



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
GESTÃO PÚBLICA

Laís Santos Maciel

**EFICIÊNCIA E ISONOMIA? UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE ADESÃO ÀS
ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃOS DO GOVERNO DO ESTADO
DE MINAS GERAIS**

Belo Horizonte

2018

Laís Santos Maciel

**EFICIÊNCIA E ISONOMIA? UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE ADESÃO ÀS
ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃOS DO GOVERNO DO ESTADO
DE MINAS GERAIS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Gestão Pública.

Área de Concentração: Implementação de políticas públicas

Orientador: José Geraldo Leandro

Belo Horizonte

2018



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIENCIAS HUMANAS
GESTAO PUBLICA

Trabalho de conclusão de curso intitulado “*Eficiência e Isonomia? Uma Análise do Processo de Adesão às Atas de Registro de Preços por Órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais*”, de autoria da bacharelanda Laís Santos Maciel, aprovado pela banca examinadora constituída pelos seguintes professores:

Dr. José Geraldo Leandro
(Orientador)

Dr. Breno Henrique Ferreira Cypriano
(Avaliador)

Belo Horizonte, 13 de dezembro de 2018.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço ao meu Deus, fonte de refúgio e fortaleza durante todo o caminho percorrido até aqui. Agradeço à Nossa Senhora Aparecida, que todos os dias me coloca mais próxima de Deus e cuida dos meus passos.

Aos meus pais, que são minha base e porto seguro. Sem eles eu não seria nem metade do que hoje sou. Sem o amor e o abrigo de vocês essa etapa não seria cumprida. Vocês trazem luz e serenidade para minha caminhada. Ao meu grande amor Junior, por todo o cuidado e compreensão em todos os momentos que juntos passamos até aqui. Meu coração é seu!

A todos os meus familiares e amigos, agradeço pelo simples fato de se fazerem presentes em minha vida, isso basta para que eu tenha força para seguir em frente. Aos colegas de trabalho, principalmente os meus coordenadores que sempre foram compreensivos nos momentos difíceis, além de grandes incentivadores para que este sonho se tornasse realidade.

Ao meu orientador José Geraldo, a quem muito admiro, por todo empenho dedicado a finalização deste trabalho.

Por fim e não menos importante, agradeço à esta universidade pública por me permitir vivenciar esta trajetória transformadora e edificante, que marcou minha vida e me fez evoluir como mulher, negra, ser humano e cidadã.

“Amar e mudar as coisas me interessa mais...”

Belchior

RESUMO

O presente trabalho objetivou investigar a relação entre o procedimento de adesão ao Registro de Preços por órgãos não participantes do certame licitatório – também conhecido como “carona” – e a sua conformidade com os princípios de isonomia e eficiência. Abordamos os princípios que fundamentam as licitações públicas, de forma articulada aos princípios basilares da administração pública. Embasados no que estabelece a legislação em vigor, descrevemos as principais modalidades de licitação e enfatizamos as características e procedimentos do sistema de registro de preços. Por fim, no intuito de problematizar a relação entre a adoção de tal procedimento e a observância dos princípios de isonomia e eficiência, lançamos mão de um conjunto de dados, provenientes de entrevistas e pesquisa documental, que exemplificam a utilização da “carona” por alguns órgãos do governo do Estado de Minas Gerais.

Palavra-chave: Licitação; Adesão à ata de registro de preços; Isonomia; Eficiência.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

§ -	Parágrafo
ARP -	Ata de Registro de Preços
Art.-	Artigo
CF -	Constituição Federal
CF -	Constituição Federal
Dec.-	Decreto
DOU -	Diário Oficial da União
EC -	Emenda Constitucional
ESAF -	Escola de Administração Fazendária
Inc. -	Inciso
JF -	Justiça Federal
LGL -	Lei Geral das Licitações
MP -	Ministério Público
Nº. -	Número
P.-	Página
Parag.-	Parágrafo
SRP -	Sistema de Registro de Preços
TCU -	Tribunal de Contas da união

SUMÁRIO

1	OS PRINCÍPIOS BASILARES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS FUNDAMENTOS DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS	11
1.1	Notas sobre os princípios basilares da administração pública no Brasil e a fundamentação dos procedimentos licitatórios	12
1.2	Sobre as determinações da Lei 8.666/93 e a observância dos princípios da eficiência e isonomia nos processos licitatórios	18
2	AS MODALIDADES DE LICITAÇÃO E SEUS PROCEDIMENTOS: EXPOSIÇÃO GERAL E LOCALIZAÇÃO DO MECANISMO “CARONA”	24
2.1	O procedimento licitatório.....	24
2.2	Modalidades de licitação	27
2.3	O Sistema de Registro de Preços	29
2.4	A ata de registro de preços	32
2.5	O processo de adesão às atas de registro de preços, a figura do “carona”	34
2.6	Como o processo de carona é visto pela literatura tendo em vista, especialmente, os princípios da eficiência e da isonomia?	35
3	CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DAS ADESÕES às atas realizadas por órgãos do governo do estado DE MINAS GERAIS, tendo em vista os princípios da isonomia e da eficiência	40
3.1	Exposição dos dados sobre as intenções de adesão feitas pelos órgãos estaduais no primeiro semestre de 2018	40
3.2	A visão dos servidores sobre o processo de adesão às atas frente ao imperativo da observância dos princípios da isonomia e eficiência	42
3.2.1	Informações provenientes das entrevistas.....	43

INTRODUÇÃO

Os princípios basilares da administração pública denotam a necessidade de uma atuação que persiga, entre outros aspectos, a prestação de serviços públicos com qualidade, celeridade, economia de recursos e transparência. Tal necessidade exige que a administração pública atue para além de suas fronteiras, sendo necessária a vinculação e contratação de profissionais e a compra de produtos junto à iniciativa privada. A Lei Geral das Licitações (LGL), lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, é o principal instrumento utilizado para aquisição de bens e contratações no âmbito do Estado e o Sistema de Registro de Preços (SRP), previsto por tal lei e objeto deste trabalho, é um instrumento extremamente relevante quando o que está em jogo é a eficiência nos processos que envolvem compras por parte do poder público.

No bojo do SRP, a LGL também prevê um procedimento denominado “Adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) como órgão não participante”, também conhecido como “carona”. Desde sua criação, o carona tem sido objeto de constantes reflexões e análises, no que diz respeito a sua constitucionalidade, além de ter sido submetido a diversos aprimoramentos. Inserido nesta seara de reflexões, o presente trabalho objetivou investigar a adesão à Ata de Registro de Preços por órgão não participante, com a perspectiva de observar se tal procedimento está em conformidade com os princípios da isonomia e da eficiência, constitucionalmente estabelecidos como alicerces de sustentação da administração pública no Brasil.

Como o leitor poderá notar, trata-se de um trabalho qualitativo em que tomamos o Governo do Estado de Minas Gerais, por meio de alguns de seus órgãos, como objeto de análise e exemplificação empírica do uso do procedimento de adesão às atas de registro de preços. Para tanto, lançamos mão dos seguintes procedimentos/passos metodológicos: pesquisa bibliográfica, sobre os princípios basilares da Administração Pública e os princípios fundamentais para a realização das licitações públicas – assim como as problematizações e controvérsias, expostos pela literatura, sobre suas respectivas aplicações. Além disso, fizemos uso do procedimento de pesquisa documental (intenções de adesão retiradas do portal de compras do Estado de Minas Gerais) e realizamos entrevistas com gestores do

Governo do Estado de Minas Gerais, vinculados a órgãos que fizeram uso da adesão às atas no período de 03/01/2018 a 27/06/2018, e que trabalham com o processo de aquisição de bens e serviços no exercício de suas respectivas funções.

Além desta introdução, o trabalho está dividido da seguinte forma: no primeiro capítulo, apresentamos os princípios basilares da administração pública no país e dos fundamentos e normas que devem ser considerados nos procedimentos licitatórios. Além disso, apresentamos, com base na literatura, uma breve reflexão acerca do possível conflito entre isonomia e eficiência na execução dos atos públicos. Em seguida, no segundo capítulo, tratamos de forma descritiva das características das modalidades de licitação existentes, dando ênfase ao procedimento de adesão às atas por órgãos não participantes do certame licitatório. No terceiro capítulo, apresentamos o conjunto de informações provenientes da pesquisa documental e das entrevistas realizadas, no intuito de explicitar e analisar alguns dos aspectos característicos da utilização do procedimento “carona” por órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais e sua relação com a observância dos princípios da isonomia e da eficiência.

1 OS PRINCÍPIOS BASILARES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS FUNDAMENTOS DAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

Conforme nos ensina Di Pietro (2014), a administração pública brasileira é regida por princípios e normas constitucionais e também por dispositivos legais posteriores, ou seja, que não estão firmados na Constituição Federal de 1988, mas são alinhados com suas determinações. De acordo com a autora, muitas das disposições elaboradas após a constituição – em especial o que está nas leis que a regulamenta e também nas constituições estaduais – impõe aos agentes públicos um conjunto de princípios que constituem o alicerce para a efetivação dos atos administrativos. É em função da observância de tais princípios que os procedimentos executados podem ser considerados legais e legítimos.

Os processos licitatórios – objeto deste trabalho, estudado de forma recortada por meio da análise do procedimento de adesão às atas de registro de preços – também são regidos por fundamentos e normas que norteiam todos os atos administrativos utilizados para coloca-los em prática. Neste sentido, a Lei nº 8.666/93 é central na normatização tanto dos procedimentos quanto dos princípios que devem ser respeitados. Por vezes, a execução dos atos públicos à luz de todos os princípios, constitucionalmente e legalmente estabelecidos, de forma simultânea pode se tornar algo de difícil implementação, o que constitui a problemática central deste trabalho, conforme informados na introdução. Neste capítulo, especificamente, iremos apresentar de maneira detida, ainda que breve, dos princípios basilares da administração pública no país e dos fundamentos e normas que devem ser necessariamente observados nos procedimentos licitatórios, tendo em vista o que estabelece a Constituição de 1988 e a legislação ordinária posterior, com ênfase no que é determinado pela Lei 8.666/93. Ao final, apresentamos, com base na literatura, uma breve reflexão acerca do possível conflito entre isonomia e eficiência na execução dos atos públicos. Este capítulo é base para os dois subseqüente que, conforme adiantamos, tratam (i) das modalidades de licitação, dando ênfase ao procedimento de adesão às atas; e, de forma analítica, de alguns aspectos da utilização de tal procedimento por órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais.

1.1 Notas sobre os princípios basilares da administração pública no Brasil e a fundamentação dos procedimentos licitatórios

Conforme argumenta Di Pietro (2014), o Estado utiliza a Administração Pública como meio para cumprir suas atribuições. De acordo com a autora, a “Administração Pública pode ser definida como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob regime jurídico de direito público, para a consecução dos interesses coletivos” (DI PIETRO, 2014, p.61). Desta forma, como atua com o que é público, objetivando suprir as demandas da sociedade, a Administração Pública deve realizar a gestão dos serviços sempre balizada e amparada por princípios e normas estabelecidas previamente.

Como já é amplamente sabido, no Brasil a Constituição Federal de 1988 estabeleceu que a Administração Pública deve obedecer a princípios específicos, previstos no seu art. 37; além disso, é imposto ao agente público considerar alguns dispositivos enumerados textualmente pelo art. 2º da Lei Federal 9.784/99. Cabe explicitar aqui a definição de princípio utilizada por Cretella Júnior (1999, p. 28), para quem *“o vocábulo princípio, na linguagem corrente, tem o sentido de ‘aquilo que vem antes de outro’, ‘origem, começo’, ‘momento em que se faz uma coisa pela primeira vez’.* Princípio contrapõe-se a fim, assinalando marco inicial, no tempo e no espaço” (CRETELLA, 1999, p. 28). Ressalta-se que a Constituição de 1988, no parágrafo 2º do artigo 5º faz ainda decorrer direitos dos princípios por ela adotados. Neste sentido, os princípios da Administração pública são, portanto, os sustentáculos da atividade pública e, conforme argumenta Meirelles (2011), a partir do momento em que os mesmos deixam de ser seguidos, a gestão passa a ser desvirtuada, passa a não zelar pelo interesse público.

A Constituição Brasileira determina que a administração pública direta e indireta em todas as esferas federativas, deverá obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF 1988, art. 37). Além disso, o art. 2º da Lei Federal 9.784/99, no que diz respeito aos processos administrativos no âmbito da Administração Pública Federal, estabelece que: “a Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade,

motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência”. Ressalta-se que, alguns destes elementos basilares têm sido discutidos e interpretados pela literatura jurídica. Na sequência tratamos de forma resumida de alguns dos pontos de vista existentes neste sentido e da articulação destas definições com as compreensões que fundamentam a legislação que rege os procedimentos licitatórios.

De início é preciso tratar do princípio sustentador de todos os demais, o da legalidade. Para Medaur (2010), tal princípio constitui-se talvez como o principal pilar de estruturação do Estado de Direito, por se tratar de uma das principais garantias de que os direitos individuais serão respeitados. Na visão do autor, tal princípio exprime a supremacia da lei sobre os atos e medidas administrativas, o que é elementar para todos os atos praticados e, também central no caso dos procedimentos relacionados aos processos de licitação, tendo em vista que este princípio estabelece que todo e qualquer ato realizado no âmbito/pelo poder público tem que estar previsto em lei.

No entendimento de Mello (2006), como era de se esperar, a essência do Princípio da Legalidade está claramente demarcada pela lei 8.666/93, em seu artigo 4º que estabelece que:

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

No âmbito da Administração Pública, a Legalidade deve ser entendida como a impossibilidade de se praticar qualquer ato sem que haja expressado autorização em lei. Caso não haja lei autorizando o administrador a praticar determinado ato, ele estará proibido de fazê-lo, e se ainda o fizer, este será nulo (DALLARI, 2000).

No que diz respeito aos processos licitatórios, a observância do princípio da legalidade da sustentação, por tanto, à máxima de que todos os procedimentos com

tal finalidade se desenvolvam de acordo com o que está previsto pela legislação, obrigando a Administração a rever seus próprios atos e a dar aos terceiros envolvidos a possibilidade de recursos e de judicialização quando irregularidades foram detectadas. De acordo com Amorim (2017), não se pode dizer que a Administração atua baseando-se somente no texto normativo da Constituição, a legalidade pode ser entendida como o princípio que vincula a Administração a todos os aspectos normativos existentes, abrangendo os princípios constitucionais explícitos e também as regras e normas implícitas ou provenientes leis, resoluções e portarias e, ainda, de interpretações e decisões dos tribunais superiores.

