

ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇO E O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA ECONOMICIDADE: Um estudo em uma organização militar em Porto Velho

Thiago Márcio dos Santos¹

Matheus Mota da Silva²

Marlene Valério dos Santos Arenas³

RESUMO

Na Administração Pública a aquisição de bens, serviços e obras de engenharia só pode se realizar por meio de licitação, conforme inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, Lei de Licitações 8.666/1993 e Pregão Lei 10520/2002. A administração pública pode também realizar licitações na modalidade concorrência ou pregão para realização de registro de preço, previsto no artigo 15 da Lei 8.666/1993. O objetivo do presente artigo consiste em analisar a economicidade gerada por uma Organização Militar de Porto Velho-RO, quando a mesma utiliza a adesão a ata de registro de preço como modalidade de contratação. A pesquisa foi realizada a partir de uma confrontação da literatura com a análise documental e de uma entrevista semiestruturada com os agentes responsáveis pelas compras do órgão. Os resultados obtidos demonstram que embora se realize um planejamento de compras, o índice de empregabilidade do carona em relação aos demais meios, é muito alto. A utilização do carona pela organização se deve muitas vezes a situações emergenciais que encontram na adesão a uma ata de registro de preços uma maneira mais célere e econômica para suprir as necessidades.

Palavras-chaves: adesão a ata de registro de preços, licitações, compras públicas, organização militar

INTRODUÇÃO

Para atender aos interesses da sociedade, a administração pública precisa adquirir materiais e contratar serviços. As compras públicas, ressalvados casos específicos, estão sujeitas ao processo licitatório conforme previsto no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Há no ordenamento jurídico diversas leis sobre as licitações e contratos, entre as quais pode se destacar: a Lei n. 8.666, sancionada em 21 de junho de 1993, que trata sobre licitações e contratos; a Lei, n. 10520, de 17 de julho de 2002, que instituiu a modalidade de pregão. O Decreto Presidencial n. 7892 de 23 de janeiro de 2013, publicado com a finalidade de regulamentar o Sistema de Registro de Preços, previsto na Lei de Licitações, aborda em seu artigo 22, a possibilidade da utilização da ata de registro de preços por órgão ou entidades não

¹ Graduado em Ciências Contábeis pela Fundação Universidade Federal de Rondônia

² Graduado em Ciências Contábeis pela Fundação Universidade Federal de Rondônia

³ Doutora em Administração, Professora da Fundação Universidade Federal de Rondônia

participantes, procedimento este, popularmente conhecido como “carona” será o tema desta pesquisa.

Para a realização deste trabalho foi realizado um estudo em uma organização militar federal situada em Porto Velho. Uma unidade militar para cumprir a sua finalidade operacional necessita de um apoio logístico e administrativo, no intuito de disponibilizar para a tropa os insumos necessários ao cumprimento de diversas missões. Os principais materiais, como armamentos, munições, viaturas e outros equipamentos militares são adquiridos de maneira centralizada pelo órgão de comando situado em Brasília e distribuídos para as organizações espalhadas pelo país. Enquanto os materiais e serviços necessários para o desempenho das atividades inerentes a cada unidade de acordo com suas peculiaridades, são adquiridos pela própria organização militar por meio de recursos descentralizados pelo escalão superior. Nesse sentido, esse trabalho aborda a utilização da Adesão a Ata de Registro de Preços no processo de compras e contratações dessa organização militar.

Desde a sua criação, advinda do Decreto nº. 3.931, de 19 de setembro de 2001 o processo de carona passou por várias transformações que de certa forma pretendiam inibir o uso indiscriminado deste procedimento; como as mudanças trazidas pelo Decreto nº 9.488, de 30 de agosto de 2018, que limitou ainda mais a utilização do carona. Diante das controvérsias doutrinárias e das recentes limitações para o uso do carona, surge a questão: A Organização Militar quando utiliza adesão a ata de registro de preço atende o princípio constitucional da economicidade?

Esta pesquisa tem como objetivo geral verificar se a utilização de adesão a ata de registro de preço de outros órgãos, por uma Organização Militar da cidade de Porto Velho-RO, atende ao princípio da economicidade. Para tanto, foram traçados os seguintes objetivos específicos: verificar se é realizado o planejamento de compras pelos agentes da administração da organização militar; verificar os motivos que levam o órgão a optar pelo “carona” e não aderir em uma Intenção de Registro de Preços; demonstrar a proporção com que o órgão utiliza a adesão a ata de registro de preço em relação as demais modalidades de contratação; apresentar a percepção dos agentes da administração da organização militar, no que diz respeito a economicidade gerada ao órgão, após as aquisições realizadas mediante adesão a ata de registro de preço; analisar a percepção dos agentes públicos daquele órgão sobre o processo de carona, quanto a qualidade e especificação do produto ou serviço adquirido.

