

Reflexões da figura de carona no sistema de registro de preços das universidades públicas federais*

Reflections of the figure in carona registration system prices of federal public universities

Jair Napoleão Filho¹
Júlio Eduardo Ornelas Silva²
Pedro Antônio de Melo³
Alexandre Marino Costa⁴

Resumo

As aquisições de bens e serviços em Instituições Federais de Educação Superior (IFES) são realizadas por meio de pregões eletrônicos, utilizando o Sistema de Registro de Preços (SRP), oferecido pelo Governo Federal. O objetivo do presente artigo é evidenciar os possíveis benefícios da utilização do SRP, bem como as disfunções respaldadas por legislações, em especial, quando da utilização da figura de carona, onde qualquer órgão ou entidade da Administração Pública que não tenha participado do certame licitatório pode fazer aquisições de licitação já realizada. Para a realização da pesquisa, foram encaminhados questionários aos membros do Fórum de Pró-Reitores de Planejamento e Administração (FORPLAD), das Instituições Federais de Educação Superior, composto de nove perguntas fechadas e duas perguntas abertas. A análise permitiu chegar à conclusão de que o Sistema de Registro de Preços é um importante instrumento utilizado pelas Instituições Federais de Educação Superior, porém, o excesso da utilização da figura de carona por parte dos gestores públicos faz com que se torne um abuso que precisa ser amenizado das compras públicas.

Palavras-chave: Sistema de Registro de Preços. Universidades. Licitação. Compras.

Abstract

Purchases of property and services in Federal Institutions of Higher Education - IFES are conducted through electronic auctions using the Registration System Prices - SRP offered by the Federal Government. The aim of this paper is to highlight the possible benefits of using the SRP, as well as the dysfunctions backed by legislation, in particular when using the figure of a ride, where anybody or entity public administration who has not participated in the bidding contest can bidding acquisitions already made. To conduct the survey questionnaire was sent to members of the Forum of Deans of Planning and Management - FORPLAD, of Federal Institutions of Higher Education - IFES, composed of twelve closed questions and two open questions. The analysis allowed to conclude that the Registry System Price is an important tool used by Federal Institutions of Higher Education, however, the use of the figure of a ride by public managers makes the figure becomes an evil that must be remedied public procurement.

Keywords: Prices Registration System. Universities. Bid. Shopping.

* Artigo recebido em 19/07/2012
Aprovado em 10/09/2012

¹ Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Santa Catarina (1994) e Especialização em Gestão Universitária pela Universidade Federal de Santa Catarina (2001). Atualmente é Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária e Assistente em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina.

² Possui Graduação em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (2011). Atualmente é Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Administração e Assistente em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina. Também é membro e Pesquisador do Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária, vinculado ao Centro Sócio-Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina.

³ Professor Adjunto do Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina. Possui Mestrado em Administração (1998) e Doutorado em Engenharia de Produção (2002), ambos pela Universidade Federal de Santa Catarina. Atualmente é Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração Universitária, Diretor e Pesquisador do Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária, vinculado ao Centro Sócio-Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina.

⁴ Professor Adjunto do Departamento de Ciências da Administração da Universidade Federal de Santa Catarina. Possui Mestrado em Administração (1998) e Doutorado em Engenharia de Produção (2004), ambos pela Universidade Federal de Santa Catarina. Atualmente é Diretor do Centro Sócio-Econômico e Pesquisador do Instituto de Pesquisas e Estudos em Administração Universitária, vinculado ao Centro Sócio-Econômico da Universidade Federal de Santa Catarina.

1 Introdução

O presente artigo tem por finalidade apresentar as principais características do Sistema de Registro de Preço (SRP), enfocando uma atividade denominada de *Carona*, prevista no Decreto Presidencial nº 3.931, do ano de 2001, e que faz parte de um elenco de leis que legislam sobre licitação na administração pública.

Está fundamentado em opiniões de especialistas do direito administrativo e em artigos elaborados por autores com opiniões distintas sobre a figura de *carona*. Com base nessa fundamentação, foram elaboradas perguntas fechadas e abertas que fizeram parte de um questionário enviado aos gestores de Pró-reitorias de Administração e secretários de Planejamento das Universidades Federais brasileiras, objetivando analisar a percepção desses gestores sobre a figura de *Carona* no Sistema de Registro de Preços.