O segundo princípio que merece destaque é o da igualdade ou isonomia, que é caro e bastante evocado nos processos licitatórios. A constitucionalização de tal princípio e sua ratificação pela legislação que regulamenta as licitações públicas, visa assegurar a todos os interessados que se relacionam com a administração, o direito de acesso aos bens e serviços públicos e de competir nos certames de forma igualitária. No entendimento de Justen Filho (2010), no que diz respeito especificamente aos processos de licitação, a isonomia significa o livre acesso de todo e qualquer interessado à disputa pela contratação com a Administração. O princípio da igualdade está previsto no artigo 5º da Constituição Federal, que diz que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza” (CF 1988, art. 5º).

Segundo Di Pietro (2014) o princípio da igualdade é um dos principais alicerces do processo licitatório, pois além de possibilitar a escolha da melhor proposta, também assegura igualdade de direitos a todos os interessados em contratar. Este princípio garante que não haja um beneficiado e que as oportunidades serão iguais no certame. Deste princípio, derivam os princípios básicos que são responsáveis pela transparência e ética dos processos de licitação. Concordando com Di Pietro (2014), Meirelles (2011) tem o entendimento de que a igualdade entre os licitantes é procedimento impeditivo da discriminação entre os participantes, seja na forma de cláusulas no edital ou de convite, que possam favorecer uns em detrimento de outros. Significa dar tratamento igual a todos os interessados, sendo condição essencial para garantir competição em todas as fases da licitação. Em seu art. nº 37 inciso XXI, a CF 1988 determina que seja assegurada a igualdade de condições

para os todos os concorrentes no que diz respeito ao interesse por “(...) obras, serviços, compras e alienações (...)”. Da forma como fora grafado, estes objetos “(...) serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (...)” (CF 1988, art. 37, inciso XXI).

Também no entendimento de Medaur (2010) é necessário e garantido por lei haver (...) *“isonomia de tratamento para todos os licitantes ou para aqueles que pretendem participar da licitação, vedada qualquer discriminação”* (MEDAUR, 2010, p. 190). Saliencia-se que o princípio da isonomia é citado várias vezes na Lei 8.666/93, a iniciar pelo art. 3º. par. 1, I e II. O inciso I veda, nas convocações, a existência de cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo das licitações e que estabeleçam preferências ou distinções irrelevantes para o fim do contrato; o inciso II veda tratamento diferenciado entre empresas brasileiras e estrangeiras.

Di Pietro (2006, p. 296) sintetiza os demais aspectos em que o princípio da isonomia é aplicado na Lei 8.666/93:

“A preocupação com a isonomia ainda se revelam em outros dispositivos da Lei 8.666/93; no art. 30, par. 5º, é vedada, para fins de habilitação, a exigência de comprovação de atividade ou de aptidão com limitação de tempo ou de época, ou ainda, em locais específicos, ou quaisquer outras não previstas nesta lei, que inibam a participação na licitação; no artigo 42, referente às concorrências de âmbito internacional, em que se procura estabelecer igualdade entre brasileiros e estrangeiros.” (DI PIETRO 2006, p. 296).

Para Meirelles (2011 p. 288) “o desatendimento ao princípio da igualdade constitui a forma mais insidiosa de desvio de poder, com que a Administração quebra a isonomia entre os licitantes” (MEIRELLES, 2011, p. 2880). O autor alerta para o fato de que, se for configurado a quebra do princípio da isonomia na licitação, quer pelo favorecimento, quer pela perseguição ao licitante, o edital ou o julgamento são passíveis de anulação.

O terceiro princípio a ser abordado está certamente articulado com os dois que abordamos até aqui, trata-se do princípio da Impessoalidade. De maneira geral e

resumida, este é outro fundamento que impede qualquer tipo de favoritismo, por determinar que a administração deve observar nas suas decisões critérios objetivos, previa e tecnicamente estabelecidos, afastando qualquer rastro de subjetividade na condução do procedimento licitatório. Para Mello (2011), tal princípio nada mais é do que uma forma de tratar de garantir tratamento isonômico a todos que se relacionam com o poder público. Concordando com Mello (2001), Justen Filho (2010) tem o entendimento de que a impessoalidade poder ser considerada a “emanação da isonomia”, o que vincula a lei ao ato convocatório e à moralidade. E ainda, trata-se de proibição de dar tratamento pessoal aos interessados, o que no diz respeito aos processos licitatórios deve ocorrer desde a fase interna até o encerramento do pleito, sendo todas as etapas realizadas por meio de um julgamento imparcial, neutro e objetivo. Ou seja, os critérios adotados para nenhuma das fases devem se confundir com as preferências ou escolhas dos julgadores.

Complementando a argumentação, Di Pietro (2006), ressalta que a impessoalidade é um princípio basilar que deve ser observado tanto em relação aos administrados quanto aos administradores. Neste sentido, a finalidade do ato público não pode também ser de beneficiar ou prejudicar pessoas determinadas, uma vez que o interesse público é que deve nortear o comportamento dos administradores. Na perspectiva da autora, sobre tal ponto, não há divergência com outros doutrinadores. Também no que diz respeito aos processos licitatórios a autora informa ser consensual o entendimento de que, na aplicação dos procedimentos das diferentes possibilidades de certames existentes, o princípio está intimamente ligado à isonomia e ao julgamento objetivo, à garantia de que todos os licitantes devem ter tratamento igual, em termos de direitos e obrigações, salvo as exceções previstas em lei em instrumento convocatório considerado válido.

O quarto princípio a ser discutido é o da moralidade, o que de um ponto de vista ético implica em que os atos da administração e, entre eles, os procedimentos licitatórios, deverão se pautar em padrões éticos e lícitos, compatíveis com a moral e os bons costumes e as regras da boa administração, no que se inclui não só a correção dos interesses de quem as promove, mas também as exigências de lealdade e boa fé por parte dos licitantes (MEIRELLES, 2010). Previsto também no artigo 37 e 5º da Constituição Federal de 1988, este princípio conta também com

uma inclusão no Decreto lei nº 2.300/86, em seu artigo 4º, com o nome de princípio da probidade, definido como a honestidade no ato dos procedimentos. Tal decreto prevê que os atos de improbidade administrativa “importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (DECRETO LEI Nº 2.300/86). A Lei 8.666/93 também faz referência à moralidade e Probidade. O ato de improbidade administrativa também está previsto na Lei nº 8.429, no que se refere aos processos de licitação. A lei estabelece sanções para punir servidores que não a cumprirem as determinações legais. Di Pietro (2006) resume os impactos da não observação deste princípio sobre os processos licitatórios da seguinte forma: “Na licitação a conduta moralmente reprovável acarreta a nulidade do ato ou procedimento. Existindo imoralidade, afasta-se a aparência de cumprimento à lei ou ao ato convocatório” (DI PIETRO, 2006, p.62).

O quinto e penúltimo princípio a ser abordado é o da publicidade. Aqui, o que se almeja é garantir que os atos da Administração sejam públicos. Marçal Justen Filho (2010), por exemplo, entende que a publicidade diz respeito não apenas a publicação, mas ao fato de que qualquer interessado deve ter acesso aos atos públicos e a meios para controlá-los, o que tem como um dos elementos fundamentais a divulgação dos atos praticados pelos administradores em todas as instâncias e fases processuais. A Constituição de 1988, em seu art. 5º, inciso XXXIII, reconhece a todos o direito de receber dos órgãos públicos, informações do seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral; devendo a Administração dar plena transparência de seus atos, exceto nos casos em que o sigilo se justifique por ser imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Para atender a este princípio nas licitações públicas, todas as suas fases, exceto o conteúdo das propostas, devem ser publicizadas. Por isso, o princípio da publicidade impõe a divulgação de suas diversas fases e possibilita a qualquer interessado ter acesso aos seus procedimentos e controles, garantindo assim o atendimento aos demais princípios administrativos. A transparência beneficia não apenas ao licitante, mas a qualquer cidadão que queira tomar ciência dos processos em curso (MEIRELLES, 2011). Este princípio preconiza, nos dizeres de Meirelles (2011), que

a publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que o emitirem, têm também a publicidade como exigência para adquirirem validade.

O TCU (Tribunal de Contas da União) explica que “qualquer interessado deve ter acesso às licitações e seu controle, mediante divulgação dos atos praticados pelos administradores em todas as fases da licitação” (Acórdão 204/2008 Plenário, Relatório do Ministro Relator). Sendo assim tal princípio diz que as informações do processo licitatório deverão ser públicas e acessíveis a todos os interessados, detalhando ao máximo as fases do processo e esclarecendo as exigências, assim como os critérios de escolha que não devem possuir subjetividades e dar margens para decisões tendenciosas.

Por fim, o princípio da eficiência que, para Meirelles (2011), exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza e rendimento funcional. Sendo o mais moderno princípio da função administrativa, para aqueles que não se contentam com um desempenho pautado apenas na legalidade, mas que exigem do serviço público resultados positivos, que busquem atender as necessidades da comunidade e de seus membros de maneira satisfatória, mas com aplicação racional dos recursos disponíveis. Visto que a eficiência passou a ser um direito, determinado pela Emenda Constitucional 45/2004, inserido no art. 5º, inc. LXXVIII, que assegura "a todos, no âmbito judicial e administrativo", a "razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação" (EMENDA CONSTITUCIONAL nº 45/2004).

1.2 Sobre as determinações da Lei 8.666/93 e a observância dos princípios da eficiência e isonomia nos processos licitatórios

Os princípios abordados na seção anterior, por tanto, além de balizarem todos os procedimentos da administração pública, também orientam as licitações, o que está expresso de maneira mais contundente no que determina a Lei nº 8.666/93, também conhecida como Lei Geral de Licitações, que será abordada de forma breve nesta

seção. Tal lei prevê a observância dos princípios basilares da administração pública na execução dos procedimentos estabelecidos para colocar em prática os processos licitatórios, o que pode ser observado em seu Artigo 3º, reproduzido abaixo.

“A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.” (BRASIL, 1993).

Contudo, de acordo com Di Pietro (2014), não haveria na literatura consenso entre os estudiosos e doutrinadores sobre quais princípios devem orientar as licitações; e ainda, em algumas situações empíricas, os agentes públicos têm encontrado dificuldades para conciliar todos os princípios e determinações. Para a autora, contudo, é possível afirmar que os elementos balizadores constantes na lei nº 8.666/93, juntamente com os princípios presentes no artigo nº 37 da CF de 1988, são elementos complementares que constituem os princípios orientadores gerais e, também, específicos dos processos licitatórios. A referida Lei Geral de Licitações e a Lei nº 10.520/2002 que institui o Pregão, compõem, portanto, a base da legislação sobre licitações e contratos no âmbito de toda a Administração Pública brasileira. Salienta-se que a mesma foi aprovada após dois anos de intensa e profunda discussão no Congresso Nacional, envolvendo estudiosos e conhecedores da questão, que antes era regulamentada pelo Decreto Lei nº 2.300/86.

Para Di Pietro (2006), a grande dificuldade com que se defrontava o intérprete do decreto-lei nº 2.300/86, antiga lei que orientava os processos de compras públicas, decorria da falta de técnica legislativa, que levou seus relatores a inserirem, em um mesmo texto, normas gerais de âmbito nacional e normas especiais, de âmbito federal, sem qualquer critério orientador que permitisse distinguir umas das outras. Desta forma, a Lei 8666/93 trouxe consigo ganhos significativos, em que se destacam, principalmente, a maior clareza das determinações e a quem as mesmas se aplicam, a inserção de dispositivos que contribuem para que haja maior transparência em todos os atos da administração pública, além da concessão de

garantias constitucionais aos participantes dos certames. A referida lei estabelece regras no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme descrito em seu artigo 1º, parágrafo único:

“Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.” (BRASIL, 1993).

Segundo Amorim (2017) o procedimento licitatório tem como principais objetivos: a observância do princípio da isonomia, que assegura aos administrados interessados a oportunidade de contratar com o Estado; a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, de modo que a competição que se estabelece entre os interessados resulta na obtenção da melhor proposta para a Administração; e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, objetivo inserido na redação do art. 3º da Lei no 8.666/1993 por força da Lei nº 12.349/2010 (BRASIL, 2010). Para o autor, a Lei Geral das Licitações define os procedimentos e etapas para que nenhum princípio constitucional seja desrespeitado e para que seja garantida a interrupção do processo em caso de qualquer descumprimento, bem como a aplicação das medidas punitivas cabíveis para o responsável. Também estão dispostas as modalidades de licitação e sua aplicabilidade e obrigatoriedade, tais modalidades serão analisadas no capítulo seguinte.

Ora, conforme defendem o conjunto de autores citados neste capítulo, os princípios orientadores da gestão pública e das licitações devem ser seguidos para que os atos administrativos ocorram dentro de uma lógica jurídica que torne possível considerá-los legais, isonômicos, éticos e transparentes

Sabe-se que a eficiência na Administração Pública é entendida atualmente, ao menos por uma parte dos atores ligados aos problemas públicos, como um importante vetor de desenvolvimento social que afeta diretamente a sociedade, contrapondo-se à lentidão, omissão e negligência, primar pela eficiência é, para alguns, o mesmo que buscar qualidade e produtividade em nível de excelência para os serviços prestados à sociedade. Saliencia-se que, após a promulgação da

Emenda Constitucional nº 19 de 1998, a eficiência tornou-se um princípio constitucional da administração pública e, a partir daí, passou a possuir força normativa para ser aplicado. E ainda, sua não observância significa um descumprimento do que a Constituição determina. Dada a sua importância, entende-se que o princípio da eficiência representa mais do que um objetivo a ser atingido, mas sim um dever a ser cumprido. Jacobsen e Moretto Neto (2012) relatam que agir com eficiência implica utilizar corretamente os recursos disponíveis. Já Meirelles (2002) definiu o princípio da eficiência, como: “o que se impõe a todo o agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento profissional (...)” e que “o dever da eficiência corresponde ao dever da boa administração” (MEIRELLES, 2002. p. 94). Por sua vez, Gasparini (2006) ensina que “princípio da eficiência impõe a administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento, além, por certo, de outras regras, a exemplo do princípio da legalidade” (GASPARINI, 2006, p. 21).

Nas licitações públicas a tratativa da eficiência não é diferente, os processos licitatórios devem visar à máxima eficiência em suas compras e contratações, de modo a otimizar tempo e gastos. A eficiência neste ponto está fortemente ligada à economicidade e elevação dos níveis de aproveitamento de recursos na execução do processo licitatório e na finalização do mesmo, visando contratar o que for mais vantajoso.