Em tempos de arrocho fiscal, a máquina pública carece de ajustes para equilibrar o saldo entre a arrecadação e gastos. As despesas públicas têm a finalidade de atender os anseios da população, por meio do dispêndio de recursos. Investigar como o dinheiro do povo é gasto torna-se necessário, uma vez que a correta utilização dos recursos públicos possibilita, não só o equilíbrio fiscal, mas também a melhoria dos serviços prestados a sociedade.

Uma das formas que o dinheiro público é empregado para a aquisição de bens e contratação de serviços é por meio da adesão a atas de registro de preços. Por ser um dispositivo contestado, o carona merece ser estudado de maneira a verificar se sua utilização pode atender o órgão, gerando os benefícios desejados e atender o princípio da economicidade.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo, foi abordado o princípio da economicidade, de maneira a conceituá-lo e verificar sua aplicação na administração pública. Em seguida, tratou-se a respeito do sistema de registro de preços, seu amparo legal e sua finalidade, bem como os procedimentos a este relacionados como a Intenção de Registro de Preços e a adesão a Ata de Registro de Preços, a qual é tema central desta pesquisa.

2.1 PRÍNCIPIO DA ECONOMICIDADE

Para Torres (1991) o conceito de economicidade, oriundo da linguagem econômica; no âmbito jurídico, corresponde a justiça. O controle da economicidade se dá por meio da gestão e execução do orçamento, minimizando os gastos públicos e ampliando as arrecadações.

Segundo Mendes (2012) preservar a economicidade não se restringe a pagar menos, sendo extremamente necessária a garantia da adequação técnica do objeto para atender à necessidade e viabilizar um negócio, que possibilite o menor dispêndio de recurso financeiro.

No âmbito da administração pública, a observância da economicidade está prevista no art. 70 da Constituição Federal de 1988, que trata da submissão a este princípio, dentre outros, na fiscalização das contas públicas a ser realizada mediante controle externo pelo Congresso Nacional e controle internos de cada um dos poderes. Em consonância com a Carta Magna, está a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, Lei nº 8.443, de 16/07/1992, que nos artigos 1º § 1º, 16, I, 37, IV, 43, II e 90 § 2º, trata de que as ações deste órgão de controle externo devem ser conduzidas em atenção ao princípio da economicidade.

Esse princípio constitucional pode ser considerado como a obtenção do resultado esperado com o menor custo possível, sem deixar de lado a qualidade e a celeridade na prestação do serviço ou no trato com os bens públicos. De acordo com Oliveira (2010) a economicidade corresponde em obter a melhor proposta para a efetuação da despesa pública, perseguindo o melhor e mais amplo caminho como forma de se chegar à despesa, alcançando um melhor resultado na equação custo-benefício.

Ainda nesse sentido, segundo o Manual de Auditoria Operacional do TCU (BRASIL, 2010), a economicidade compreende em minimizar os recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometer os padrões de qualidade, configurando-se como a capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros sob sua responsabilidade.

Diante dos conceitos supracitados e das legislações referentes ao termo economicidade, é possível inferir que a concreta observância deste princípio constitucional deve estar presente nas ações de todos os agentes da administração pública no trato com o dinheiro da união. No intuito de minimizar os recursos a serem onerados, sem que se perca a qualidade dos produtos adquiridos ou dos serviços contratados, podendo assim dar um melhor retorno no atendimento das necessidades da população.

2.2 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Para Mendes (2012) a contratação pública é um processo composto de duas fases. A primeira delas, fase interna, após definida uma necessidade, é feito o planejamento e a definição das regras. A segunda, fase externa, onde se escolhe a melhor proposta, por meio da licitação, dispensa ou inexigibilidade; e por fim o contrato.

Criado com a finalidade de registrar preços para futuras contratações, o Sistema de Registro de Preços é um conjunto de procedimentos formais que foi previsto legalmente no art. 15 da Lei nº 8.666/1993 para a realização das compras públicas. Devendo ser precedido de uma ampla pesquisa de mercado, ter validade não superior a um ano e permitir que as compras sejam subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, no intuito de atingir a economicidade.

Uma vez realizado o registro de preços, a administração não fica presa a este para uma eventual contratação, podendo utilizar outros meios admitidos pela legislação sobre licitações,

porém em caso de igualdade de condições o fornecedor beneficiário do registro terá preferência aos demais.