O tema é vivenciado por todos os órgãos públicos federais, possuindo a figura de *carona* em atas de registro de preços há pouco mais de dez anos. As ofertas dos fornecedores que são vencedores de pregões eletrônicos em outras instituições são vendidas para instituições públicas encontradas em outras regiões do país, potencializando suas vendas em um único processo licitatório, o que pode tornar desvantajoso à Administração Pública sob o aspecto econômico.

Essa é a temática do presente artigo, que se divide em cinco seções: a introdução, a fundamentação teórica, a análise dos resultados, as considerações finais e as referências.

2 Fundamentação teórica

O Sistema de Registro de Preços está previsto no art. 15, alínea II da Lei nº 8.666, de 1993, e regulamentado pelo Decreto Presidencial nº 3.931, de 2001, que trouxe maior eficácia com a utilização da modalidade de pregão, mediante a possibilidade de se registrarem os preços, conforme previsto no art. 11 da Lei nº 10.520, de 2002.

Para Fernandes (2005), Sistema de Registro de Preços é 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.

Segundo Meirelles (2004), o Registro de Preço é um sistema de compras pelo qual os interessados em fornecer materiais, equipamentos ou serviços ao Poder Público concordam em manter os valores registrados no órgão competente, corrigidos ou não, por um determinado período e fornecer as quantidades solicitadas pela Administração no prazo previamente estabelecido.

Com relação à adoção das compras terem que ser realizadas preferencialmente por meio de registro, Escobar (1996) afirma que a adoção do Sistema de Registro de Preço para as compras públicas em âmbito Federal é, em princípio, obrigatória, pois Federal é a Lei 8.666 de 1993. Somente quando inviável a sua prática, quando não for possível implementá-lo é que a Administração Federal estará dispensada de usar o mecanismo. Com efeito, diante do preceito legal que diz deverem as compras, sempre que possível, ser processadas através do sistema de registro de preços, é forçoso concluir que somente quando a pessoa pública não conte com os recursos necessários à operacionalização satisfatória do sistema é que estará desobrigada de observá-lo. Isso porque, segundo o Decreto nº 3.931, de 2001, sempre que possível, as compras deverão processar-se pelo Sistema de Registro de Preços.

Segundo Souto e Garcia (2007), pela inteligência da lei e do decreto é possível extrair que a decisão de acolher ou não o sistema de Registro de Preços é discricionária. Não fosse isso, não teria a lei se valido da expressão *sempre que possível* ou o decreto do vocábulo *preferencialmente*. Contudo, ainda que de índole discricionária, a decisão de acolher ou não o sistema de registro deve ser motivada e justificada; afinal, se a lei e o decreto não o tornaram obrigatório, o fato é que criaram a legítima preferência pelo sistema, que, para ser refutada, depende de decisão administrativa que revele as desvantagens da sua adoção no caso concreto.

Em outras palavras, para Niebuhr (2006), somente a lei pode obrigar alguém a fazer ou deixar de fazer alguma coisa; somente ela é quem pode criar primariamente direito. Os decretos do Presidente da República, dos Governadores ou dos prefeitos estão sempre abaixo dela; servindo apenas para dizer como elas devem ser cumpridas, operacionalizadas pela Administração Pública. Os decretos não criam direitos, apenas dizem como eles serão executados pela Administração Pública, e, no máximo, determinam como os cidadãos devem cumprir as suas obrigações, criadas por lei, perante a mesma Administração

Pública. Nota-se diferença de grau hierárquico entre as leis e os decretos. Além disso, de todo modo, há normas jurídicas que não podem ser baixadas através de decretos, mesmo que não sejam contrárias a leis, dado que os mesmos não podem criar primariamente direitos, mas tão só estabelecer como eles devem ser cumpridos. Há questões que, sob pena de serem reputadas inconstitucionais, não podem ser objetos de decreto; dependendo de lei.