O princípio da Isonomia na administração pública, por sua vez, está voltado para o sentido de igualdade. Ressalta-se tratar-se de igualdade do ponto de vista formal, ou seja, aquela que tem por fim abolir privilégios, regalias de certas classes e grupos e interesses, de modo que a lei não pode estabelecer qualquer diferença entre os indivíduos. Consiste, portanto, em aspecto puramente normativo e formal, que trata os iguais e os desiguais sempre de forma igual (BASTOS, 2002), conforme descrito na CF 1988:

“Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: II - ninguém será obrigado a fazer ou deixar

de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.” (BRASIL, 1988).

Nos processos licitatórios o princípio da isonomia deve garantir a todos os interessados o direito de competir. Tal princípio procura igualar todos os interessados no processo licitatório, constituindo-se como um dos pilares para o desenvolvimento de todas as etapas. Por conseguinte, serão sempre processos abertos a todos e que deverão possibilitar a escolha, entre os interessados, daqueles que mais se adequam às especificações descritas no instrumento convocatório – com exceção dos interessados que por ato anterior estejam impossibilitados de participar. Também neste aspecto, as decisões devem ser tomadas tendo como base critérios objetivos delimitados no ato convocatório, sem qualquer influência subjetiva, ou preferência dos julgadores, de modo a garantir o caráter competitivo.

Diante do exposto, é importante ressaltar que em licitações públicas, o descumprimento de um princípio quase sempre implica o descumprimento de outros princípios. Assim como, ao se respeitar um princípio, em consequência o processo acaba por enquadrar outro, como no caso da isonomia que traz consigo a economicidade, a transparência e a publicidade. Deve-se ressaltar, contudo, que a Administração Pública além de buscar as possibilidades mais vantajosas aos interesses da coletividade, também precisa conceder aos concorrentes aptos a mesma oportunidade de disputa. É neste ponto de relação entre os aspectos apresentados até aqui que se encontra a pergunta central deste trabalho. Ou seja, tendo em vista as características do procedimento de “adesão às atas de registro de preços por órgãos não participantes do certame licitatório” – que descrevemos em detalhes na próxima seção – os órgãos públicos (neste caso específico, do Governo do Estado de Minas Gerais), conseguem ao mesmo tempo atender aos princípios da eficiência e da isonomia? Colocado de outra forma, ao adotar o procedimento do “carona” com a perspectiva de realizar uma contratação mais célere e de processo menos custoso, os órgãos públicos estão garantindo o direito de ampla e igualitária concorrência a todos os interessados no objeto que será contratado ou adquirido?

No próximo capítulo descreveremos as modalidades de licitação existentes e destacaremos, de forma localizada, os aspectos mais essenciais do mecanismo

“carona”, que é o objeto de investigação deste trabalho. No capítulo seguinte retomaremos a problematização/pergunta colocada no parágrafo anterior.

2 AS MODALIDADES DE LICITAÇÃO E SEUS PROCEDIMENTOS: EXPOSIÇÃO GERAL E LOCALIZAÇÃO DO MECANISMO “CARONA”

Neste capítulo o procedimento licitatório juntamente com suas modalidades e respectivas aplicabilidades serão apresentados de maneira geral. Tratamos de forma mais específica das características da modalidade denominada “Sistema de Registro de Preços” e do processo de Adesão às Atas de Registro de Preços, o “carona”. Este último é mecanismo constituinte de tal modalidade e, conforme exposto, objeto recortado desta pesquisa. Ao final, iniciamos, com base na literatura, a discussão que ganha corpo no terceiro capítulo sobre o que pode ser pensado da utilização do procedimento “carona” na relação com os princípios da isonomia e da eficiência.

2.1 O procedimento licitatório

A licitação ou procedimento licitatório é o principal instrumento utilizado pela administração pública para contratação de serviços ou aquisição de bens. Di Pietro (2006) o conceitua da seguinte forma:

“(...) procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.” (DI PIETRO, 2006, p. 373)

Para o melhor entendimento do procedimento é importante trazer a definição do termo “licitação Pública”. Nota-se grande similaridade conceitual nas definições elaboradas nos estudos dos diversos doutrinadores jurídicos que abordam o tema. Meirelles (2011, p. 282) ao definir o significado de licitação o vincula ao cumprimento de alguns princípios administrativos:

“Licitação é o processo administrativo mediante o qual a

administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse, inclusive o da promoção do desenvolvimento econômico sustentável e fortalecimento de cadeias produtivas de bens e serviços domésticos. Como procedimento desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. Tem como pressuposto a competição.” (MEIRELLES, 2011, p. 282).

Outro autor, Cretella (2000, p.115), apresenta entendimento muito semelhante ao definir licitação:

“Procedimento administrativo preliminar complexo, a que ocorre a administração quando, desejando realizar contrato com o particular, referente a compras, vendas, locações, obras, trabalhos ou serviços, inclusive os de publicidade, seleciona, entre várias propostas feitas a que melhor atende ao interesse público, baseando para tanto em critério objetivo, fixado de antemão, em edital, a que se dê ampla publicidade.” (CRETILLA, 2000, p. 115).

O Tribunal de Contas da União (TCU) definiu o procedimento da seguinte forma:

“Licitação é o procedimento administrativo formal em que a administração pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços” (BRASIL/ TCU, 2010).

Para Meirelles (2011), além do entendimento de que a licitação dá direito a todos os interessados, dentro das condições firmadas no ato, a possibilidade de formular as propostas entre as quais serão escolhidas as mais vantajosas para a administração pública; tal mecanismo pode ser compreendido também como um procedimento administrativo formal que tem por finalidade proporcionar à Administração uma aquisição, uma venda, ou uma prestação de serviços de forma mais vantajosa, em conformidade aos princípios constitucionais da legalidade, isonomia, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Tais processos destinam-se a obter os menores custos para os cofres públicos e ao mesmo tempo permitir a ampla participação dos interessados. Já para Sundfeld

(1994), licitação é o procedimento administrativo destinado à escolha de pessoa a ser contratada pela Administração ou a ser beneficiada por ato administrativo, no qual é assegurado tanto o direito dos interessados à disputa como a seleção do beneficiário mais adequado ao interesse público.

A Constituição de 1988 classifica a licitação como uma das principais normas que envolvem a Administração Pública. O inciso XXI, de seu Art. 37, aponta a obrigatoriedade de licitar da seguinte forma:

“Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas 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 que somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensável.” (BRASIL, 1988).

Portanto, para um bom gerenciamento do dinheiro público, sempre que for necessário adquirir bens ou serviços, a Administração Pública realizará licitações, objetivando encontrar a proposta mais vantajosa de acordo com a necessidade em questão. O procedimento licitatório deve ser empregado no atendimento às mais diversas necessidades da administração pública, que vão desde a aquisição de material de expediente, reparo de fachadas de escolas públicas, reforma de linhas de metrô, ou até mesmo contratações como serviços de limpeza de hospitais e segurança terceirizada no transporte urbano, entre muitas outras. Existem alguns casos, definidos por lei, em que a licitação pode ser dispensada ou dispensável – um exemplo são os casos em que o custo do processo de licitar será mais caro do que o objeto a ser contratado. Mas, no geral, toda compra ou obra pública, qualquer que seja seu tamanho ou valor, para ser realizada deve observar o que determina legislação sobre os procedimentos licitatórios. Conforme visto anteriormente, de modo a estabelecer regras de forma mais específica, assim como delimitar modalidades e princípios, em 21 de junho de 1993 a União promulgou a Lei nº 8666, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituindo modalidades e normas para licitações e contratos da Administração Pública nos três níveis de governo. Vejamos de forma resumida quais são as modalidades previstas

e suas características.

2.2 Modalidades de licitação

O artigo nº 22, da Lei 8.666/93 descreve cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Contudo a lei 10.520/02 criou uma nova modalidade chamada de pregão. Cada uma das modalidades de licitação tem características e aplicabilidades próprias.

A modalidade de Concorrência é destinada a quaisquer interessados que, na fase de habilitação, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto (Art. nº 22, Lei 8.666/93). Di Pietro (2014) define como principais características desta modalidade, a ampla publicidade e a universalidade. Ressalta-se que esta é destinada a contratações de obras e serviços de engenharia com valores acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para compras e serviços com valores acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). Trata-se de uma modalidade, portanto, realizada de forma a possibilitar a participação de quaisquer interessados que se enquadrem nas especificações previstas no Edital.

Já na modalidade de Tomada de Preços, os interessados devem estar devidamente cadastrados, ou devem atender a todas as condições exigidas para cadastramento até três dias antes da data de recebimento das propostas (Art. 22, par 2º, Lei 8.666/93). A Tomada de Preços é destinada para contratações de obras e serviços de engenharia até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e compras e serviços comuns com valores acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). O que a difere da Concorrência é a exigência de uma habilitação prévia dos proponentes, por meio de cadastro. O processo de Tomada de Preços também exige a publicação do processo até 15 dias antes do recebimento das propostas, podendo este prazo ser aumentado para 30 dias no caso do certame ser do tipo técnica e preço ou técnica.

O Convite destina-se às contratações de obras e serviços de engenharia até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e compras e serviços comuns com valores até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). Esta modalidade é adequada para contratações cujo objeto não contenha maiores complexidades ou para pequenas contratações. O Convite é a única modalidade de licitação em que não é exigida a publicação de edital, sendo que os participantes poderão ser convocados por meio de carta-convite enviada com antecedência de 05 dias úteis ou a outros interessados que, se não receberam a convocação, se cadastrem manifestando interesse em até 24 horas antes da abertura da licitação (Lei 8.666 Art. 21, § 22, IV).

No que diz respeito ao Concurso, podemos dizer tratar-se da modalidade pela qual quaisquer interessados, que se enquadram nos requisitos contidos no instrumento convocatório, podem apresentar trabalhos ou candidaturas para a escolha de destaques ou vencedores em decorrência de características técnicas, científicas ou artísticas. Geralmente os participantes destes certames concorrem a prêmios de distinção ou remuneração, conforme critérios constantes nos editais (BRASIL, 1993). É considerada uma modalidade especial em relação às outras, por ser destinada a escolha dos melhores trabalhos e não do menor preço, característica fundamental das demais.

Temos ainda as modalidades de Leilão e de Pregão. O Leilão é o procedimento licitatório destinado, centralmente, aos processos de venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados; e também para a alienação de bens móveis, prevista no Art.19, tendo como regra que o vencedor será aquele que oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor de avaliação (BRASIL, 1993). Esta é a modalidade que mais se assemelha ao Pregão, em termos procedimentais, sendo o Pregão considerado uma espécie de leilão reverso. O leilão é considerado uma ferramenta de arrecadação e não de aquisição, em que não há exigência de nenhuma habilitação prévia dos licitantes.

O procedimento denominado Pregão é, portanto, a modalidade em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, por meio

de propostas de preços escritas e lances verbais. Existe uma variação de tal modalidade denominada “Pregão Eletrônico”. Neste, os lances poderão ser feitos através da utilização dos meios de comunicação à distância. Tal modalidade foi criada para dar maior celeridade aos processos de compras e têm sido cada vez mais usada pelas organizações. O Pregão foi instituído pela Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, em todas as esferas federativas, e sua aplicação é obrigatória para os órgãos da Administração Pública Federal Direta, Fundos Especiais, Autarquias, Fundações Federais, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e às demais instituições controladas direta ou indiretamente pela União. Esta obrigatoriedade é regulamentada pelo Decreto nº 5.450/05. A modalidade se caracteriza por ser mais rápida e pelo fato de não haver a necessidade de análise prévia de documentação, visto que só serão analisadas, posteriormente, as documentações pertinentes ao interessado de melhor lance.

2.3 O Sistema de Registro de Preços

Pelo fato de as licitações serem obrigatórias, na maior parte dos casos, e de extrema relevância para a Administração Pública, o Estado criou meios para tornar tal processo mais eficiente. O Sistema de Registro de Preços (SRP), por exemplo, trouxe consigo melhorias neste sentido. Por meio do SRP, a administração pode reduzir o número de licitações realizadas e, conseqüentemente, diminuir também o custo com tais processos, além de comprar com maior agilidade e dispensar o uso de estoques.

O Sistema de Registro de Preços é tratado pelo art. 15, II, da Lei nº 8.666 de 1993. A estabelece que, sempre que possível, as compras deverão ser processadas pelo Sistema de Registro de Preços; além disso, o artigo 2º, inciso I, do Decreto nº 7.892/13, informa tratar-se de um procedimento que permite à Administração Pública adquirir determinado bem ou serviço de acordo com as demandas do órgão licitante, sendo ideal para contratações em que não se pode prever com exatidão a demanda de determinado objeto, ou para os casos em que não há possibilidade de estocar os produtos. Cabe ainda ressaltar que o órgão licitante não possui a obrigatoriedade de adquirir toda a quantidade estimada, sendo que as contratações ou aquisições

podem ser realizadas na medida da necessidade real no decorrer do processo de execução.

O SRP poderá ser adotado, conforme artigo 3º, do Decreto nº 7.892/13, nas seguintes hipóteses: quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. No Estado de Minas Gerais o SRP é regulamentado pelo Decreto n.º 46.945, de 29 de janeiro de 2016. Guimarães e Niebuhr (2008), por exemplo, destaca a eficiência do Sistema de Registro de Preços no atendimento da demanda efetiva da Administração Pública, e o define da seguinte maneira:

“Instrumento destinado à eficiência no gerenciamento dos processos de contratação pública, por meio do qual o vencedor da licitação assina ata de registro de preços, comprometendo-se a oferecer por preço unitário o objeto licitado, de acordo com as necessidades da Administração, dentro de quantidade prefixada no edital e dentro de prazo também fixado nele, que não pode ultrapassar um ano” (GUIMARÃES, 2008, p. 25)

O registro de preços é oriundo, portanto, de um processo licitatório. O artigo 7º do decreto nº 7.892/13 estabelece que a licitação na modalidade SRP deva ser realizada por meio do estabelecimento de concorrência (Lei 8.666/1993, artigo 15, § 3º) ou pregão (Lei 10.520/2002, artigo 11). Nela, os fornecedores interessados deverão enviar a proposta comercial com o preço dos itens a serem adquiridos e, após a análise do pregoeiro, a empresa vencedora do processo firma a chamada Ata de Registro de Preços junto ao órgão, de forma a fornecer os produtos demandados por um período máximo de 12 (doze) meses pelo preço registrado previamente em ata. Fernandes define o SRP como sendo “um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão sui generis, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração” (FERNANDES,

2006, p. 31). Neste sentido, para o autor, o SRP não se trataria de uma modalidade de licitação, mas sim de um procedimento administrativo licitatório formal constituído de diversos atos administrativo. Nas palavras do autor:

“(...) o SRP trata-se de procedimento administrativo licitatório propriamente dito e, como tal, caracterizado como uma sequência de atos administrativos cujos moldes peculiares o tornam próprio aos casos de eventual contratação de serviços e/ou aquisição de bens de necessidade frequente e cotidiana da Administração Pública em todas as suas esferas” (FERNANDES, 2014, p. 29).

