações de um mesmo objeto, acabando com a possibilidade de adesões de ata infinitas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do 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.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

Disponível em:

_____. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: . Acesso em: 12 abr. 2011. 62 BRASIL. Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências.

_____. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU - Tribunal de Contas da União. 4. ed. rev., atual. e ampl. - Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

_____. O sistema de registro de preços destinado ao RDC. In: JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, César A. Guimarães (Org.) O regime diferenciado de contratações públicas (RDC) – Comentários à Lei nº 12.462 e ao Decreto nº 7.581. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 22. ed. Malheiros: São Paulo, 2006.

BITTENCOURT, Sidney. Avaliação do art. 24 do Decreto nº 7.892/13, que regulamentou o Sistema de Registro de Preços no âmbito da Administração federal.

Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP, Belo Horizonte, ano 12, n. 136, abr. 2013. Disponível em: http://www.bidforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=91106>.

https://jacobyfernandesreolon.adv.br/noticias/o-que-e-e-como-funciona-o-sistema-de-registro-de-precos/