Fernandes (2005) entende que o Sistema de Registro e Preços constitui em importante instrumento de gestão em que as demandas são incertas, frequentes ou de difícil mensuração. Por outro lado, o Tribunal e Contas da União já decidiu também que pode ser utilizado para objetos que dependam de outras variáveis inibidoras do uso da licitação convencional.

2.1 Compreendendo o funcionamento do sistema de registro de preço

O Decreto nº 3.931, de 2001, possibilita a compreensão do funcionamento do Sistema de Registro de Preços, preconizando o órgão gerenciador como entidade da Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos do certame que antecede o registro de preços, bem como pelo gerenciamento da Ata de Registro de Preços dele decorrente, sendo, portanto, o órgão que promove o certame licitatório.

Em seu inciso IV, institui a figura do órgão participante, órgão ou entidade que interage nos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços, podendo existir ainda a participação de um terceiro órgão, chamado de participante extraordinário, popularmente chamado de carona, que poderá interagir na contratação depois de concluso o processo sem que tenha participado do certame licitatório. A participação de carona ocorrerá por intermédio da adesão à ata de registro de preços, cuja permissibilidade legal possibilita a contratação de até 100% do quantitativo registrado.

Após definida a utilização do Sistema de Registro de Preços no processo licitatório, algumas etapas devem ser observadas, segundo o Decreto nº 3.931, de 2001:

- a) motivada a solicitação de abertura de processo licitatório, com a utilização do sistema de registro de preços, o órgão gerenciador, após definido o objeto a ser licitado, promove ampla pesquisa de mercado para então efetuar o projeto básico

ou o termo de referência e, em seguida, confeccionar as minutas do edital.

- b) A licitação para registro de preço deve ser realizada na modalidade de concorrência ou de pregão do tipo menor preço, precedida de ampla pesquisa de mercado.

Após a realização do certame licitatório, têm-se os preços registrados por meio de uma ata com prazo de vigência não superior a um ano, computadas nele as eventuais prorrogações. De acordo com o Decreto nº 3.931, de 2001, Ata de Registro de Preços é um documento vinculativo, obrigacional, com características de compromisso para futura contratação, no qual se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.

2.2 A figura de carona em atas de registro de preços

O Decreto nº 3.931, de 2001, determina que a Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão da Administração, que não tenha participado do processo licitatório. Essa participação se dará após prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que fique comprovada a vantagem na aquisição do bem ou serviço.

A possibilidade de participação de outras instituições nas atas de registro de preço, de acordo com o Decreto nº 3.931, de 2001, deve se atentar para:

- Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da Ata de Registro de Preços, deverão manifestar seu interesse junto ao órgão gerenciador da Ata, para que ele indique os possíveis fornecedores e respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação.
- Caberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecida, optar pela aceitação ou não do fornecimento, independentemente dos quantitativos registrado em Ata, desde que esse fornecimento não prejudique as obrigações anteriormente assumidas.

- As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços.

Os usuários das Atas de Registro de Preços podem ser classificados por dois tipos:

- Órgão Participante: entidade que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a Ata de Registro de Preços.
- Órgão Gerenciador: entidade da Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos do certame para registro de preços e gerenciamento da Ata de Registro de Preços dele decorrente.

Fernandes (2005) afirma que o carona, no processo de licitação, é um órgão que antes de proceder à contratação direta sem licitação ou à licitação, verifica já possuir, em outro órgão público, da mesma esfera ou de outra, o produto desejado em condições de vantagem de oferta sobre o mercado já comprovadas. Permite-se ao carona que, diante da prévia licitação do objeto semelhante por outros órgãos, com acatamento das mesmas regras que aplicaria em seu procedimento, reduzir os custos operacionais de uma ação seletiva.

Sendo assim, conforme Fernandes (2005), o procedimento para ser carona é realizado da seguinte forma: após realização do certame licitatório por parte do órgão gerenciador, o mesmo será formalizado por meio da Ata de Registro de Preços, sempre com a ciência do fornecedor. Quando outro órgão tiver interesse na aquisição do mesmo objeto licitado, ele deverá entrar em contato com o órgão gerenciador e solicitar autorização para aderir à Ata de Registro de Preços.