De acordo com Fernandes (2014), o primeiro passo para a implantação do Sistema de Registro de Preços é o levantamento de dados, havendo três tipos de levantamentos:

“1. O primeiro deles leva em consideração os produtos licitados, sua descrição e as quantidades requeridas (fonte: comissão de licitação – editais); 2. o segundo parte dos pagamentos realizados, abrangendo itens licitados ou não (fonte: tesouraria – notas de empenho liquidadas); 3. o terceiro considera as entregas de bens e produtos (fonte: almoxarifado)” (FERNANDES, 2013, p. 100).

Na etapa do levantamento de dados é necessário que se faça um estudo das expectativas de aquisições, ou seja, da real demanda do licitante. Em seguida deve-se fazer a padronização da descrição do objeto e da qualidade. Após essa padronização deverão ser definidas as quantidades. O próximo passo resume-se na ampla pesquisa referente aos recursos orçamentários, preço estimado e preço de mercado do objeto que se pretende adquirir. Posteriormente tem-se o momento da elaboração do edital, que deve observar o disposto no artigo 9º do Decreto nº 7.892/13. E o último passo é a formalização do compromisso, que é concretizado por meio da Ata de Registro de Preços. Conforme o artigo 11, do Decreto nº 7.892/13, devem ser registrados os preços e quantitativos do licitante mais bem classificado durante a fase competitiva.

Pode-se dizer que o SRP é realizado a partir de atos administrativos transparentes e, além disso, traz consigo benefícios como a não necessidade de dotação

orçamentária no momento da contratação e a possibilidade de adesão à ata por órgãos participantes e não participantes da licitação, conhecidos também como “caronas”. Para que seja facilitado o entendimento do leitor do que apresentamos nas próximas seções, importa explicitar haver uma classificação, interna à modalidade de SRP, dos órgãos realizadores ou que fazem uso das Atas de Registro de Preços: o órgão gerenciador é aquele responsável por conduzir o processo do Registro de Preços, assim como gerenciar as atas dele originadas. O Órgão Participante é o órgão ou entidade da administração pública que participa desde o início dos procedimentos do Sistema de Registro de Preços e faz parte da ata de registro de preços, como órgão já aderido. E por fim, entende-se como órgão não participante ou “carona”, o órgão da Administração Pública que não participou da fase inicial do procedimento licitatório, mas que poderá fazer uma adesão à Ata de Registro de Preços, passando a ser participante do procedimento por meio a partir daí, tal procedimento é previsto no art. 2º do Decreto nº 7.892 de 2013.

2.4 A ata de registro de preços

Após a homologação do processo licitatório, ocorrerá a convocação do licitante mais bem colocado para a assinatura da Ata de Registro de Preços (ARP), conforme artigo nº 13 do Decreto 7892/13. Desta forma o licitante será convocado para assinar a ARP nos prazos e condições estabelecidas pelo documento convocatório, contudo a Administração Pública, caso não haja assinatura da ata, poderá convocar os licitantes remanescentes para que assinem em igual prazo e condições do primeiro colocado. Importante ressaltar ainda que o Parágrafo único do art. 14 do mesmo decreto estabelece que a recusa injustificada em assinar a Ata dentro do prazo estabelecido, ensejará a aplicação de penalidades. O Tribunal de Contas da 2ª Câmara, em acórdão contido em Informativo do TCU de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos nº 23, entendeu:

“a ata firma compromissos para futura contratação, ou seja, caso venha a ser concretizado o contrato, há que se obedecer às condições previstas na ata”. Ademais, “a ata de registro de preços impõe compromissos, basicamente, ao fornecedor (e não à Administração Pública), sobretudo em relação aos preços e às condições de entrega. Já o contrato estabelece deveres e direitos tanto ao contratado quanto ao contratante,

numa relação de bilateralidade e comutatividade típicas do instituto.” (Acórdão n.º 3273/2010-2ª Câmara, TC-018.717)

A Ata de Registro de Preços é considerada como um documento vinculativo e obrigatório, contudo tal instrumento não se confunde com os demais documentos do SRP, como o Contrato, que se faz obrigatório nas hipóteses do art. 62 da lei 8.666/96 e a ata da sessão do certame licitatório, que registra as ocorrências na sessão. A ARP expressa uma promessa de futura contratação, sendo tal documento definido pelo art. 2º, do Decreto nº 7.892/138, que regulamenta o SRP, onde estão descritos os quantitativos máximos de cada um dos produtos a serem adquiridos, assim como os valores. Fernandes (2014) diz que:

“A ata de registro de preços é um instrumento jurídico que tem finalidade própria e distinta dos demais elementos do SRP. Distingue-se do contrato porque este continua sendo obrigatório, nos casos do art. 62 da Lei 8.666/1993; distingue-se da ata da licitação porque esta não tem conteúdo obrigacional vinculativo, destinando-se apenas ao registro do que ocorre na sessão, enquanto a ata de registro de preços firma o compromisso com vistas à futura contratação, além de especificar preços e condições” (Fernandes, 2014, p. 272).

O decreto 7.892/2013, em seu art. 2º inciso II conceitua tal documento como:

“Ata de registro de preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.” (Decreto 7.892/2013).

De acordo com o parágrafo 1º, do artigo 12, do Decreto nº 7.892/13, não é permitido efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ARP, inclusive o tratado no parágrafo 1º, do artigo 65, da Lei nº 8.666/93. Vale ressaltar que o preço registrado com indicação dos fornecedores é divulgado no Portal de Compras do Governo e ficará disponibilizado durante toda a vigência da ARP. A vigência inicial de uma ARP pode chegar ao máximo de 12 (doze) meses, incluindo possíveis prorrogações. Pode ser feita uma licitação para formalizar uma ata de registro de preços por seis meses com possibilidade de prorrogá-la até o período total de um ano, conforme

previsão no instrumento convocatório.

Durante a vigência da ARP, os preços registrados em ata poderão ser revistos em decorrência de possíveis alterações dos preços no mercado, cabendo ao Órgão Gerenciador promover as negociações junto aos fornecedores. Se o preço registrado tornar-se superior ao preço praticado no mercado, o Órgão Gerenciador deve convocar os fornecedores e negociar a readequação dos preços e, se algum fornecedor não acatar a proposta poderá ser liberado do fornecimento, sem aplicação de penalidade. Caso o preço de mercado torne-se superior aos preços registrados em ata e o fornecedor não consiga manter os preços, o Órgão Gerenciador poderá liberar o fornecedor do compromisso assumido e convocar fornecedores remanescentes do processo, assegurando desta forma a igual oportunidade de negociação, conforme disposto nos incisos I e II, do artigo 19, do Decreto nº 7.892/13. Em outras situações o registro e o fornecimento poderão ser cancelados quando forem descumpridas as condições da ARP e do documento convocatório.

2.5 O processo de adesão às atas de registro de preços, a figura do “carona”

Para melhor entendimento do procedimento de “carona”, cabe apresentar a definição deste processo que é dada por Santana (2007)

“Após o órgão gerenciador ter realizado todos os atos da licitação, formalizado uma Ata de Registro de Preços com a aquiescência do fornecedor; o órgão que desejar se utilizar da ata, em vista de ter a mesma demanda pelo objeto licitado do órgão gerenciador, consulta o órgão licitador sobre a possibilidade de fazer uso da ata. Sendo autorizado, o carona adquire diretamente, sem licitação, o objeto do fornecedor registrado” (SANTANA, 2007 p.1).

Ou seja, desde que devidamente justificada a vantagem do procedimento, a ARP, durante sua vigência, poderá ser utilizada por órgão ou entidade da administração pública, que não tenha participado do certame licitatório, mediante autorização do órgão gerenciador e aceite do fornecedor. Fernandes (2007) conceitua os “caronas” como atores que na licitação pública regida pelo sistema de registro de preços “não

tendo participado na época oportuna, informando suas estimativas de consumo, requerem, posteriormente, ao órgão gerenciador, o uso da Ata de Registro de Preços” (FERNANDES, 2007, p. 10).

Desse modo é permitido ao “carona” que, diante de uma licitação prévia, de objeto semelhante, realizado por outro órgão, receba as mesmas regras do procedimento em curso, a fim de reduzir os custos de um novo processo licitatório. Conforme visto em sessão anterior, o art. 2º do Decreto nº 7.892 de 2013 prevê que órgão não participante é o órgão ou entidade da Administração Pública que não participou da fase inicial do procedimento licitatório, mas que, atendendo os requisitos poderá fazer uma adesão, passando a ser participante do procedimento a partir daí. Já o art. 22 do mesmo dispõe sobre a possibilidade da utilização da Ata de Registro de Preços por um órgão não participante do procedimento licitatório, definindo a figura do “carona”. A mesma lei estabelece, contudo, algumas restrições e obrigações ao Carona. A saber: o órgão só poderá comprar até o limite de quantidades registradas na Ata de Registro de Preços; só poderá aderir a atas cuja estimativa de quantidade seja superior a sua própria demanda, ou seja, o órgão gerenciador não poderá ser prejudicado caso sua estimativa de quantidade seja igual à sua demanda; o órgão deverá obedecer às regras referentes ao pagamento estipuladas pelo órgão gerenciador na ata; o órgão também deverá comprovar que o preço dos bens ou serviços estão de acordo com o mercado. Caso seja autorizada a adesão pelo órgão gerenciador e pelo fornecedor, o carona tem o prazo de 90 (noventa) dias para concretizar a compra ou contratação requerida, tendo em vista também a vigência da ata.

2.6 Como o processo de carona é visto pela literatura tendo em vista, especialmente, os princípios da eficiência e da isonomia?

Desde o decreto que o regulamenta, o procedimento de “carona” nas ARPs tem sido um assunto amplamente discutido no campo do direito público e também na administração pública. Para muitos autores, o procedimento tem como ponto positivo a eficiência administrativa ao promover, por exemplo, a redução de custos com processos licitatórios, a agilidade em adquirir os produtos e serviços pleiteados, cabendo destacar sua conformidade ao Princípio da Eficiência. Contudo, sua

utilização também tem sido objeto de constantes críticas, conforme Justen Filho (2010) e, especialmente Di Pietro (2014) têm colocado.

“A figura do “carona” tem sido objeto de críticas por parte da doutrina, tendo em vista que permite aos órgãos ou entidades da Administração Pública a contratação de bens ou serviços sem que tenham participado do procedimento da licitação, inclusive no que diz respeito aos requisitos de habilitação. Seria uma hipótese de contratação direta, admitida apenas pelo Regulamento, mas sem fundamento na Lei nº 8.666. Assiste razão a Marçal Justen Filho quando, comentando o antigo Regulamento do Registro de Preços (Decreto nº 3.931/01), manifesta a sua opinião quanto à ilegalidade da utilização do registro por outros órgãos, não participantes da licitação. Isso porque essa possibilidade fere o princípio da legalidade, o da vinculação ao edital (na medida em que fornecedores poderão ser contratados por órgãos não participantes da licitação); além disso, deixa de observar as normas pertinentes à habilitação (uma vez que os fornecedores poderão ser contratados sem terem demonstrado idoneidade para a contratação com órgãos não participantes da licitação; o volume de contratação pode ser de tal ordem que o fornecedor não tenha idoneidade para a contratação, quando somada à efetuada pelos órgãos participantes da licitação). Seria uma hipótese de contratação direta, sem licitação, sem fundamento em lei.” (DI PIETRO, 2014, p. 445).

Furtado (2010), por sua vez, trata o procedimento da seguinte forma o procedimento: *“Não obstante a sistemática da carona se trate de medida que valoriza a eficiência e a economia processual, ela abre as portas à fraude e ao conluio”* (FURTADO, 2010, p.343). Já Bittencourt (2015) entende que o “carona” é um *“dispositivo elogiável, diante da desburocratização e economicidade que proporciona – reduzindo, em muito, o trabalho, os gastos e o tempo –, mas, criticável em função da total falta de amparo legal”* (BITTENCOURT, 2015, p. 143). Pode-se notar que o tema encontra defensores e opositores.

Neste debate, o Princípio da Isonomia, ou da igualdade, também está colocado. Conforme discutimos, o art. 5º da Constituição Federal de 1988 assegura que a administração pública deverá tratar iguais de maneira igual e desiguais de maneira desigual, determinando que *“todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”*. Dessa forma, a licitação pública também deve estar atenta ao

tratamento isonômico a todos os participantes dos certames licitatórios estabelecidos. Entende-se que os contratos administrativos geram benefícios econômicos ao fornecedor selecionado e, naturalmente, isso gera a possibilidade de competitividade entre os participantes do processo licitatório. Ou seja, se há essa possibilidade de disputa, o princípio da isonomia impõe à Administração Pública o dever de tratamento igual aos interessados. Neste sentido, a conformidade do processo ao princípio da isonomia é uma das principais características da licitação pública.

De acordo com Justen Filho (2010), não é possível prever que, se houvessem novas licitações ao invés de adesão às atas, o vencedor seria o mesmo em todos os processos. Sendo assim, o “carona” no Sistema de Registro de Preços inflige o princípio da isonomia, pois cria uma espécie de privilégio para o fornecedor que venceu a licitação. Nesta linha, Justen Filho (2010) explica que:

“Teria de assegurarem-se a todos os demais fornecedores tratamento equivalente, eis que o titular do preço registrado não formulara proposta para realizar a contratação que se consumou. Surge uma preferência incompatível com a licitação e a isonomia” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 210).