A utilização do sistema de registro de preços também é amparada no art. 11 da Lei nº 10.520/2002, que regulamenta a adoção da modalidade de pregão.

Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

O Sistema de Registro de Preços era regulado pelo Decreto nº. 3.931, de 19 de setembro de 2001 até a revogação deste pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que em seu Art. 2º, traz a definição de alguns termos relevantes para este trabalho:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:
I - Sistema de Registro de Preços - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;
II - 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;

Segundo o Decreto Presidencial n. 7892 de 23 de janeiro de 2013, o sistema de registro de preços poderá ser adotado quando pelas características do bem ou serviço, este necessitar de contratações frequentes; para adquirir bens com previsão de entregas parceladas ou contratar serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; havendo conveniência de adquirir bens ou a contratar serviços para atender a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou quando não houver possibilidade de se definir de maneira prévia a quantidade demandada pela administração.

Para incluir um pregão eletrônico por sistema de registro de preços, é necessária a inclusão da Intenção de Registro de Preços (IRP) que é um procedimento operacionalizado dentro do SIASG, acessado pelo Portal de Compras Governamentais, ele possibilita aos órgãos que têm interesse em realizar a licitação para registro de preços de um determinado bem ou serviço, divulgar a intenção dessa compra para o restante da Administração Pública Federal, para que os interessados registrem, previamente, as quantidades individuais a serem

contratadas, e com isso fazer a junção das demandas de órgãos e entidades federais para a contratação de itens comuns, potencializando a economia nas compras públicas. Para além da economicidade, esse procedimento tem também o objetivo de estimular o planejamento das aquisições e com isso diminuir o número de adesões a atas de registro de preços. (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2014).

2.3 ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇO, O CARONA

A possibilidade de um órgão não participante aderir a uma ata de registro de preços foi inicialmente abordada no art. 8º do Decreto nº 3.931/2001. Porém, este dispositivo legal tratou o tema de maneira superficial, o que permitiu o uso indiscriminado do carona e causou diversas controvérsias jurídicas.

Atualmente a adesão a ata de registro de preços por órgão não participante encontra amparo no art. 22 do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Onde prevê que a adesão ocorra durante a vigência da ata, desde que haja a autorização do órgão gerenciador e interesse do fornecedor, mediante um estudo a ser realizado pelo órgão não participante que comprove o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a administração pública federal.

Entende-se como órgão gerenciador o órgão ou entidade da administração pública federal responsável por conduzir os procedimentos para registro de preços e gerenciar a ata de registro de preços dele decorrente. Órgão não participante é o órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços.

De acordo com Fernandes (2007) o procedimento é chamado vulgarmente de carona, tendo em vista o fato de um órgão aproveitar o trabalho de licitação já executado por outro com o objetivo de reduzir custos, situação similar a alguém que em uma estrada pega uma carona com outro que faz o mesmo percurso. Cabe salientar que além dos custos financeiros economizados por meio do procedimento carona, existe uma economia de tempo, uma vez que não se faz necessário a abertura de um novo processo licitatório.

2.4 AS POSIÇÕES ANTAGÔNICAS SOBRE O CARONA

A adesão a ata de registro de preços ao longo dos anos vem sendo questionada e debatida entre visões controversas, como: Fernandes (2007) aponta que a carona em sistema de registro de preços pode ser uma opção inteligente para redução de custos e controle, uma vez que reduz o número de processos licitatórios, que são onerosos para os cofres públicos e também pelo fato de que é preciso evidenciar a vantagem da carona; quanto ao controle, este poderá ser mais eficaz, uma vez que a possibilidade de comparação das atas passíveis de carona, pode inibir os preços abusivos.

O processo do carona é apontado por Santos, Lagos e Gonçalves (2014), como fator gerador de crescimento da produtividade e celeridade na contratação de serviços e aquisição de produtos, o que de fato, conduz a uma maior eficiência da administração. Segundo Motta e Bicalho (2012) a adesão a ata de registro de preços proporciona mais abertura e flexibilidade, expandindo o universo potencial de fornecedores e gerando economicidade e agilidade para a Administração Pública.

Mukai (2009) trata a figura do “carona” como um crime legal, entendendo que não podendo existir no ordenamento jurídico, este procedimento torna-se inconstitucional; uma vez que contraria o art. 37 da Constituição Federal, pelo fato de um órgão fazer uma contratação sem que antes tenha realizado ou participado de uma licitação.