Fernandes (2005) ainda demonstra que, após a autorização do órgão gerenciador e comprovada que a aquisição é exequível, ou seja, o preço do mercado está igual ou superior ao licitado, o órgão solicitante poderá realizar o empenho do objeto demandado, observando-se a limitação de cem por cento dos quantitativos registrados. Exemplificando hipoteticamente a carona, ocorre da seguinte forma:

- A Universidade Federal do Paraná realiza um certame licitatório para aquisição de 3 veículos, e a licitação foi realizada na modalidade pregão eletrônico com Sistema de Registro de Preços e firmada a Ata de Registro de Preços com um fornecedor X, que se compromete a entregar o objeto licitado. Se outra Universidade, de qualquer Estado da União, tiver demanda pelo objeto licitado e verificar que existe na Universidade Federal do Paraná esse objeto já licitado e com Ata de Registro de Preço firmada, ela poderá se utilizar da figura do carona para aquisição da demanda, observadas as regras para a celebração da aquisição, ou seja, deverá solicitar autorização de adesão ao órgão gerenciador que verificará com o fornecedor se aceita a adesão; depois de autorizada a adesão, o órgão solicitante assumirá a Ata como sua, aderindo a todas as condições estabelecidas, e adquirindo os veículos diretamente, não havendo necessidade de nova licitação, com o fornecedor até o limite de 3 veículos.

2.3 Críticas à figura de carona no sistema de registro de preços

Santana (2011) observa alguns princípios que são violados com a inclusão de carona no sistema de contratações públicas. A primeira, e talvez a mais nítida violação, é o da legalidade. A forma de o Estado contratar é toda vinculada, seja adquirindo coisas (licitação), ou selecionando pessoas (concurso público). O legislador se preocupou em traçar previamente os procedimentos para contratação, valorizando a segurança jurídica, com vistas a afastar os apadrinhamentos e a pessoalidade do seio da Administração. Registra-se que a legalidade a que se sujeita o Administrador Público é especial, a lei deve ser a guia do administrador, na dúvida, o administrador deve sempre aplicá-la. A Lei de Licitações, em momento algum, faz menção ao carona, então, não poderia ser o Decreto um procedimento à revelia da Lei.

O carona fere o princípio da licitação obrigatória, consagrado no art. 37, inciso XXI, da Constituição da República. Licitar, segundo Santana (2011), é a regra para a Administração contratar; as exceções ao dever de licitar devem estar previstas em Lei, são os casos de dispensa e

inexigibilidade, e o carona é, de certa forma, contratação direta sem previsão legal.

Outro princípio afetado pelo aderente em Ata de Registro de Preços é o da vinculação ao Edital; o ato convocatório é a regra nuclear do procedimento licitatório, em que Meirelles (2004) já dizia que o Edital é a lei interna da licitação, pois vincula tanto a Administração como os licitantes aos seus termos. Toda contratação decorrente de adesão à Ata de Registro de Preços afeta o convocatório, pois não estava prevista nem estimada no Edital, sendo, portanto, contratação excedente, a qual não foi dada a devida publicidade. A rigor, os contratos administrativos devem guardar liame com o procedimento de licitação que o originou.

Segundo Niebuhr (2006), o carona viola o princípio da vinculação ao edital porquanto ele dá azo à contratação não prevista no edital. Ora, licita-se dado objeto, com quantidade definida e para uma entidade determinada, tudo em conformidade com o edital. O fornecedor firma com a entidade que promoveu a licitação, a Ata de Registro de Preços, pelo que se compromete a entregar ou prestar a ela o que fora o objeto da licitação, conforme o edital, inclusive no que tange aos quantitativos. Durante a vigência da Ata de Registro de Preços, outra entidade que não a promotora da licitação, que não foi referida nem obliquamente no edital, adere à Ata de Registro de Preços, por meio do carona, com o propósito de receber os prêmios do vencedor da licitação.

Com efeito, contrato que decorre do carona não foi previsto no edital. Quem participou da licitação não sabia que seria contratado também por esta outra entidade, que não a promotora da licitação. Ademais, com a carona, quem adere à Ata de Registro de Preços, pode requerer para si a mesma quantidade do que fora licitado. Então, se a licitação envolvia cem unidades, com a carona de apenas outra entidade, o vencedor da licitação pode ser contratado para duzentas unidades.