Outro ponto que por vezes se discute em relação ao “carona” é o fato do órgão não participante já saber quem é o vencedor da licitação, podendo desta forma estar escolhendo com quem contratar. Isso pode ser encarado como uma fraude ao procedimento licitatório, além de propiciar a corrupção. Guimarães e Niebuhr *apud* Dias, Campolina e Paula (2008), afirmam o seguinte:

“O carona é o júbilo dos lobistas, do tráfico de influência e da corrupção, especialmente num país como o nosso, com instituições e meios de controle frágeis. Os lobistas e os corruptores não precisam mais propor o direcionamento de licitação; basta proporem o carona e tudo está resolvido.” (DIAS, CAMPOLINA e PAULA, 2008, p.124)

Outro ponto do procedimento que fere a isonomia reside no quantitativo previsto a ser adquirido por meio de adesão à ARP, pois com a fixação dessa quantidade na época da abertura da licitação aos interessados, criam-se alegações de não

publicidade da verdadeira dimensão da contratação pública a todos os possíveis interessados, visto que a licitação negocia um quantitativo mas ao final de sua vigência o participante vencedor pode fornecer até o quádruplo daquela quantidade.

Fernandes (2009) tem um posicionamento diferente, o autor entende que não há violação ao princípio da isonomia, pois já houve uma prévia licitação realizada pelo órgão gerenciador onde já está comprovada as condições de vantagem para a Administração Pública. O autor entende que “(...) a finalidade não é servir aos licitantes, mas ao interesse público; a observância da isonomia não é para distribuir demandas uniformemente entre fornecedores, mas para ampliar a competição visando à busca de proposta mais vantajosa”. (FERNANDES, 2009, p. 673)

Tendo como base o princípio da eficiência, a Administração não deve atuar simplesmente com vistas à legalidade, mas com excelência e presteza, garantindo um serviço célere e de qualidade. É frente ao princípio da eficiência que a figura do “carona” na Ata de Registro de Preços mostra seus pontos positivos, visto que proporciona a celeridade nas contratações, eliminando tempo e economizando recursos, pois se utilizando de uma ata já existente, poupa-se tempo e recursos que uma nova licitação geraria. Na visão de Leão (2001):

“A possibilidade de uso de uma ata por várias unidades orçamentárias constitui um dos aspectos mais interessantes e dinâmicos do sistema de registro de preços, sendo de extrema importância em termos de mecanismo administrativo, já que possibilita uma grande agilização das providências do Poder Público relativas às aquisições, modernizando, na prática, o ritmo moroso e burocrático a esta, sempre atribuindo e possibilitando assim que suas atividades se aproximem um pouco mais daquelas praticadas pela iniciativa privada na realidade atual” (LEÃO, 2001, p.158).

Já na visão de Fernandes (2009, p. 676):

“O carona no Sistema de Registro de Preços apresenta-se como uma relevante ferramenta (...) consistindo na desnecessidade de repetição de um processo oneroso, lento e desgastante quando já alcançada a proposta mais vantajosa” (FERNANDES, 2009, p. 676).

A licitação se trata de um procedimento e quanto menos tempo e recursos consumir, conseqüentemente será mais eficiente. Não se pode dizer que os outros princípios da Administração Pública não são relevantes, mas a observância de todo e qualquer princípio não deve resultar em uma Administração ineficiente, visto que a eficiência é a principal finalidade da Administração Pública. Fernandes (2009) ainda argumenta haver:

“(...) nítidas vantagens nesse procedimento. Primeiro, porque motiva o uso do SRP por outros órgãos, aumentando a credibilidade do sistema; segundo, porque motiva a participação: quem tiver preços registrados e suportar novas demandas será contratado sem licitação por outros órgãos e entidades. Terceiro, o procedimento é desburocratizante, pois fixa requisitos mínimos.” (Fernandes, 2009, p. 373).

Em suma, pelo que se vê na literatura jurídica, a racionalização e desburocratização do efeito carona prestigiam a eficiência e a economicidade, desde que, como previsto no Decreto nº 7.892/13, o instituto seja utilizado de forma a impedir o favorecimento indevido de fornecedores cadastrados. É fato que, contudo, quanto maior o número de órgãos participantes desde o início do processo licitatório, mais vantajosa serão as propostas oferecidas pelos licitantes interessados, visto que a competitividade influencia positivamente a redução dos preços. Prevalece, portanto, o problema entre a observância do princípio da eficiência e as garantias preconizadas pelo princípio da isonomia. Ponto que continuaremos discutindo no próximo capítulo, a partir de alguns dados documentais e, também, de informações provenientes de entrevistas com gestores que lidam com os processos de licitação, em alguns órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais que fizeram uso do procedimento de adesão às atas de registro de preços.

3 CAPÍTULO 3 – ANÁLISE DAS ADESÕES às atas realizadas por órgãos do governo do estado DE MINAS GERAIS, tendo em vista os princípios da isonomia e da eficiência

Com o objetivo de se obter conhecimento para além da literatura sobre os processos de adesão às ARP, neste trabalho realizamos também uma análise dos dados referentes às intenções de adesão feitas no primeiro semestre do ano de 2018, por órgãos que compõem a estrutura do Governo do Estado de Minas Gerais. Tais intenções foram divulgadas no sítio eletrônico conhecido como portal de compras do Governo do Estado de Minas Gerais, acessado no dia 12 de setembro de 2018. As intenções constituem um dos primeiros passos a serem executados no procedimento de carona, tratando-se de um procedimento que consiste em formalizar ao órgão gestor a intenção do órgão não participante em aderir a uma ARP específica. Além do trabalho de coleta de dados no sítio eletrônico denominado “portal de compras”, foram realizadas quatro entrevistas semiestruturadas com servidores públicos do Estado de Minas Gerais, sendo que dois destes entrevistados trabalham de forma indireta com o procedimento de adesão às atas e os outros dois de forma direta. Assim, foi possível acessar diretamente o ponto de vista de quem utiliza o procedimento, garantindo uma aproximação, ainda que limitada, entre a teoria e alguns dos aspectos empíricos do fenômeno investigado. Tendo feito esta breve introdução, nas próximas seções passamos ao exercício de apresentação e análises dos dados e informações coletadas.

3.1 Exposição dos dados sobre as intenções de adesão feitas pelos órgãos estaduais no primeiro semestre de 2018

A análise a seguir organiza e interpreta, resumidamente, os dados disponíveis no Portal de Compras do Estado de Minas Gerais, sobre as intenções de adesão às atas de registro de preços publicadas pelos órgãos do governo, no primeiro semestre de 2018. A análise tem como objetivo evidenciar a relevância do procedimento de carona no âmbito do governo estadual, tendo em vista a quantidade de processos e os valores envolvidos para a aquisição dos itens pleiteados a partir dos mesmos. Vejamos.

No primeiro semestre do ano de 2018 os órgãos que constituem a esfera estadual executaram um total de 71 (setenta e um) processos de intenção de carona. A maior parte das intenções de adesão foi feitas no mês de março, onde se observou um total de 16 (dezesesseis) processos, seguido pelos meses de janeiro e junho com 08 (oito) processos executados. Quanto aos órgãos interessados em adesões, destacaram-se a Secretaria de Estado de Segurança Pública, com 16 intenções de adesão, seguida pela Secretaria de Estado de Administração Prisional com 14 intenções; e pela Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais, juntamente com o Hospital da Polícia Militar de Minas Gerais, ambos com 11 intenções de adesão.

No período analisado, os tipos de produtos mais requisitados nas intenções de adesão foram os que se referiam à aquisição de materiais médicos hospitalares, com um total de 14 (quatorze) atas com este tipo de produto, seguido pelas atas de aquisição de material de expediente, com 10 (dez) ocorrências, além das atas de aquisição de licença de softwares e aquisição de veículos automóveis, estas com 07 (sete) registros cada. No que diz respeito aos valores, as intenções do período constituíram um valor total de R\$ 44.552.451,84 (quarenta e quatro milhões, quinhentos e cinquenta e dois mil, quatrocentos e cinquenta e um reais e oitenta e quatro centavos) em compras pleiteadas. Deste montante o valor mais expressivo se refere à aquisição de veículos que soma um total de R\$ 31.937.300,00 (trinta e um milhões, novecentos e trinta e sete mil e trezentos reais). Os órgãos do Estado que se destacaram por optarem pela carona com maior frequência no período analisado foram: o Hospital da Polícia Militar de Minas Gerais (HPMMG) também com 11 (onze) intenções, a Secretaria de Estado de Administração Prisional com 14 (quatorze) intenções e, por fim, a Secretaria de Estado de Segurança Pública, com 16 (dezesesseis) intenções.

Na próxima seção será analisado o conteúdo das entrevistas realizadas com os 04 servidores entrevistados. Tais servidores fazem parte do corpo técnico dos órgãos acima citados. O entrevistado nº 1 está lotado na Secretaria de Estado de Administração Prisional, o entrevistado nº 2 faz parte do quadro de servidores que compõe a Secretaria de Estado de Segurança Pública; o entrevistado nº 3 é pregoeiro da Secretaria de Gestão e Planejamento – o setor deste último entrevistado é responsável pelos registros de preços de todas as secretarias do

Governo do Estado de Minas Gerais. Por fim o entrevistado nº 4 é responsável pelos processos licitatórios do Hospital da Polícia Militar de Minas Gerais.

3.2 A visão dos servidores sobre o processo de adesão às atas frente ao imperativo da observância dos princípios da isonomia e eficiência

Tomando como ponto de partida o objetivo desta pesquisa – que é investigar o procedimento de adesão às atas de registro de preços frente aos princípios de isonomia e eficiência, conforme já mencionamos, optamos pela realização de entrevista semiestruturada, orientadas a partir da elaboração do roteiro que apresentamos em anexo (Anexo I). Salientamos que as perguntas e o conteúdo informacional das entrevistas são de caráter exploratório, ainda assim entendemos tratar-se de bons elementos exemplificadores do problema debatido.

O objetivo desta seção, portanto, é aprofundar a investigação proposta a partir de elementos empíricos. A intenção é exemplificar e analisar como funciona, na prática, o processo de carona e como os servidores que o utilizam o percebem no que diz respeito aos princípios da eficiência e isonomia. Para tanto, como já mencionamos, entrevistamos profissionais que trabalham com licitações e conseqüentemente com os processos de adesão. As seleções dos órgãos e dos servidores entrevistados foram realizadas a partir dos dados extraídos das intenções de carona publicadas no primeiro semestre do ano de 2018. Foram entrevistados, portanto, servidores: da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP), Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP) e também do Hospital da Polícia Militar de Minas Gerais (HPM/MG). Conforme adiantamos, todos os servidores trabalham com processos de compras dentro do Estado, os servidores da SEPLAG e do HPM/MG trabalham diretamente com licitações e registro de preços, os demais servidores são demandantes das áreas meio de compras nas suas respectivas secretarias e também da SEPLAG.

As entrevistas realizadas foram interpretadas dentro do contexto, analisando os pontos de convergência e as diferenças encontradas no posicionamento dos entrevistados, de modo que pudesse ser criada uma relação entre as diferentes respostas obtidas. Informamos que o roteiro utilizado na entrevista é constituído por

três partes, a primeira parte se refere a perguntas sobre os processos de licitação, de modo geral, no órgão do entrevistado; a segunda parte é focada no procedimento de carona por parte do órgão; e a terceira e última parte visa buscar a percepção dos servidores sobre os princípios de isonomia e eficiência frente ao processo de carona. Os participantes terão sua identidade preservada. Para melhor entendimento e organização das entrevistas, os servidores serão classificados como entrevistado nº 01, nº 02, nº 03 e nº 04. Organizamos os conteúdos e análises a partir das perguntas realizadas e as analisamos ao final.

3.2.1 Informações provenientes das entrevistas

Quando perguntados sobre como são desenvolvidos, de maneira geral, os processos licitatórios nos órgãos em que trabalham, os entrevistados respondem o seguinte:

“Eu sou responsável por reunir todas as documentações e vou fazer o termo de referência da licitação. Eu que vou fazer a pesquisa no mercado, eu que vou decidir qual é a modalidade, claro que sempre visando as normativas. Depois da montagem desse processo ele é enviado pela área meio de compras, que é responsável por finalizar e revisar esse processo e fazer a licitação em si. Mas eu que construo o processo na sua maior parte e vou demandar da área meio validação do que eu fiz. Eles vão olhar se todo aquele processo está de acordo com a legislação se está tudo feito de maneira adequada. Antes as compras do Estado eram centralizadas em uma espécie de área de compras, onde toda a área meio de compras de cada órgão se juntou em uma central, e todas as demandas de compras iam pra lá. Mas hoje não funciona assim, o secretário responsável por olhar lá em cima viu que funcionava que não era eficiente. Então houve uma mudança e cada Secretaria é responsável por suas aquisições. A minha secretaria possui quatro subsecretarias e elas que são responsáveis pelo “start” do processo, da demanda de compras. Essas subsecretarias que são as áreas fins são responsáveis por demandar e construir todo o processo de aquisição ou de licitação ou dispensa de licitação, essas subsecretarias enviam o processo para a área meio de compras finalizar e validar, basicamente assim que funciona.” (Entrevistado nº 01)

“Estou nessa secretaria em uma gestão há 15 anos, existe um método de trabalho em quem que quem é responsável pela execução de quase todas as atividades é o que a gente chama que de área meio, que é o núcleo da secretaria então no nosso caso a gente apenas direciona as solicitações de produtos e serviços que a gente pretende adquirir ou não para essa área meio. Às vezes uma diretoria e às vezes subsecretaria nesse momento é uma subsecretaria. Então temos dificuldade com relação algumas coisas, existem certos gargalos que vão surgindo em função disso, às vezes a pessoa da ponta, da área finalística entende de um processo de compra tenha formação para tal, e o pessoal da área meio que vai receber a

solicitação não tem. Às vezes a gente depende de uma área técnica para aquisição de computadores depende da área técnica para montar a arquitetura do computador e a área finalística não tem essa expertise. Principalmente com relação à aplicação para onde vai ser utilizado cada mecanismo. É a área meio da secretaria que fica responsável por finalizar os processos que demandamos. Tanto de carona como de licitação mesmo. Nós fazemos a escolha da ata e tudo, entregamos tudo praticamente pronto pra eles finalizarem.” (Entrevistado nº 02)

“É importante ressaltar que no fim do último governo foi o governo Anastasia né, mas já com Alberto Pinto Coelho no último ano foi inaugurada uma subsecretaria na Seplag destinada cuidar só de compras públicas e essa subsecretaria reuniu toda atividade de compras. Eles cederam todos os funcionários para esse setor e todas as licitações comuns eram processadas lá, com o tempo notou-se que não era tão eficiente assim então se voltou para os órgãos. Hoje se concentra na SEPLAG as compras por meio de registro de preços de todas as secretarias de Estado. As outras modalidades foram de RP são processadas no próprio órgão, a SEPLAG funciona como se fosse uma inteligência. Aqui na SEPLAG nós processamos as demandas de todas as secretarias antes de fazer o Registro de Preços. No primeiro momento é feito um levantamento de demanda global, através do termo de adesão, para que possamos fazer uma grande licitação. As secretarias na adesão registram a demanda que terão e em seguida iniciamos as pesquisas e as etapas de Pregão, vai ser dado prosseguimento ao processo e então quando termina você tem um preço que vale para todas os órgãos que fizeram a adesão e se planejaram para o registro de preços que foi feito. Isso é muito eficiente mas infelizmente os órgão não tem esse hábito, essa iniciativa de se planejar. Faltam incentivos também. O problema é que muitos órgãos preferem pegar carona que é muito mais simples do que do que aderir à licitação inicial, que requer planejamento, do que abrir uma nova licitação. Meu setor é só de pregoeiros, somos responsáveis pelos registros de preços de todos órgãos. Mas dentro das Secretarias existem áreas meios que fazem os processos que não são de registro de preços que seria os Pregões normais”. (Entrevistado nº 03)

“Todos os processos passam pelo setor de licitações, nós recebemos as demandas de compras e fica sob a nossa responsabilidade fazer tudo como previsto na legislação. A gente tem aqui os agentes de atividade que passa pra gente a demanda, lista tudo que tem aqui dentro do hospital, passa pra gente a demanda e aí a gente desenvolve trabalho, é assim acontece. Cada parte da equipe é responsável por uma etapa do processo, todos validam antes de chegar no pregoeiro. Além disso as vezes temos que acionar as áreas técnicas que trabalham sempre em paralelo com nosso setor.” (Entrevistado nº 04)

Pode-se notar que a troca de governo no ano de 2014 promoveu mudanças na área de compras de todas as Secretarias do Estado, de modo que antes havia uma central de compras e, a partir de novo governo, essa central foi desfeita e a responsabilidade das compras retornou para dentro dos próprios órgãos. Supõe-se desta forma que há um fluxo bem definido quanto à execução dos processos licitatórios. Nas Secretarias existe uma área meio que é responsável por validar os

processos de compras que são construídos pelos demandantes das áreas fins, que no caso são as subsecretarias.