Segundo Niebuhr (2018), com a publicação Decreto Federal nº 9.488, de 30 de agosto de 2018 a tendência é que a adesão a ata de registro de preços deixe de existir aos poucos, perante a determinação de que o órgão gerenciador fique responsável por analisar e se for o caso aprovar o estudo realizado pelo órgão solicitante, torna-se mais cômodo ao primeiro não prever a adesão em edital para não precisar justificar nada e tão pouco analisar estudo de terceiro.

O contraste entre os autores citados se apresenta de forma favorável ao carona na questão da redução de custos e na celeridade do processo que faz com que o objetivo possa ser alcançado de maneira mais eficaz. Enquanto o pensamento dos que refutam o carona, aponta para o fato de tal procedimento ferir a constituição, pois a contratação é feita sem que haja uma licitação específica para aquele órgão.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Com a finalidade de verificar se a utilização da adesão a ata de registro de preço por uma Organização Militar de Porto Velho-RO atende ao princípio constitucional da economicidade, foi utilizado o método de **pesquisa descritiva, que segundo Gil (2002, p.42), “têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis”**.

A pesquisa baseou-se em um estudo em uma Organização Militar em Porto Velho-RO, que pratica aquisições mediante adesão a ata de registro de preço. Na pesquisa se fez necessário uma entrevista semiestruturada com os agentes da administração, que segundo Rosa e Arnoldi (2006, p.87), “proporciona ao entrevistador uma oportunidade de esclarecimentos, junto aos segmentos momentâneos de perguntas e respostas, possibilitando a inclusão de roteiros não previstos, sendo esse um marco de interação mais direta, personalizada, flexível e espontânea”. Os sujeitos da pesquisa referem-se aos agentes da administração do órgão, diretamente envolvidos no processo de aquisição; que inclui o Chefe da Seção de Aquisição, Licitações e Contratos; Chefe do Almoxarifado; Chefe da Seção de Serviços Gerais; Chefe do Aproveitamento e o Comandante do Pelotão de Manutenção e Transporte.

A pesquisa pautou-se ainda em uma análise documental na Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC), Seção de Conformidade de Registro de Gestão, Portal de Compras do Governo Federal, Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e publicações em artigos, livros de diversos autores ligados à área da Administração Pública, que de acordo com Marconi e Lakatos (2011), engloba todos os materiais, ainda não elaborados, escritos ou não, que podem servir como fonte de informação para a pesquisa científica.

Para o tratamento de dados foi empregada a técnica de análise de conteúdo nas entrevistas semiestruturadas, que segundo Bardin (2011, p. 47), o termo análise conteúdo designa “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens”.

Com enfoque na observação, a pesquisa tem caráter essencialmente **qualitativa**, para a pesquisadora Minayo (2001, p. 22), “a pesquisa qualitativa trabalha com o universo de

significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis”.

4. ANÁLISE DOS DADOS E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nesta seção foi realizada uma pequena apresentação da Organização Militar, para situá-la na pesquisa, após analisados os dados coletados no estudo e discutidos os resultados de acordo com a teoria abordada.

4.1 ORGANIZAÇÃO MILITAR

A Organização Militar em estudo é responsável por uma área de defesa que abrange os Estados do Acre e de Rondônia, além do sul do Amazonas. Com a finalidade de cumprir suas missões operacionais conta com uma retaguarda logística e administrativa, responsável por dar suporte a tropa. Para atender necessidades como manutenção de viaturas, aquisição de alimentos, materiais de expediente, dentre outros, necessários para a continuidade de suas atividades, a organização recebe recursos descentralizados pelo escalão superior.

No intuito de melhor gerir os recursos recebidos, as funções administrativas são distribuídas conforme Quadro 1, a seguir:

Quadro 1: Distribuição das Responsabilidades por Funções Administrativas

Função	Finalidade
Ordenador de Despesas	Realizar administração orçamentária, financeira e patrimonial.
Fiscal Administrativo	É o agente executor direto, tem a responsabilidade de assessorar o Ordenador de Despesas na administração orçamentária e, no que couber, nas administrações financeiras e patrimoniais.
<i>Seção de Aquisição, Licitações e Contratos (SALC)</i>	Responsável pelas aquisições, licitações e contratos da Organização Militar.
Almoxarifado	Responsável pela aquisição, depósito e controle de material de expediente.
Setor de Aprovisionamento	Responsável pela aquisição dos alimentos que não chegam através da cadeia de suprimento, depósito e preparação da alimentação.
Pelotão de Manutenção e Transporte	Responsável por garantir que as viaturas estejam em perfeito funcionamento através da aquisição de peças, realização e contratação de serviços de manutenção.
Pelotão de Obras	Responsável pela manutenção das instalações, através da aquisição de materiais de construção, realização e contratação de serviços de obras.
Setor Financeiro	Responsável por realizar as atividades contábeis e financeiras da organização.
Suporte Documental	Responsável por certificar a existência de documento hábil para a comprovação dos fatos e atos praticados pela administração.