Isso afronta com veemência o princípio da vinculação ao edital, na medida em que quem participou de licitação para fornecer cem unidades de um dado objeto não pode acabar sendo contratado para fornecer duzentas. Se fosse para fornecer duzentas unidades, o edital que tratasse disso comunicaria a todos os interessados que da licitação decorreria contrato para duzentas unidades e não apenas para cem.

Em síntese, o carona importa contratação apartada das condições do edital, sobretudo no tocante à entidade contratante e aos quantitativos estabelecidos no edital. Nesses termos, o carona fere o princípio da vinculação ao edital, dado que dele decorre a assinatura da Ata de Registro de Preços e contratação fora do preceituado e previsto no edital de licitação pública.

Outra irregularidade diz respeito ao fato de o carona poder escolher, entre as licitações realizadas, a que possui o objeto a ser adquirido com a marca que melhor lhe convier. Esse privilégio não poderá ser utilizado pelo órgão gerenciador, já que no momento da efetivação do certame licitatório ela é realizada pelo menor preço e não pela melhor marca.

O fornecedor é o maior beneficiário, pois, veja-mos: pode fornecer para o órgão gerenciador pelo prazo de 12 meses, e se o preço continuar adequado poderá ser consultado para propor a prorrogação da Ata de Registro de Preços por mais um período de 12 meses. Além disso, pode fornecer para todos os órgãos que solicitarem autorização de caronas. Importante ressaltar que, embora haja limite para o quantitativo a ser adquirido, não existe limite para o número de caronas.

O procedimento para se liberar a adesão ao Sistema de Registro de Preços por parte dos caronas consiste na desnecessidade de repetição de processos licitatórios onerosos, lentos e desgastantes. Essa é a principal vantagem para o gerenciamento dos órgãos públicos apontada por Fernandes (2011), na qual a figura de carona do Sistema de Registro de Preços reduz substancialmente os custos nos procedimentos licitatórios, bem como todos os esforços de uma licitação, como a montagem de uma ata, pesquisa de orçamentos, encaminhamento ao setor jurídico para parecer e a divulgação em jornais. Com a figura de carona, esses procedimentos tornam-se desnecessários, economizando tempo, recursos financeiros e mão de obra que seriam despendidos por um novo certame licitatório.

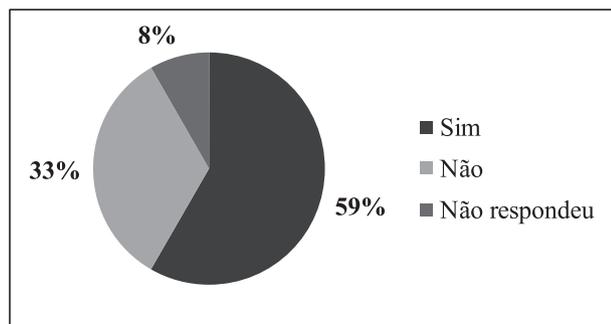
3 Metodologia e análise dos resultados da pesquisa

A pesquisa é fundamentada em aspectos qualitativos, pois se baseia em pesquisas textuais sobre licitação. No entanto, a ideia é reforçada por uma pesquisa quanti-

tativa, de modo a confrontar com as ideias apresentadas. Assim, foram encaminhados questionários aos membros do Fórum de Pró-Reitores de Administração e Secretários de Planejamento das Instituições Federais de Educação Superior (FORPLAD), composto de dez perguntas fechadas e duas perguntas abertas. Houve retorno com doze respostas, que serão analisadas na sequência.

Buscou-se saber dos Pró-Reitores e Secretarias das IFES, se o Sistema de Registro de Preço deve ter adoção obrigatória. Os resultados são indicados no Gráfico 1.

Gráfico 1 O SRP deve ter adoção obrigatória?



Sete dos respondentes disseram que sim, concordando que o Sistema de Registro de Preços deve ter adoção obrigatória, enquanto quatro responderam que não concordam com a adoção obrigatória. Um dos entrevistados não respondeu à pergunta.