“Eu estou numa secretaria, eu estou trabalhando mais com recursos de convênio e obrigatoriamente pela legislação as aquisições devem ser feitas por Pregão Eletrônico. As compras que eu faço fora dos convênios são de recursos do Tesouro aí eu trabalho com dispensa de licitação ou o próprio pregão eletrônico, mas a dispensa nem é uma modalidade.

A carona também passa por mim, essa opção pela carona é da área fim, ainda que as vezes área meio ajuda a procurar uma ata que tem aquele item que você tá querendo, as vezes a gente envia uma solicitação para iniciar um processo licitatório e a área meio de compras mostra pra gente que já existe uma ata com aquele item em outro órgão. E aí na carona eu tenho que fazer uma pesquisa de mercado e ver se aquilo é viável. Aliás não só viável, tem que ser interessante economicamente.” (Entrevistado nº 01)

“Praticamente aqui é só dentro né acho que vai ter aqui as duas que a gente utiliza para fazer as solicitações que são da Lei 8.666, o pregão eletrônico e a adesão registro de preços.

Existe uma equipe da área meio para fazer as licitações e as adesões, hoje eu não posso ser tão injusto pois existe de fato uma equipe preparada tem um mestre até da UFMG que está assumindo essa diretoria acredito 6 meses no máximo 8 meses existe uma luz no fim do túnel para melhorar e de fato terá uma área meio de qualidade para atender as outras áreas.” (Entrevistado nº 02)

“Sempre é Pregão, o que não é pregão são os casos de menores valores que são desenvolvidas cotações de preços e aí é que entram as hipóteses de dispensa inexigibilidade, mas é muito raro. Também é muito raro uma concorrência, só utilizamos esse processo quando se trata de escolha técnica é importante você vai ter que ir para outra modalidade entende porque hoje eu vou correr sem ter preço técnico de concorrência pregão apenas uma empresa entende Existe alguma” (Entrevistado nº 03)

“Algumas compras são feitas através de inexigibilidade ou dispensa de licitação mas tudo muito bem fundamentados. Seja porque acontece de ter equipamento presentes com peças exclusivas, ou o caso de um medicamento muito específico, então a gente não tem como fugir. A gente tem todo aquele sistema que solicita a carta de exclusividade, é tudo justificado dentro do processo. Em geral a gente faz Pregão Eletrônico e fazemos também Pregão para Registro Preços, e em alguns processos nós optamos pela carona” (Entrevistado nº 04)

Além do fluxo de processos licitatórios bem definido nota-se também predominância da modalidade de pregão para todos os órgãos analisados, a modalidade de concorrência é pouco utilizada, visto que o uso obrigatório desta modalidade não se aplica à aquisições de bens comuns.

Questionados sobre como funciona o procedimento de adesão às atas de registro de preços (carona) de outros órgãos e entes federados por parte do órgão em que trabalham, sobre o que os fazem optar pelo carona e se existem regras e critérios

próprios para a adoção deste procedimento, os entrevistados informaram o seguinte:

“Em geral optamos pelo carona quando não nos planejamos corretamente para participar do registro de preços feito pela SEPLAG, que é um órgão de excelência em compras. E nossa necessidade é muito imediata, abrir um processo não é viável na maioria das vezes quando tem urgência. Eu por exemplo já perdi um recurso para comprar cartucho justamente por causa disso, porque eu não tinha me planejado, não tinha nenhuma ata pra eu aderir como carona e o processo licitatório teria várias etapas que não daria tempo de fazer pra eu adquirir o produto. Os funcionários mais antigos tem essa dificuldade de se planejar, usam o carona como muleta, e na maioria das vezes não seria necessário se tivéssemos participado do registro de preços anteriormente. Então, o que faz eu optar pelo carona. Olha acho que a palavra chave é o planejamento na gestão de compras. Estou falando isso por que a SEPLAG faz grandes licitações de todos os itens que as Secretarias utilizam em sua maior parte, e as secretarias deveriam aderir à esta licitação e serem participantes. Mas aí ninguém se planeja e já fica pensando em pegar carona se por acaso precisa do item. As pessoas também são mau informadas, tem gente que não sabe que no Registro de Preços não é obrigatório adquirir toda a quantidade licitada, tem alguns servidores que são acomodados também. Então a primeira coisa que é responsabilidade por dentro da minha área é olhar aquilo ali que vai me servir durante o ano. É muito mais simples e melhor aderir à licitação como participante no início do processo. Ser carona é muito mais complicado do que você já estar dentro da ata, estar dentro da ata é muito mais rápido para adquirir.” (Entrevistado nº 01)

“Depende muito da urgência, do tempo que nós temos para adquirir o produto e até mesmo qual é o item da demanda. É pela agilidade, é mais rápido, no nosso caso para a implantação das unidades as vezes a demanda surge de um dia pro outro. Pode ser que o cronograma de implantação esteja atrasado, então eu vou precisar de uma cadeira, de mobiliário e se eu tenho um RP (Registro de Preços) não vou pensar duas vezes, às vezes eu tenho que comprar a quantidade orçamentária estabelecido pela 8.666 para poder implantar parte daquele espaço isso é comum acontecer principalmente no final do ano com sobra de recursos que não quer deixar para o próximo ano. Pregão demora no mínimo 60 dias, o RP (carona) depende de várias questões, eu não sei se eu consigo te falar uma média em cima disso porque depende da onde está vindo o carona não tá sentindo esse esse acesso né pode ser preso aqui na segurança pública vou pedir compra de material à EMATER, depende do material e ainda tem que passar pelo gestor do contrato, então ele vai demorar um pouco mais de 40 45 dias. Pode acontecer o contrário pode ser definido com fornecedor um prazo 60 dias para entregar. Isso comum acontecer com veículo e com computador.” (Entrevistado nº 02)

“O primeiro passo pra se pegar carona é ver se está previsto no edital da licitação a possibilidade de adesão pelo que nós chamamos de órgão não participante. Em seguida você vai seguir os preceitos da lei. Não existem hoje mecanismo de incentivar ou vedar carona. Não existe aqui uma regra geral para se pegar carona, a SEPLAG é a responsável pelas maiores licitações do Estado, é responsável pelos registros de preços mais expressivos. Vejo que as pessoas, como disse no início, não se planejam para participar das mega licitações que promovemos, e preferem aderir como carona mais na frente. Quando eu estava na central de compras e ainda não trabalhava exclusivamente com registro de preços eu aderi em muitas caronas, mas a maioria das vezes também foi por falta de planejamento ou em caso de alguma urgência.” (Entrevistado nº 03)

“Não há nenhuma regra para adotar a carona, nós optamos analisando cada uma das situações. Na área de saúde isso é muito delicado, surgem demandas emergenciais frequentemente, por mais que tenhamos nos planejado em alguns casos não há como evitar, o carona acaba sendo a melhor opção. A gente geralmente tem um prazo, e há também um custo para fazer um processo licitatório. Um processo licitatório envolve muitas pessoas, é dedicação mesmo, e isso envolve valor, a hora trabalhada de cada pessoa tem um custo. Passa por várias etapas, pessoas que fazem orçamento, a assessoria jurídica, a área técnica.

Também tem o prazo para poder terminar o processo licitatório, e em muitas situações há emergência que a gente precisa de um produto, e aconteceu um problema um surto de alguma doença, ou uma demanda extra que não estava no planejamento e aí a gente não tem condição de fazer a licitação pelo prazo de fazer todos os trâmites, todo o fluxo. Nestes casos e por estes motivos é que optamos pelo carona, pelo menos na maioria das vezes”
(Entrevistado nº 04)

É possível notar que o procedimento de adesão, ou carona, é familiar e comumente utilizado por todos os órgãos. Nota-se que a agilidade e o imediatismo da demanda são os motivos predominantes ao se optar pelo processo de carona, contudo, um ponto importante surgiu nas entrevistas, a falta de planejamento foi citada pelos entrevistados de nº 01 e nº 03 como fator que implica diretamente na opção pelo carona, visto que as secretarias tem a oportunidade de fazer parte das licitações promovidas pela SEPLAG. Contudo, ao invés de aderirem ao processo como órgão participante criam uma espécie de “vício” em participar como carona futuramente daqueles mesmos processos. O entrevistado nº 04 também cita a falta de planejamento, mas por não ser uma secretaria, a falta de planejamento do órgão em questão é ligada à demandas imprevistas, que devem ser tratadas com imediatismo.

“No processo de carona eu tenho três elementos, primeiro que eu tenho que ter aceitação do fornecedor, aceitação do órgão gestor e eu tenho que comprovar que aqueles preços eles estão abaixo do valor do mercado. Tem que ser menor ou igual, e tem a análise de preços da pesquisa de mercado. Na maioria das vezes a opção pelo carona é pela agilidade, pela urgência das nossas demandas. Mas a carona também gera uma economia de recursos porque os valores registrados a tendência é ser bem menor do que se eu fosse fazer um pregão, por que tem o ganho de escala do fornecedor, aí ele sempre oferta um preço melhor quando tem uma licitação de vários itens. Eu uso o sistema do portal de compras do Estado ele tem um sistema de varredura né, pelo código do item eu puxo todas as atas que em vigor e vejo qual pode me atender melhor. Depende da demanda, as vezes vai ter apenas uma ata, então nem tem como escolher as vezes.”
(Entrevistado nº 01)

“Na verdade como disse, temos que ver cada caso. Tem que ver os custos da licitação. Tem que ver se compensa abrir ou não um processo, na maior parte não compensa pois adquirimos menos itens, se for licitar sai mais caro que carona. Pesquisa não, existe uma consulta no portal do Estado que tem todas as atas, existe algumas reuniões e vamos buscando ata ali e aqui,

mas eu não posso chamar isso de pesquisa. Eu vou olhar sempre a urgência da implantação do projeto ou a ação. Olha vou voltar a puxar pro meu lado é que hoje eu não estou diretamente responsável com processo de compra, mas a gente sempre fez isso, isso é preocupante por que a gente responde por isso. E hoje a gente tem a facilidade, hoje tem um banco de dados de preços no portal de compras, e a gente puxa saco para Minas Gerais, pois é que melhor funciona. Só que não é só isso, pois as vezes os melhores preços podem ser os maiores lá no mercado. Então hoje não sei se funciona, e nem com relação a especificação dos itens.”
(Entrevistado nº 02)

“É obrigatória pesquisa de mercado, a pesquisa tem que compor o processo. Nesse caso entra aquele principio da vantajosidade, ou seja, eu tenho que provar que aderir como carona é mais vantajoso economicamente para a administração pública. E eu provo isso através da pesquisa de mercado, com cotações, como se eu fosse fazer uma compra. É obrigatória pesquisa de mercado, a pesquisa tem que compor o processo. Nesse caso entra aquele principio da vantajosidade, ou seja, eu tenho que provar que aderir como carona é mais vantajoso economicamente para a administração pública. E eu provo isso através da pesquisa de mercado, com cotações, como se eu fosse fazer uma compra. Geralmente utiliza-se do portal de compras, fica mais fácil pra encontrar as atas e ver qual seria a ideal para aquela situação. Tem muitas atas vigentes. Primeiro tem que ver como estão os prazos, se estiver em cima da hora a carona é a melhor solução, já que o órgão não se planejou.”
(Entrevistado nº 03)

“É obrigatória a pesquisa de mercado para compor o processo. Para verificar se os valores da aquisição por meio da carona estão dentro do preço do mercado. Não fazemos nenhuma adesão que não esteja dentro do preço de mercado, as vezes não quer dizer que o preços vai estar daquilo que eu achei, mas é lógico que é uma questão discricionárias, depende de cada contexto, não iremos aderir à um valor exorbitante. Toda carona a gente pede uma justificativa para tal, que é diferente, nós não podemos fazer por fazer. A área demandante deve justificar de maneira precisa e plausível. Aqui é obrigatório, é uma exigência que tem que constar no processo. Nós consultamos o portal de compras, também damos prioridades para atas de órgão como Exército, Aeronáutica e Marinha.”
(Entrevistado nº 04)

O mecanismo para se pesquisar as atas é unânime, todos os participantes afirmam utilizar o portal de compras do Estado para selecionar a ata que se enquadra melhor à sua demanda. Os procedimentos que antecedem à adesão se assemelham na maioria dos órgãos, havendo distorção apenas quanto ao entrevistado nº 02 que afirma não fazer pesquisa de mercado e nem mesmo uma comprovação da melhor opção no que diz respeito aos preços oferecidos pela ata. Os demais entrevistados adotam de forma obrigatória os procedimentos de pesquisa de mercado e comprovação de melhor opção, tratando este ponto com mais rigor e espírito republicano.