Fonte: elaborado pelos autores

No momento em que a organização militar recebe um recurso por meio de uma Nota de Crédito (NC), esse é repassado pelo fiscal administrativo para o setor interessado (Almoxarifado, Setor de Aproveitamento, Pelotão de Manutenção e Transporte ou Pelotão de Obras) segundo a dotação do recurso. De posse da NC, o setor interessado elabora uma requisição de empenho de acordo com um pregão em vigor (gerenciadora, participante ou carona) ou dispensa de licitação, e encaminha para a aprovação do Fiscal Administrativo e do Ordenador de Despesas. A partir da aprovação dessas autoridades o processo é encaminhado para a SALC onde é emitida a Nota de Empenho, documento que após assinado pelo Ordenador de Despesas é encaminhado ao fornecedor para que se preste o serviço ou seja entregue o material.

4.2 ANÁLISE DOS DADOS

Com a finalidade de alcançar os objetivos propostos, foram procurados os agentes responsáveis pelos depósitos (Almoxarifado, Setor de Aproveitamento, Pelotão de Manutenção e Transporte ou Pelotão de Obras) e o chefe da SALC, militares que tem funções diretas na aquisição de material e contratação de serviço, totalizando 5 (cinco) agentes. Com exceção do chefe do Almoxarifado, que alegou não ter tempo disponível, os procurados aceitaram colaborar com a pesquisa, formando um grupo de 4 (quatro) entrevistados, cujo resumo das perguntas e respostas é apresentado no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2: Resumo da entrevistas

Questões	Síntese das Resposta
Foi perguntado aos entrevistados se os agentes da administração da Organização Militar realizam um planejamento de compras.	Todos os entrevistados afirmaram que sim, se alinhando em citar que o planejamento é feito com base nos dados de consumo do ano anterior. Porém o entrevistado 4 apontou para o fato de que o planejamento realizado não é suficiente para atender as demandas.
Foi perguntado aos entrevistados se os diversos setores encaminham as demandas com o objetivo de realizar o planejamento dos processos licitatórios anuais.	Todos os entrevistados afirmaram que sim, pois cada seção faz o levantamento de suas demandas e encaminha para a SALC.
Foi perguntado aos entrevistados os motivos que levam o Órgão a optar pelo “carona”, e não aderir a uma Intenção de Registro de Preço (IRP).	As respostas dos entrevistados se alinharam em dizer que a opção pelo procedimento de carona é feita em casos de necessidades emergenciais em que o material ou serviço não estava previsto no planejamento anual.
Foi perguntado se quando a organização recebe o recurso de maneira emergencial, há um estudo	Todos os entrevistados afirmaram que sim. Com destaque para a resposta do Entrevistado 4 “Sim, esse filtro é realizado pela seção de licitações. Primeiramente é

realizado para verificar se a contratação por adesão à ata de registro de preço é a alternativa que traz o melhor resultado estratégico.	verificado a existência do material em atas por nós gerenciadas, depois atas disponíveis para carona com a disponibilidade de entrega em nossa região e em último caso optamos por dispensar a licitação adquirindo de forma direta.”
Foi questionado aos entrevistados se antes de se optar pela contratação por meio de adesão à ata de registro de preço, é realizada uma análise da economicidade, verificando se há capacidade de resolver os problemas e necessidades reais da organização.	Todos os entrevistados disseram que sim. Com destaque para a resposta do Entrevistado 2: “Sim. São feitos os orçamentos em busca do menor preço e realizado um estudo para saber se o item atende à demanda. “
Foi perguntado se os materiais advindos da contratação por intermédio do “carona” suprem a necessidade do setor, trazendo o melhor resultado possível.	Os entrevistados foram unânimes ao dizer que sim. Ressaltando-se o que disse o Entrevistado 1 “Sim, pois os materiais são adquiridos em pregões realizados por órgãos públicos, esses pregões têm uma série de filtros para garantir que os itens adquiridos sejam de qualidade”.

Fonte: elaborado pelos autores

Em resposta ao objetivo específico que é verificar se há um planejamento de compras realizado pelos agentes da administração, foi verificado por meio da análise das respostas. Pode-se afirmar que existe um planejamento prévio de contratações e compras de pelo menos um ano de antecedência, com objetivo de suprir as demandas apresentadas por cada setor do órgão. As possíveis necessidades de material são calculadas tendo como base o relatório de consumo emitido pelo sistema de controle físico de material.