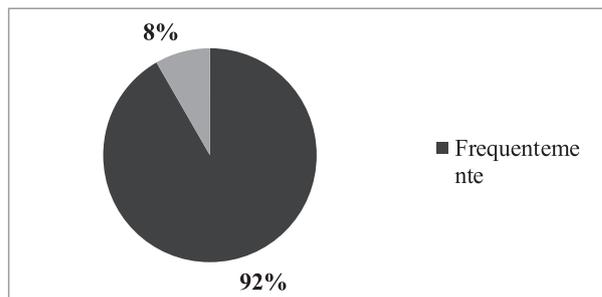
Na sequência, buscou-se saber se os respondentes tinham conhecimento do Sistema de Registro de Preço. Todos os doze responderam que sim, que já ouviram falar no Sistema de Registro de Preços, ou seja, 100% dos respondentes.

Quando questionados se a Instituição onde desenvolvem suas atividades adere carona em Atas de Registro de Preços, novamente todos os doze responderam que sim, ou seja, 100% dos respondentes.

Ao se perguntar se o departamento de compras, ou outro órgão responsável, autoriza adesão de outras Universidades às Atas de Registro de Preços de sua Instituição, os doze respondentes disseram que sim, a adesão é permitida.

Se a carona é utilizada com frequência, foi outra indagação do questionário, cujo resultado consta no Gráfico 2.

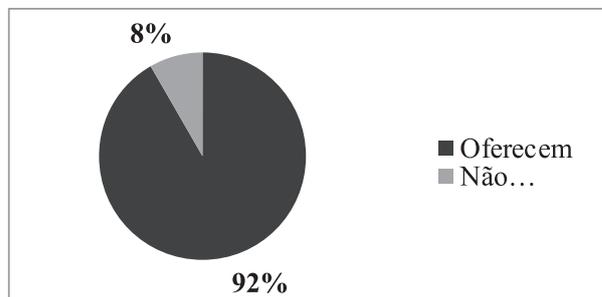
Gráfico 2 Frequência da ocorrência de carona



Para a frequência de ocorrência de carona, onze dos respondentes disseram que sim, que a carona ocorre com frequência, enquanto um respondente disse que não ocorre com frequência.

Buscou-se saber também se os fornecedores oferecem Atas para a Instituição, conforme dados apresentados no Gráfico 3.

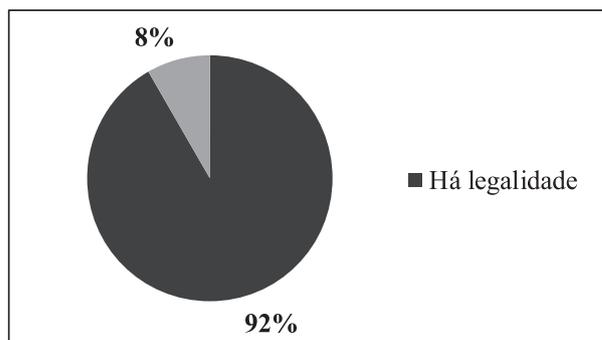
Gráfico 3 Oferta de Atas pelas Empresas Privadas



Observa-se que onze dos respondentes afirmaram que empresas privadas oferecem Atas de Registro de Preços, enquanto um respondeu que não.

Agora, questiona-se sobre a legalidade de carona, apresentado no Gráfico 4.

Gráfico 4 Legalidade da figura de carona



Onze dos que responderam concordam que a carona em Ata de Registro de Preços é legal e moral, e apenas um afirmou que há ilegalidade e imoralidade. A mesma situação ocorreu para a pergunta se a carona pode ser uma opção inteligente para a redução de custos, pois onze acharam que sim, que a carona é uma opção inteligente para a redução de custos enquanto um não concorda.

Por fim, quanto às perguntas fechadas, questionou-se se a liberação da carona para outros órgãos não fere os princípios da moralidade, da igualdade e da isonomia. Nesse caso, todos os doze respondentes, ou seja, 100% deles entendem que a carona não fere os princípios da moralidade, da igualdade e da isonomia.