Na sequencia, perguntamos aos entrevistados se, em suas respectivas opiniões, ao pegar carona em atas de outros órgãos e entes federados, existe o risco de não observância dos princípios da eficiência e da isonomia. E ainda, se a realização de um novo processo licitatório seria mais adequada à observância de tais princípios. Complementarmente indagamos se nos seus respectivos órgãos há falhas quanto à observância destes princípios no processo de carona.

“Acho que depende da situação. Mas o princípio da isonomia acho que não é ferido em nenhum momento, por que o carona está previsto em lei, e foi feita um licitação. Eu poderia dizer que ocorreria falta de isonomia se eu sei qual é a empresa vencedora e procuro orçamentos mais baixos só pra favorecer esse fornecedor, ou só pra contratar com ele, da pra acabar escolhendo o fornecedor. Mas olhando pela boa fé do servidor nem podemos contar com isso. Eu acho meio bem complicado, mas não impossível de fazer, mas seria uma tentativa de prejudicar o próprio Estado. Agora a eficiência depende da situação que tá sendo posta, se eu tenho uma urgência na aquisição daqueles bens, a carona é a melhor saída pois ela possibilita a entrega da política pública, e pra mim isso eficiente e efetivo para o cidadão. Mas isso é quando a carona é junto ao município ou ao Estado, pois é menos burocrático. Mas se pegar carona com a União não é eficiente, demoram muito pra dar retorno, tem que ir pra Brasília autorizar, na maioria das vezes um processo licitatório é mais rápido do que pegar carona com um ente da União. Não sei se a abertura de um novo processo seria muito comparável. As vezes teria mais isonomia pelo fato de que será feita uma nova pesquisa ao mercado e mais pessoas vão poder participar. Quanto à eficiência eu aderir uma ata de registro de preço que eu sei que os preços estão bons é muito mais eficiente do que um novo processo. Os preços de registro de preços tendem a ser muito bons pelo tamanho dos lotes que são licitados. Mas depende da demanda, da situação como eu disse antes.” (Entrevistado nº 01)

“Eu acho que se enquadra nos dois, é como se fosse um jogo de dominó, e você tem que confiar na outra peça. Se a primeira parte olhou o preço eu “tô” indo como carona eu não trabalho minuciosamente para ver se aquele tá obedecendo as regras. Aqui dentro da Administração Pública não seria eficiente. Quanto à isonomia acredito que sim. As regras da participação, quem vai fazer essa divisão da leitura é lá no momento do edital. Mas se você me perguntar como cidadão eu acho estranho sim, pois várias mãos vão colocar a mão num mesmo processo, as vezes a pessoa que vai montar o processo, as vezes até um pregoeiro do Estado mas tecnicamente não está habilitado entender o que será comprado. Agora quanto a abertura de um novo processo depende, as vezes não tem como eu ser eficiente e isonômico simultaneamente. Por exemplo, eu posso abrir um novo processo e comprar mais caro, aí onde tá a eficiência? Sendo que eu poderia ter comprado em tempo recorde e mais barato ainda que neste processo novo que abriu.” (Entrevistado nº 02)

“Sobre a eficiência é eficiência quase sempre vai ser quase sempre vai ser mais barato, mais rápido, irá economizar recursos humanos, empregados pessoas trabalhando, horas de trabalho e vai pagar um bom preço, quase sempre é eficiente. Agora quanto à isonomia já é mais complicado. Talvez o RP não garanta o conceito básico de igualdade, que é tratar os desiguais de

maneira igual, é um pouco complicado porque você acaba trabalhando com critério único de preço e é difícil você fazer essa discriminação essa diferenciação. É difícil fomentar um mercado específico através da ata. Existe infelizmente por mais que tenha havido uma série de modificações legislativas no intuito de combater isso, existe o comercio de atas, a própria empresa coloca debaixo do braço a ata e vai vender. Hoje isso é muito mais difícil que antes não tinha limite para adesão antes podia prorrogar ata, antes uma empresa que venceu uma licitação de computador lá no Piauí poderia fornecer para Brasil inteiro. Tipo “Olha eu tenho uma Ata no Piauí tá com preço bom”, o órgão vai querer aderir, olhando assim parece ser eficiente, mas onde entra a isonomia? Do ponto de vista de quem está adquirindo, compra por adesão é muito mais fácil, é coisa de um dia pra ser concluída. Isonômico... talvez! Tende mais pra não do que pra sim... Na isonomia você parte de critério de Justiça quase social, ainda que você considere empresas por ser melhor preço não é totalmente isonômico. Um novo processo poderia até ser isonômico, mas às vezes não é vantajoso pois você compraria uma quantidade menor do que a ata que você ia aderir, sendo assim não são grandes as empresas que se interessam em participar do processo. A chance de se abrir um processo licitatório e o preço sair maior é grande, não vai ter ganho de escala pro vendedor. Os RPs em geral são muito grandes, já fiz RP de 300 milhões, 400 milhões e isso fomenta a economicidade, mas não é isonômico pois as pequenas empresas não tem como competir nesse caso o preço está ligado diretamente ao porte dele.”
(Entrevistado nº 03)

“A eficiência nesse tipo de processo com certeza se destaca, não há duvidas que é eficiente pegar carona. Digo isso por vários pontos, economicidade, não precisar de dotação orçamentária, agilidade. Talvez fere o princípio da isonomia, por que a lei manda licitar, mas eu acho que a gente tem que avaliar não é só esse princípio, a gente tem que avaliar também os outros, como a economicidade, vantajosidade. Pois às vezes eu pego carona num processo licitatório com lotes grandes, e isso proporciona economia de escala. A eficiência se encaixa muito bem nessa parte. Não posso olhar a isonomia e deixar os outros princípios de lado. Lá no inicio houve um processo licitatório. Olha, depende muito de cada situação. Às vezes aderimos à itens muito específicos, em que os fornecedores são regionalizados, e neste caso promover um novo processo faria com que o mesmo fornecedor ganhasse, os preços seriam os mesmos pois os fabricantes seriam os mesmos. E em geral quando pegamos carona nos selecionamos um fornecedor que é de fora da região. Quando a gente sabe que o fornecedor é único, por exemplo, a gente corre atrás de nota fiscal daquele fornecedor pra ver se ele está ofertando um produto dentro do preço de mercado.”
(Entrevistado nº 04)

Quando colocados os princípios de eficiência e isonomia frente ao processo de carona é possível, de forma nítida, verificar a unanimidade quando se trata de associar o procedimento à eficiência de forma positiva. O princípio de isonomia não parece ser relevante para nenhum dos entrevistados, visto que todos os participantes sugeriram priorizar eficiência em detrimento da isonomia. A visão de que os princípios se chocam e a observância dos mesmos de forma simultânea ser algo difícil é a realidade retratada em todas as falas. Como pode ser notado, no que

diz respeito à possibilidade de abertura de novas licitações para melhor observância dos princípios, todos os entrevistados acreditam que as demandas devem ser analisadas de forma individual para que tal decisão seja tomada; eles argumentaram ainda que em alguns casos não é economicamente vantajoso e nem eficiente a abertura de um novo processo. Além disso na visão dos entrevistados a ação que o Governo do Estado de Minas Gerais deseja implantar naquele momento pode ser mais importante do que a observância dos princípios, mais especificamente ao princípio de isonomia.

“Não, não noto. Porque a gente faz uma conta e uma análise de que daquela situação naquele momento o melhor é caminho era a carona para finalidade pública, que no nosso caso é entregar ao cidadão uma política pública com eficiência e efetividade. Mas a questão da eficiência é análise circunstancial. Agora quanto a isonomia a gente está agindo de acordo com a legislação então a gente tá tendo isonomia sim.” (Entrevistado nº 01)

“Não, nós trabalhamos e estudamos cada caso. Nós sempre priorizamos a eficiência, temos prazo pra cumprir.” (Entrevistado nº 02)

“Não, a SEPLAG é referência em condução de processos licitatórios, a inteligência do Estado está basicamente alocada aqui. Eu falo que nós temos sempre que ser exemplo, e eu percebo que realmente somos. Quanto aos outros órgãos, eu percebo que não são todos que tem esse cuidado para fazer esse processo de adesão, não posso garantir que todos os órgãos fazem, mas o correto é que eles deveriam fazer. Todos os órgãos tem uma auditoria setorial, o correto é o correto.” (Entrevistado nº 03)

“Aqui nós prezamos pela máxima qualidade e eficiência em nossos processos. Somos auditados pelo Estado e também temos auditorias internas para evitar qualquer tipo de inconsistência em nossos processos. Mas não vou negar, as vezes entre isonomia e eficiência, no nosso caso, a eficiência é mais importante, as vezes não tem como fazer tudo de acordo com todos os princípios que devem ser seguidos. No hospital lidamos com vidas, aqui a eficiência e eficácia estarão sempre em primeiro lugar, mas é claro, não admitimos mau uso dos processos, prezamos pela ética e boa fé para conduzi-los” (Entrevistado nº 04)

Ao serem questionados quanto à observância dos princípios no momento das adesões por parte do órgão, houve total convergência entre as respostas dos entrevistados. Os mesmos afirmaram que o órgão trata o procedimento de carona da forma mais séria e legal possível, deste modo não acreditam que o órgão possa ser displicente quanto à observância dos princípios indicados. Contudo, mais uma vez foi dado destaque ao princípio de eficiência que inegavelmente, na visão dos entrevistados, é atendido a partir do processo de adesão às atas de registro de preços.

Tendo em vista que as perguntas anteriores foram mais centradas em suas respectivas atuações nos órgãos, ao final, perguntamos aos entrevistados como os mesmos percebiam a relação entre o procedimento de carona e a observância dos princípios da eficiência e da isonomia, nos processos de licitação desenvolvidos por todo o Governo do Estado de Minas Gerais. Questionamos ainda sobre quais seriam os pontos fortes e os pontos fracos do uso deste procedimento.

“Acredito que depende de cada situação também, como já havia dito. Tem que estudar as opções, os prazos, os cenários. Olha, as vezes você pode não estar sendo isonômico com a carona, mas houve isonomia no início da licitação então talvez como carona é melhor ser mais eficiente naquele momento do que isonômico. Eu acho que o que a carona ela tem esse ponto forte de economia de tempo, ela é forte por causa disso. Ela economiza recursos, papel, economiza também dinheiro por que maioria dos processos tem preços excelente que talvez o órgão não alcançaria se fosse iniciar uma nova licitação. Agora o ponto fraco é ficar a “mercê” do órgão gestor, ter que confiar que ele executou um bom trabalho na abertura do processo licitatório. Além de também ficar dependendo de resposta do fornecedor, e eles não tem prazo pra responder, depende da boa vontade do gestor e do fornecedor também. Acho que é esse o ponto fraco.”
(Entrevistado nº 01)

“Isso muda de governo para governo é diferente então isso claro você buscando respeitar a legislação provoca assim algumas inconsistências, provoca sem atraso mas a gente tá ciente disso que a gente tá aqui dentro. Mas como disse, observar de fora é outra coisa. Meu sonho é que 20% administração privada seja incorporado pelo Estado, para ter uma visão crítica de melhoria aqui pra dentro. Pontos fortes eu acho que agilidade mais agilidade no sentido da gente ter um canal de comunicação com o gestor do contrato, hoje eu tenho essa facilidade trabalhar no mesmo prédio, ligo para área administrativa, se liguei e não consegui falar eu vou bater na porta do gestor do contrato. Agora o ponto fraco é isso da área finalística, que é quem de fato negocia o convênio faz o pleito do orçamento é quem precisa do bem do serviço está de certa forma distante com relação a execução do processo licitatório. Ficando “vendida” na situação, e posteriormente iremos prestar contas disso.”
(Entrevistado nº 02)

“Tem vários pontos a serem analisados, principalmente quando falamos do aparelho do estado por inteiro. Existem peculiaridades, coisas que as vezes só no Estado seria aceitável de fazer, as vezes você quer fomentar a economia de uma região, por exemplo, aí você inicia uma licitação regionalizada mesmo que ela não seja vantajosa economicamente, mas o objetivo de fomentar a economia daquela região será atingido. São milhares de situações diversas, cada uma delas requer uma escolha. As vezes é melhor ser eficiente, em outras vezes é melhor ser isonômico. Mas além disso, quando olhamos para o Estado como um todo, eu noto que a cultura de compras dos órgãos são muito diferentes entre si, alguns tratam com mais seriedade e outros não. Eu pude ver isso quando fizeram a central de compras e todas as áreas de compras de todos os órgãos se juntaram. Se você me perguntar o ideal eu digo que a carona não é o ideal, o ideal é se planejar a aderir as licitações no iniciam do processo. É difícil falar que são pontos fortes, talvez seja uma facilidade mas o fato de você não ter que trabalhar na instrução do processo este dá uma economia gigantesca de tempo e recursos humanos. O ponto fraco é que você não

tem tanto controle, você tá confiando que o processo está regular, mas ele pode ter um vício e você não tá vendo, não sabe se durante o pregão o pregoeiro ignorou um recurso. Você pode estar convalidando uma série de injustiças e erros cometidos lá no início do processo.” (Entrevistado nº 03)

“Olha eu não sei falar com você com relação aos outros órgãos. Eu acho que o ponto forte é a agilidade. O ponto fraco é que eu não sei quem fez esse processo, não sei como ele foi feito, não sei se lá atrás foram respeitadas todas as normas, pois na hora da adesão eu não tenho acesso à toda a documentação da licitação. Não sei se foi selecionado o fornecedor correto, se todas as etapas foram feitas dentro da normatização legal. Quanto à isso eu só posso ter controle se eu fizer o processo. Eu posso estar perpetuando um erro lá do início do processo. A gente corre um risco. Nós da Polícia Militar, por exemplo, buscamos muita carona com a Aeronáutica, com o Exército, por acreditar que os princípios de conduta deste órgão são compatíveis com o do nosso órgão.” (Entrevistado nº 04)

Percebemos haver convergência no que diz respeito aos pontos fortes e fracos do processo. A agilidade e a eficiência promovida pelo processo de carona foi o ponto indicado como forte por parte de todos os entrevistados. Pode-se verificar um ponto fraco muito expressivo na visão de todos os entrevistados, também citado de forma unânime, o fato de haver risco no ato de dar continuidade a um processo que não foi executado da maneira adequada, gerando/contribuindo para o desenvolvimento de um efeito negativo em cadeia. O que pode ocorrer em função de adesões sucessivas, por parte de distintos órgãos, a processos ilegais ou defeituosos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante das análises realizadas constatamos que a utilização do procedimento de carona, tanto no que diz respeito ao ponto de vista dos juristas e estudiosos, quanto no que tange a atuação dos servidores públicos e suas compreensões, é algo que não pode ser considerado consensual em todos os seus aspectos. Ainda que tal instrumento esteja previsto em lei, sua conformidade aos princípios fundamentais das licitações, de modo geral, ainda deve ser objeto de mais pesquisas e possíveis adequações.