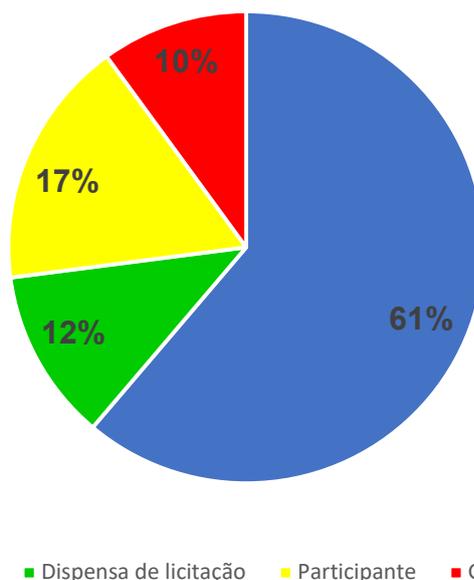
As respostas obtidas dos entrevistados evidenciam a realização de um planejamento por parte dos agentes da administração, alinhando-se com Mendes (2012) quando o mesmo aponta que a contratação pública é um processo composto de uma fase interna, onde depois de definida uma necessidade, é feito o planejamento e a definição das regras.

Embora o órgão realize um planejamento de compras, tal procedimento não é o suficiente para atender as demandas dos setores, tendo em vista que 61% (sessenta e um por cento) dos empenhos foram efetuados por meio da adesão a ata de registro, conforme apresentado no Gráfico 1. Segundo Santos, Lagos e Gonçalves(2014), o carona é considerado como fator gerador de crescimento da produtividade e celeridade na contratação de serviços e aquisição de produtos, sendo assim capaz de suprir as carências do planejamento de compras.

O Gráfico 1, a seguir, foi elaborado com a finalidade de demonstrar a proporção de cada modalidade em relação ao total de empenhos, conforme apresentado a seguir:

Gráfico 1: Compras e contratações em 2018

Compras e contratações realizados pela Organização Militar em 2018



Fonte: elaborado pelos autores

O Gráfico 1, responde também ao objetivo específico que foi verificar a proporção em que o órgão utiliza a adesão a ata de registro de preço em relação as demais modalidades de contratação. Foi realizado um levantamento dos empenhos realizados pela organização para aquisição de material e contratação de serviços no ano de 2018. O estudo foi realizado mediante consulta ao banco de dados da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos do órgão.

Por meio desse levantamento foi possível observar que no ano de 2018 foram realizados 170 (cento e setenta) empenhos para compras e serviços, dos quais 104 (cento e quatro) foram mediante processo de carona; 29 (vinte e nove) por meio de atas de registro de preços em que a organização era participante; 20 (vinte) por meio de dispensa de licitação e 17 (dezessete) via pregão gerenciado pelo próprio órgão.

A análise do Gráfico 1 ainda, permite observar a existência de um alto índice de utilização do carona em relação aos demais procedimentos. Isso mostra que o planejamento de compras realizado pelo órgão não é capaz suprir suas necessidades, conforme pode ser observado na fala do Entrevistado 4 “Existe um planejamento em determinados setores (seção),

mas não é suficiente para lograr êxito nas contratações de forma que o recurso seja gasto da melhor maneira possível dentro da real necessidade da instituição”.

No intuito de melhorar a forma como se planeja as aquisições, a organização vem implementando mecanismos como o GCALC - Grupo de Coordenação e Acompanhamento das Licitações e Contratos, onde as licitações são planejadas por um conjunto de unidades militares. Através do GCALC, um quartel específico fica responsável por determinada licitação e os demais quartéis entram como participantes. Esse procedimento, desde que se faça um levantamento mais preciso das necessidades, poderá ser capaz de gerar economia de escala, além da redução de custos de publicação, certames por unidades e tempo de para a aquisição do objeto.

Cabe ressaltar que grande parte dos recursos que chegam até a organização se destinam a utilização em operações militares que muitas vezes são inopinadas, como por exemplo durante a greve dos caminhoneiros ocorrida em 2018, onde a tropa foi enviada para diversos locais de maneira emergencial, não havendo assim tempo hábil para se contratar por outro meio que não o carona.

Para atender ao objetivo específico de verificar os motivos que fazem o órgão optar pelo “carona” e não aderir uma Intenção de Registro de Preço (IRP), os militares foram unânimes em suas respostas, alegando que as contratações por meio da adesão a ata de registro de preços são feitas de forma emergencial, quando a necessidade não está prevista no planejamento, e por consequência disso não está licitada para o órgão. Os entrevistados afirmam ainda que, normalmente a aquisição desses materiais é feita em pequenas quantidades, não sendo viável a abertura de um processo novo licitatório, tendo em vista os custos do processo.