O carona é mais interessante para o setor público ou para o setor privado? foi uma das perguntas abertas respondidas por dez dos Pró-Reitores e Secretários. Os resultados foram consolidados e categorizados por similaridade, cujas informações podem ser observadas no quadro a seguir.

Quadro 1 Vantagem da carona para o setor público

Categoria da resposta	Quantidade de resposta
É vantajoso para a Administração Pública	3
Depende	2
Vantajoso tanto para a Administração Pública quanto para os fornecedores	4
Indiferente	1

Fonte: Elaborado pelos autores

Os respondentes que afirmaram ser vantajoso entendem que a figura de carona minimiza os entraves burocráticos vividos pelas Universidades, pois evitaria os procedimentos formais comuns e legislações complexas, trazendo ao mesmo tempo oportunidades de aquisições a preços vantajosos, diminuindo assim os custos.

Os dois gestores que responderam “Depende” sugerem uma análise mais criteriosa, na qual a figura de carona deve sempre ver o lado da economicidade e não se tornar uma prática constante. Deve-se observar se o valor de comércio é superior ao licitado, e uma análise criteriosa antes de uma adesão.

A maioria dos respondentes, quatro, acredita que a figura de carona é vantajosa tanto para a instituição pú-

blica quanto para os fornecedores, pois do lado público, significa maior agilidade nos processos devido ao menor custo operacional, menor tempo e com preço competitivo, além de evitar aquisições de fornecedores desconhecidos e com baixa qualidade. Do lado dos fornecedores, a vantagem se encontra em vendas maiores dentro do negócio da empresa, aumentando a sua escala.

Apenas um respondente entendeu que para a administração pública é indiferente a figura de carona, apenas para o fornecedor é mais interessante por possibilitar atender a vários órgãos.

Dessa forma, para a pergunta aberta de número 1, as dez respostas obtidas indicam que a figura de carona em Atas de Registro de Preços é vantajosa tanto para o setor público quanto para o setor privado.

Para a segunda pergunta aberta, “*O controle sobre o uso de caronas, por parte dos órgãos de controle externo (CGU e TCU), é mais intenso do que nas licitações convencionais? Justifique*”, houve nove respostas, que serão evidenciadas a seguir.

Quadro 2 Maior rigor da CGU e TCU sobre a Carona

Categoria da resposta	Quantidade de resposta
Sim, é mais intenso	4
Não, não é mais intenso	5
Preocupação com outras questões	1

Fonte: Elaborado pelos autores

Quatro respondentes entendem que os órgãos de controle são mais intensos na fiscalização da figura de carona do Sistema de Registro de Preços, pois não basta só aderir, as instituições devem provar que sua adesão é realmente vantajosa, principalmente no critério preço. Uma das respostas sugere que o maior controle deve ocorrer pelo fato de os órgãos considerarem que a carona reduz a competitividade.

A maioria dos respondentes, cinco, entende que é indiferente a preocupação dos órgãos de controle, pois na vivência deles, suas instituições ou unidades não tiveram qualquer tipo de auditoria com foco em caronas.

No entanto, um respondente foi bastante crítico com os órgãos de controle, por entender que a figura de carona não é problema para a administração pública.

Para ele, a Controladoria Geral da União CGU e o Tribunal de Contas da União TCU deviam se preocupar mais com a quantidade de empresas desonestas que participam dos pregões, com o objetivo de fraudar o sistema, entregando produtos de baixa qualidade ou até mesmo não entregando os produtos. Empresas que sequer possuem uma sede adequada e são cadastradas no sistema, apostam na impunidade, pois o processo de penalização é muito moroso.

Nesse sentido, das dez respostas obtidas, a maioria entende que os órgãos de controle não exercem maior fiscalização em suas instituições devido ao uso da figura de carona.

De um modo geral, com os gráficos apresentados e as respostas das perguntas abertas, observa-se um posicionamento favorável ao uso da figura de carona nas universidades públicas federais brasileiras, pelo fato de seus gestores entenderem trazer maior agilidade nos procedimentos licitatórios, como apontou Fernandes (2011) ao entender que a carona traz vantagens gerenciais. No entanto, observaram-se algumas críticas quanto ao seu uso, em especial que as instituições devem prezar pela economicidade antes de uma adesão à Ata de Registro de Preços, corroborando com o que Niebuhr (2006) e Santana (2011) afirmaram.