Contudo, a pesquisa permitiu também explicitar a importância do Sistema de Registro de Preços e do procedimento de carona para a Administração Pública. Em que pese as discordâncias, o carona é um importante instrumento disponível ao exercício da gestão pública nos processos de licitação, constantemente utilizado, sendo parte integrante das atividades/trabalho desenvolvidos pelos órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais, para realizarem suas respectivas compras e contratações.

No que diz respeito ao aspecto da observância do princípio da eficiência, no caso das adesões feitas pelos órgãos investigados, a opção pelo carona, na maior parte dos casos parece promover agilidade no processo de aquisição de bens e contratações. Atendendo desta forma demandas em caráter de urgência e emergência, que não poderiam ser atendidas mediante a abertura de um novo processo licitatório. Além disso, na visão dos gestores, a abertura de novos processos licitatórios na maioria dos casos não seria algo economicamente vantajoso. Novos processos poderiam gerar mais gastos e além disso, a adesão à uma ata em que, por exemplo, um grande lote de produto pleiteado já fora negociado na licitação inicial, pode proporcionar descontos em função da economia de escala. Em contraponto, as informações obtidas dão conta de que as adesões como órgão não participante em geral são precedidas de ausência de planejamento do órgão, de modo que se houvesse planejamento inicial não seria necessário a adesão como carona.

No que diz respeito ao princípio da isonomia, conforme pôde ser observado, não parece tratar-se de um imperativo que recebe atenção adequada dos órgãos que optam pelo carona. Visto que os órgãos não participantes pressupõem que tal princípio foi observado no momento em que se realizou o processo licitatório inicial, pelo qual se originou a ata pleiteada. E ainda, de acordo com as entrevistas, por ser previsto constitucionalmente, o processo de carona respeitaria em tese todos os princípios fundamentais das licitações públicas, incluindo o da isonomia, o que não é consenso entre os juristas e estudiosos, conforme demonstramos.

Nota-se que a eficiência proporcionada pelo processo se sobrepõe à observância da isonomia, de modo que nenhum dos entrevistados entende como pertinente a abertura de novos processos para que o caráter isonômico seja respeitado. O fato é que, parece não haver adequação do carona à este princípio, que é contrariado na medida em que o procedimento de adesão impede a participação de possíveis interessados nas licitações. O licitante vencedor acaba sendo colocado em uma posição privilegiada em relação aos demais, visto que terá os seus lucros aumentados sem nenhum esforço adicional.

Por fim, destaca-se neste estudo as dificuldades/problemas enfrentados pelo público em função da falta de planejamento nos processos de compras e contratações. Como vimos, ao invés de aderirem às atas de registro de preços como carona, os órgãos poderiam integrar o procedimento licitatório desde o início, como órgãos participantes, mas não o fazem. A ideia de um planejamento de compras por parte de cada órgão poderia ser implantada com maior rigor, a fim de se evitar a necessidade de aquisição de bens ou serviços sem tempo hábil para um novo processo licitatório. A opção pelo carona pode passar ser mais eficiente quando as vantagens econômicas e a agilidade foram tratadas estrategicamente e não como argumentos que visam apenas justificar o atendimento de urgências que surgem por falta de planejamento. Além disso, o planejamento fomentaria a isonomia, visto que poderia reduzir o número de caronas e aumentar as negociações feitas nas licitações que darão origem aos registros de preços.

REFERÊNCIAS

ACÓRDÃO n.º 204/2008, AOTC-140/2008, rel. Conselheiro Artagão de Mattos Leão., 2010.

ACÓRDÃO n.º 3273/2010-2ª Câmara, TC-018.717/2007-3, rel. Min-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, 2010.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. *Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

ARAÚJO, Valter Shuenquener. *Efeito carona nas licitações: posição favorável*. *Jornal Carta Forense* [online], São Paulo, n. 169, p. B. 20, jun. 2017. Disponível em: <<http://www.cartaforense.com.br/conteudo/artigos/efeito-carona-nas-licitacoes-posicao-favoravel/17608>>. Acesso: 02 de maio 2018.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Celso Bastos editor, 2002.

BITTENCOURT, Sidney. *Licitação de Registro de Preço*. Belo Horizonte. Editora Fórum. 2015.

BRASIL. Decreto Lei Federal Nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. *Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial, 1987. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2300-86.htm>. Acesso em: 02 mai. 2018.

BRASIL. Decreto Nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Brasília: Diário Oficial, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm>. Acesso: 02 de maio 2018.

BRASIL. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm

BRASIL, Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal. Artigo 37, inciso XXI, 1988.

BRASIL. Lei Federal Nº 8.429, de 2 de junho de 1992. *Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial, 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm>. Acesso em: 02 mai. 2018.

BRASIL. Lei Federal 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*. Brasília: Diário Oficial, 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 02 mai. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 19, de 4 de junho de 1998. *Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.* Brasília: Diário Oficial, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 02 mai. 2018.

BRASIL. Lei Federal Nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. *Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.* Brasília: Diário Oficial, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9784.htm>. Acesso em: 02 mai. 2018.

BRASIL, a. Lei Federal 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.* Brasília: Diário Oficial, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm> Acesso em: 02 mai. 2018.

BRASIL, b. Lei Federal 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.* Brasília: Diário Oficial, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm> Acesso: 02 mai. 2018.

BRASIL. Emenda Constitucional Nº 45, de 30 de dezembro de 2004. *Altera dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107, 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências.* Brasília: Diário Oficial, 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm>. Acesso em: 02 mai. 2018.

BRASIL. Decreto Nº 5.450, de 31 de maio de 2005. *Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.* Brasília: Diário Oficial, 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm>.

BRASIL. Lei Nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010. *Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006.* Brasília: Diário Oficial, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm>. Acesso em: 02 mai. 2018.

BRASIL. Decreto Federal Nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. *Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de*

1993. Brasília: Diário Oficial, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm#art29>. Acesso: 02 mai. 2018.

BRITO, Danielle de Souza. *Adesão à ata de registro de preços: sua criação e o que representa diante dos princípios que regem o procedimento licitatório*. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=16676>. Acesso em: maio 2018.

CARVALHAES, Rafaela de Oliveira. Limites à adesão indiscriminada à ata de registro de preços: Estudo sob enfoque do Acórdão 1.233/2012 do Tribunal de Contas da União e da nova regulamentação introduzida pelo Decreto Federal Nº 7.892/2013. Disponível em: <www.agu.gov.br/page/download/index/id/18003860>. Acesso: 03 de julho 2018.

CRETELLA JUNIOR, José. Curso de direito tributário constitucional. Rio de Janeiro, 1999.

CRETELLA JUNIOR, José. Curso de direito administrativo. Rio de Janeiro: Forense, p. 532, 2000.

DALLARI, Maria Paula. Direito administrativo e políticas públicas. Editora Saraiva, 2000.

DIAS, Helena A. de Souza. CAMPOLINA, Juliana Cristina L. de Freitas. DE PAULA, Juliana Gazzi Veiga. Sistema de registro de preços: aspectos controvertidos da figura do “carona”. Disponível em: <[HTTP://www.revista.tce.mg.gov.br/Content/upload/Materia/1624.pdf](http://www.revista.tce.mg.gov.br/Content/upload/Materia/1624.pdf)>. Acesso: agosto 2018.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. Atlas, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada e outras formas*. 5ª ed. São Paulo : Atlas, 2006, p. 296

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*, 27ª edição, 2014.

FERNANDES, J.U.Jacoby. *carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para a redução de custos e controle*. Licitações e Contratos. Orientações Básicas 3ª Edição. Brasília 2007. p. 7-11 Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades>>. Acesso em: 25 set. 2018.

FURTADO, Lucas Rocha. “Curso de Licitações e Contratos Administrativos.” 3º Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação direta sem licitação*. 5. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2004. p. 36.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico*. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GASPARINI, Diógenes. *Direito Administrativo*, 11^a ed., São Paulo: Saraiva, 2006, p. 21.

GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. *Registro de Preços: aspectos práticos e jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum, 2008, p. 25.

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*. 15 ed. - São Paulo. Editora Dialética, 2012.

GOULART, Eliana Leão. *O Sistema de Registro de Preços: uma revolução nas licitações*. 2 ed. Revista e Atualizada – Brasília. Editora Brasília Jurídica Ltda, 2001.

JACOBSEN, Alessandra de Linhares; MORETTO NETO, Luís. *Teorias da administração II*. – 2. ed. reimp. – Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2012.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos*. 14^o Ed. São Paulo: Dialética, 2010.

MEDAUR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. – São Paulo: 13. Ed. Revista dos Tribunais. 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2002, p.94.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 32^a. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. p 826.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 36. Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 512.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17^a ed. São Paulo: Malheiros, 2004 p.841 Apud Luiz Claudio Santana, *O Sistema de Registro de preços e o carona*. 2007

MUKAI, Toshio. O efeito “carona” no Registro de Preços: um crime legal? Disponível

em: <<http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/download/346/391>>. Acesso em: maio 2018.

SANTANA, Luiz Claudio. "O sistema de registro de preços e o carona." Jus Navigandi, Teresina, ano 15 (2007).

SUNDFELD. *Licitação e Contrato Administrativo*: de acordo com as leis 8.666/93 e 8.883/94, 2ed, Malheiros, 1994.

TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

União, Brasil Tribunal de Contas da. "Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU." 2010.

ANEXO I – ROTEIRO DE ENTREVISTA



1) SOBRE A PESQUISA:

Título do TCC: EFICIÊNCIA E ISONOMIA? UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE ADESÃO ÀS ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃOS DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Aluna: Laís Santos Maciel

Orientador: José Geraldo Leandro

Objetivo/Explicação sobre a pesquisa

O Objetivo do meu TCC, portanto, é verificar as características gerais do processo de adesão às atas de registro de preços, por órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais, visando compreender de que maneira a adoção de tal prática afeta a

observância dos princípios da eficiência e da isonomia, basilares da administração pública como um todo e, especificamente, caros aos procedimentos licitatórios. É com esta perspectiva que estou entrevistando gestores de diferentes órgãos estaduais que trabalham com procedimentos licitatórios.

Então, minhas perguntas passarão por estes temas: licitação, registro de preços, escolha pela adesão às atas de registro de outros entes federados, eficiência e isonomia na gestão pública, sempre com foco na problematização apresentada no objetivo do meu estudo. Ou seja, de que maneira a adesão às atas afeta a observância dos princípios da eficiência e da isonomia?

2) PERGUNTAS:

- 1. Gostaria que você, inicialmente, me falasse de maneira geral dos processos de licitação desenvolvidos aqui pelo(a) (FALAR NOME DO ÓRGÃO).**
 - a) Como e em quais circunstâncias se desenvolve? (em quais situações e quais são as etapas)
 - b) Quais as principais modalidades de licitação adotadas? Para quais casos?
 - c) Existe uma equipe própria para realizar as licitações? Qual é a composição e como é a dinâmica de trabalho dos profissionais?

- 2. No que diz respeito à adesão às atas de registro de preços de outros órgãos e entes federados (por parte deste órgão). Trata-se de um procedimento que geralmente é adotado por quais motivos (ou em quais circunstâncias)?**
 - a) Existe alguma regra geral para adoção deste procedimento? (valores, prazos, urgência de setores, etc.).
 - b) É feito algum estudo prévio para verificar se a carona em uma ata é a melhor opção? Como isso ocorre?
 - c) É realizado algum tipo de trabalho/pesquisa para estabelecer qual a melhor ata (tendo em vista o interesse público) para pegar carona? Você poderia me explicar os passos deste procedimento.

3. Em sua opinião, ao pegar carona em atas de outros órgãos e entes federados, existe o risco de não observância dos princípios da eficiência e da isonomia? Por quê?

- a) A realização de processos licitatórios próprios seria mais condizente com o que é determinado por estes princípios? Sim ou não? Por quê?
- b) Você percebe falhas neste órgão, no que diz respeito à observância dos princípios da eficiência e da isonomia, nos processos de adesão às atas? Em quais aspectos? Por quê?

4. De maneira geral, como você percebe a relação entre o procedimento de adesão às atas (carona) e a observância dos princípios da eficiência e da isonomia, nos processos de licitação desenvolvidos pelo Governo do Estado de Minas Gerais?

- a) Quais são os pontos fortes e os pontos fracos de tal opção por parte dos órgãos do Governo de Minas Gerais?

ANEXO II – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



Você está sendo convidado(a) para participar, como voluntário(a), de uma pesquisa. Meu nome é **Laís Santos Maciel**, sou aluna do curso de Gestão Pública da Universidade Federal de Minas Gerais e a pesquisadora responsável por este estudo.

Após receber os esclarecimentos e as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e a outra será entregue a mim. Em caso de recusa, você não será penalizado(a) de forma alguma.

Havendo dúvida sobre a pesquisa, você poderá entrar em contato com o pesquisador e professor José Geraldo Leandro (orientador do estudo), pelo josegleandro@ufmg.br. Eu posso ser contatada pelo e-mail: **XXXXXXXXXXXX** ou telefone: **(XX) XXXXX-XXXX**.

Título provisório da pesquisa: **EFICIÊNCIA E ISONOMIA? UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE ADEÇÃO ÀS ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃOS DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.**

Procedimentos. Sua participação nesta pesquisa consistirá apenas em responder as perguntas feitas pela entrevistadora. O registro do áudio da entrevista é condicional a sua concordância.

() Concordo com a gravação do áudio da minha entrevista, com a finalidade única de facilitar o registro das respostas para posterior análise.

() Não concordo com a gravação do áudio da minha entrevista.

Benefícios. Esta pesquisa trará maior conhecimento sobre o tema abordado. Os resultados serão úteis aos profissionais que atuam com os processos relacionados aos procedimentos de licitação.

Riscos. Ao responder as perguntas feitas pela entrevistadora, você não estará correndo qualquer risco de ordem física ou psicológica.

Sigilo. Os entrevistados da pesquisa não serão identificados em nenhum momento, mesmo quando os resultados forem divulgados.

Autorizo a citação da entrevista com sigilo da minha identidade.

Assinatura do(a) entrevistado(a)