Apresentando os motivos que levam o órgão a optar pelo carona, os agentes da administração vão ao encontro do que aborda Fernandes (2007), quando afirma que a carona em sistema de registro de preços pode ser uma opção inteligente para redução de custos e controle, uma vez que reduz o número de processos licitatórios. As respostas também condizem com Santos, Lagos e Gonçalves(2014), que apontam a carona como fator gerador de crescimento da produtividade e celeridade na contratação de serviços e aquisição de produtos, o que de fato, conduz a uma maior eficiência da administração.

Na pretensão de atender ao objetivo específico que trata da percepção dos agentes da administração da Organização Militar, no que diz respeito a economicidade gerada ao órgão, após as aquisições realizadas mediante adesão a ata de registro de preço. Na visão dos agentes, o procedimento do carona gera economicidade, tendo em vista que primeiramente é verificado se o objeto desejado consta em algum pregão que a organização é gerenciadora ou participante. Depois, atas disponíveis para carona com a disponibilidade de entrega na região da organização militar e em último caso, se opta por dispensar a licitação adquirindo de forma direta. Ainda segundo os entrevistados, é feita uma pesquisa por um objeto que se adequa as necessidades do órgão e por um pregão onde os fornecedores apresentaram o menor preço. Também é realizada uma pesquisa de mercado para garantir que a adesão à ata de registro de preço seja mais vantajosa para a administração pública.

A análise das entrevistas permite verificar que o órgão age de acordo com o que prescreve o art. 22 do Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, realizando os procedimentos necessários para garantir que a adesão a ata de registro de preços proporcione economicidade para a organização militar, garantindo uma adequação técnica do objeto para atender à necessidade e viabilizando um negócio, que possibilite o menor dispêndio de recurso financeiro, corroborando com Mendes (2012).

Quando perguntado se os materiais advindos da contratação pela modalidade “carona” suprem a real necessidade da organização, os entrevistados afirmam que a decisão de utilizar a adesão a ata de registro de preço se origina de uma demanda apresentada por um determinado setor, para a execução de suas atividades e são realizados diversos filtros, para garantir a qualidade dos itens adquiridos. Partindo desse princípio, segundo os entrevistados, os materiais e serviços suprem a necessidade demandada, gerando assim o melhor resultado possível para a unidade militar.

Expondo os mecanismos utilizados para a contratação por intermédio da carona, os agentes da administração da Organização Militar reafirmam o pressuposto de que a economicidade compreende em minimizar os recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometer os padrões de qualidade, configurando-se como a capacidade de uma instituição gerir adequadamente os recursos financeiros sob sua responsabilidade, conforme o Manual de Auditoria Operacional do TCU (BRASIL, 2010).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os dados obtidos na pesquisa permitiram alcançar o objetivo geral e os objetivos específicos inicialmente traçados com a finalidade de responder se a organização atende ao princípio da economicidade, quando se utiliza da adesão a ata de registro de preços.

Foi observado que a organização realiza um planejamento de compras, porém tal procedimento não é suficiente para atender as demandas, haja visto o alto índice de caronas utilizadas.

Por ocasião da pesquisa pode-se observar que o principal motivo que leva o órgão a aderir a ata de registro de preço são os imprevistos que surgem durante a execução das atividades dos setores da organização. Por ocasião desses imprevistos é necessário adquirir materiais e serviços de forma emergencial e não prevista no planejamento.

A partir do levantamento de dados sobre a relevância da adesão a ata de registro de preço comparada com as demais modalidades de contratação, foi identificado que 61% (sessenta e um por cento) de todos os materiais e serviços adquiridos são por intermédio de carona, concluindo que a modalidade representa uma proporção expressiva das compras. Tornando evidente que, mesmo com a preocupação da organização com o levantamento de necessidade por parte dos setores e proporcionando tempo hábil para o planejamento de compras, as contratações não planejadas se sobressaem. Demonstrando que há necessidade do órgão buscar o aperfeiçoamento do processo interno, no que diz respeito a melhoria no levantamento de necessidades por partes dos diversos setores do aquartelamento.