Para coibir abusos, os órgãos de controle estão começando a apresentar maior rigor nas auditorias das instituições, já tendo iniciado em algumas, conforme exposição de alguns respondentes.

4 Considerações finais

Após análise da fundamentação teórica com os dados obtidos da pesquisa, concluiu-se que o Sistema de Registro de Preços é um importante instrumento utilizado pelas Instituições Federais de Educação Superior - IFES, bem como pela Administração Pública. Os resultados e discussões apresentados caminham no sentido de afirmarem que a figura de carona é interessante para as universidades, no sentido em que agilizam os certames licitatórios, diminuindo custos operacionais. Porém há ressalvas, ao sugerir que a carona não se torne um abuso, uma constante nas licitações, e sempre com a ob-

servância criteriosa dos aspectos da lei, em especial, a economicidade.

As empresas privadas ganhadoras de uma Ata de Registro de Preços, fruto de licitações de órgãos públicos, devem também obedecer às legislações que tratam da licitação, como as discutidas na seção 2, não cometendo abusos como se os seus produtos e serviços estivessem em uma prateleira prontos para serem adquiridos. Deve haver coerência e bom senso, afim de que as instituições só adquiram produtos ou serviços que realmente necessitem, e somente caso haja vantagem econômica. Os órgãos de auditoria como a Controladoria Geral da União e o Tribunal de Contas da União devem ser mais rigorosos nesta questão, de modo a evitar vantagens econômicas sobre os recursos públicos.

Permitir a adesão de números infinitos de caronas ao registro de preços é o mesmo que se criar uma espécie de processo licitatório, sem uma previsão legal, pois a partir de uma licitação, vários contratos poderão ser celebrados, além do que o contratado terá vantagens por um acréscimo exponencial no valor do processo licitatório inicial.

Concluindo, a figura de carona no Sistema de Registro de Preço é bem vista pelos gestores por trazer vantagens para suas gestões, mas deve ser utilizada com ponderação, para evitar abusos no uso dos recursos públicos.

No decorrer da presente pesquisa, surgiram outras indagações que servem de sugestões para pesquisas futuras, como a expansão da população para outros órgãos públicos, como agências reguladoras (INSS, ANVISA, ANTT) e ministérios (da educação, do planejamento, da fazenda, da saúde), de modo a evidenciar o uso da carona nas demais esferas públicas. Pode-se também analisar a percepção dos empresários que fornecem via carona, entendendo o ponto de vista do outro lado.

Esta pesquisa foi iniciada no primeiro semestre de 2012 e faz parte de outra mais abrangente, a ser elaborada no decorrer do segundo semestre de 2012 até 2013, resultando em uma dissertação. A quantidade de respondentes poderia ter sido maior, sendo uma limitante da presente pesquisa, em que os pesquisadores buscarão amenizá-la na pesquisa mais abrangente.

Referências

- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *sistema de registro de preços: manual do usuário*. Brasília: MPOG, 2006.
- ESCOBAR, J.C. Mariense. *Sistema de registro de preços nas contas públicas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.
- FERNANDES, J.U. Jacoby. *Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- NIEBHUR, Joel de Menezes. “Carona” em ata de registro de preços: atentado veemente aos princípios de direito administrativo. *Revista Zênite de Licitações e Contratos*, São Paulo, n. 143, p. 13-19 jan. 2006.
- SANTANA, Luiz Cláudio. *O sistema de registro de preços e o carona*. 2011. Disponível em: < www.capitalpublico.com.br/conteudo/articulando>. Acesso em: 11 set. 2012.
- SOUTO, Marcos Juruema Villela; GARCIA, Flávio Amaral. Sistema de registro de preços: o efeito “carona”. *Boletim de Licitações e Contratos*, São Paulo, n. 3, mar. 2007.

**Para publicar na revista Universitas Gestão e TI,
entre no endereço eletrônico
www.publicacoesacademicas.uniceub.br.**

Observe as normas de publicação, facilitando e agilizando o trabalho de edição.