Quanto a percepção dos agentes da administração da Organização Militar, no que diz respeito a economicidade gerada ao órgão, após as aquisições realizadas mediante adesão a ata de registro de preço, ficou evidenciado que os agentes enxergam que o procedimento do carona proporciona economicidade, uma vez que é possível realizar uma compra sem uma nova licitação, diminui os custos financeiros e o tempo que seria gasto em um novo processo. Quanto à qualidade e especificação do produto ou serviço adquirido, o estudo mostrou que os materiais e serviços oriundos de carona apresentam qualidade, uma vez que foram filtrados pelo pregão a que estão vinculados.

O objetivo geral da pesquisa foi atingido, uma vez que, a análise dos dados demonstra que a utilização de adesão a ata de registro de preço de outros órgãos, pela Organização Militar em estudo, atende ao princípio da economicidade. Pois através do procedimento em questão, o

órgão consegue adquirir materiais e contratar serviços de maneira tempestiva, com redução de custos de processo, a um menor preço, sem que para isso se perca em qualidade. Gerando assim economicidade na gestão do dinheiro público.

A relevância dessa pesquisa se deve ao fato de se tratar de uma modalidade na utilização de dinheiro público, que quanto melhor gerido mais resultados positivos pode proporcionar aos cidadãos. O objeto de estudo, a utilização do carona, embora seja um dispositivo contestado juridicamente, é capaz de atender o órgão não participante, gerando os benefícios desejados e atendendo o princípio da economicidade.

Como limitações dessa pesquisa, cabe salientar que se trata de um estudo descritivo realizado de acordo com os procedimentos de um órgão específico, por meio de uma população pequena e uma amostra reduzida. Dessa forma os resultados aqui obtidos não podem ser generalizados, esboçando apenas um recorte que diz respeito a uma determinada organização.

A utilização da adesão a ata de registro de preços é um tema controverso. Assim sendo os achados desse trabalho não esgotam o assunto. Havendo ainda um grande campo a ser explorado em pesquisas futuras, como por exemplo um estudo mais aprofundado sobre a relação do processo de carona com a deficiência do planejamento de compras na administração pública.

REFERÊNCIAS

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 24 nov. 2018.

BRASIL. Lei 8.443, de 16 de julho de 1992. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em: 24 nov. 2018.

BRASIL. Decreto Federal nº 3931, de 19 de setembro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm> Acesso em 03 Dez. 2018.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm. Acesso em: 24 nov. 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 Acesso em: 24 nov. 2018

BRASIL. Decreto nº 9.488, de 30 de agosto de 2018. Altera o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e o Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, que dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISIP, do Poder Executivo federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2018/Decreto/D9488.htm Acesso em: 24 nov. 2018

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Sistema de Registro de Preços: Perguntas e Respostas**. Brasília: 2014. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-efiscalizacao/arquivos/sistemaregistroprecos.pdf> Acesso em 22 Mai. 2019.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle. **Fórum de Contratação e Gestão Pública-FCGP, Belo Horizonte, ano**, v. 6, p. 7-12, 2007.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 7. ed. – 6. reimpr. São Paulo: Atlas: 2011.

MENDES, Renato Geraldo. **O processo de contratação pública-fases, etapas e atos**. Curitiba: Zênite, 2012.

MINAYO, Maria. C. S. **Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social**. In: MINAYO, Maria. C. S (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001. p.09-29.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho; BICALHO, Alécia Paolucci Nogueira. **RDC Contratações para as Copas e Jogos Olímpicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MUKAI, Toshio. **O efeito "carona" no registro de preços: um crime legal?** Revista do TCU, Brasil, ano 41, n.144, jan./abril 2009, p.103-108.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **A morte lenta da adesão à ata de registro de preços** – reflexões sobre o novo Decreto federal nº 9.488/2018 Disponível em: <<https://www.zenite.blog.br/a-morte-lenta-da-adesao-a-ata-de-registro-de-precos-reflexoes-sobre-o-novo-decreto-federal-no-9-4882018/>>. Acesso em: 07 dez. 2018.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. rev. e atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

ROSA, Maria Virgínia de Figueiredo Pereira do Couto; ARNOLDI, Marlene Aparecida Gonzalez Colombo. **A entrevista na pesquisa qualitativa: mecanismos para a validação dos resultados**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2006.

SANTOS, Adiléia Ribeiro; LAGOS, Elisangela; GONÇALVES, Tatiane Gomes. **Sistema de Registro de Preços: “Carona” na Aquisição de bens nos Órgãos Públicos**. Revista Organização Sistêmica, v. 5, n. 3, p. 148-174, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **O Tribunal de Contas e o controle da legalidade, economicidade e legitimidade**. id/496853, 1991.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Manual de Auditoria Operacional**. 2010. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/manual-de-auditoria-operacional.htm>> Acesso em 03 Dez. 2018.