



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE (FACE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

O Processo de Compras Compartilhadas do MEC: Estudo sobre a figura do “carona”

ALUNO: EDUARDO ALÍPIO PAULINO DE AGUIAR
ORIENTADORA: PROFA. DRA. DORIANA DAROIT

BRASÍLIA
2012

EDUARDO ALÍPIO PAULINO DE AGUIAR

O Processo de Compras Compartilhadas do MEC: Estudo sobre a figura do “carona”

Dissertação de mestrado apresentado ao Curso de Mestrado Profissional em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração do Departamento de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE) da Universidade de Brasília.

Orientadora: Professora Doutora DORIANA DAROIT

BRASÍLIA - DF
2012



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE (FACE)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

O Processo de Compras Compartilhadas do MEC: Estudo sobre a figura do “carona”

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o trabalho de dissertação do Curso de Mestrado Profissional em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília do aluno:

EDUARDO ALÍPIO PAULINO DE AGUIAR

Professora Doutora DORIANA DAROIT
PROFESSORA ORIENTADORA

Prof. Dr. Francisco Antonio Coelho Junior
Professor Examinador

Prof. Dr. Luis Kalb Roses
Professor Examinador

BRASÍLIA - DF
2012

Aguiar, Eduardo Alipio Paulino de
O Processo de Compras Compartilhadas do MEC: Estudo
sobre a figura do “carona” / Eduardo Alipio Paulino de
Aguiar – Brasília 2012.
118 fl.
Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília,
Departamento de Administração, 2012.
Orientadora: Prof^ª. Dra. Doriana Daroit, Departamento de
Administração.

LISTA DE ABREVIATURAS

Ata de Registro de Preços	ARP
Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior	CONAES
Conselho Nacional de Educação	CNE
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior	CAPES
Coordenação Geral de Compras e Contratos	CGCC
Coordenação Geral de Gestão de Pessoas	CGGP
Coordenação Geral de Recursos Logísticos	CGRL
Controladoria-Geral da União	CGU
Portal de Compras do Governo Federal	COMPRASNET
Divisão de Registro de Preços	DRP
Diário Oficial da União	DOU
Diretoria de Tecnologia da Informação	DTI
Empresas de Pequeno Porte	EPPs
Fundação Joaquim Nabuco	FUNDAJ
Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	FNDE
Instituto Nacional de Educação dos Surdos	INES
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira	INEP
Institutos Federais	IFEs
Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro	JBRJ
Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência	LIMPE
Manutenção, Reparo e Operação	MRO
Ministério da Educação	MEC
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	MPOG
Nova Gestão Pública	NGP
Pregões Eletrônicos	PEs
Pregões Reversos	PRs
Subsecretaria de Assuntos Administrativos	SAA
Secretaria Executiva	SE
Serviço Federal de Processamento de Dados	SERPRO
Sistema de Informações de Documentos	SIDOC
Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle	SIMEC
Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação	SLTI
Subsecretaria de Planejamento e Orçamento	SPO

Sistema de Registro de Preços	SRP
Termo de Referência	TR
Tribunal de Contas da União	TCU

RESUMO

Os gastos realizados com recurso público, ao contrário da iniciativa privada, não podem ser despendidos livremente. As despesas devem se pautar pela necessária vinculação ao interesse público. No que diz respeito às compras governamentais, a administração deverá se submeter a um procedimento licitatório visando assegurar a igualdade de condições a todos os concorrentes e selecionar a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Nas aquisições frequentes e com imprevisibilidade de consumo, sempre que possível, os gestores deverão se utilizar do sistema de registro de preços, conjunto de procedimentos decorrentes de uma concorrência ou de um pregão, destinados ao registro formal de preços relativos à prestação de serviços e à aquisição de bens. O presente trabalho tem por objetivo descrever o processo de Compras Compartilhadas do Ministério da Educação por meio do Sistema de Registro de Preços com a participação do carona. Para tanto, foi realizado um estudo de caso junto à Divisão de Registro de Preços (DRP), setor responsável por gerir as Atas de Registro de Preços e pelas adesões a essas atas. A coleta de dados foi feita utilizando-se os documentos do setor. Além disso, foram entrevistados os gestores responsáveis pelos pregões e adesões. Os dados encontrados demonstram que a participação do “carona” em Atas de Registros de Preços deveria ser melhor regulamentada. Após isso, o “carona” eventual atenderia aos princípios administrativos e se beneficiaria do ganho de escala.

PALAVRAS- CHAVE: Pregão Eletrônico, Compras Governamentais, Carona.

ABSTRACT

The spending on public resource, unlike the private sector cannot be spent freely. Expenses must be guided by the necessary link to the public interest. Regarding government procurement, administration should undergo into a bidding process to ensure the same level of playing field for all competitors and select the lowest bid for the contract of its interest. The acquisitions and frequent unpredictability of consumption, where possible, managers should be using the system of record prices, a set of procedures resulting from a competition or an auction - for the formal record price for the provision of services and purchase of goods. The Ministry of Education through that system, together with the agencies related to education, achieved with the use of this instrument the reduction of large storage structures, reduced the number of bids required and costs. This paper aims to describe the process of Shared Purchasing through a System of Registered Prices in 2009 with the participation of the “rider”. To this end, it was carried out a case study in the Division of Price Registration (DPR), responsible for managing the sector Division of Price Registration and the accessions to these minutes. Data collection was made using the documents of the sector. Moreover, the managers responsible from these auctions and adhesions were interviewed. Data were analyzed using content analysis. The obtained data showed that the participation of the “rider” in Minutes Record Prices should be better regulated. After that, the eventual “rider” would meet the administrative principles and would benefit from gain of scale.

Key words: Electronic Auction, Governmental Purchase, “rider”.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS	xi
LISTA DE TABELAS	xii
1. INTRODUÇÃO	13
1.1. PROBLEMA DE PESQUISA	19
1.2. OBJETIVOS	21
1.2.1. Objetivo Geral	21
1.2.2. Objetivos Específicos	21
1.3. JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA.....	21
1.4. ESTRUTURA DO TRABALHO.....	23
2. REFERENCIAL TEÓRICO	25
2.1. SISTEMA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS.....	25
2.2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA DO PROCESSO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS	37
2.3. SISTEMA DE COMPRAS MEC E OS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS	39
3. METODOLOGIA DE PESQUISA	46
3.1. CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA	46
3.2. PROPÓSITO	47
3.3. UNIDADE DE ANÁLISE	47
3.4. LOCAL DA PESQUISA	48
3.5. COLETA DE DADOS	48
3.6. PROTOCOLO DE PESQUISA	51
3.7. ANÁLISE DE DADOS	54
4. RESULTADOS	56
4.1. O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO NO MEC.....	58
4.2. PREGÕES ELETRÔNICOS	65
4.2.1. Pregões Eletrônicos com adesão do “carona”	69
4.3. O “CARONA” E O LIMPE	85
4.3.1. Legalidade	86
4.3.2. Impessoalidade	88
4.3.3. Moralidade	89
4.3.4. Publicidade	91
4.3.5. Eficiência.....	92
5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	98

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	101
APÊNDICE A	106
APÊNDICE B.....	111
APÊNDICE C	113
ANEXO A.....	116

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Temas de estudos sobre Compras	27
Quadro 2	Resumo da visão dos entrevistados a respeito do “carona” em relação ao LIMPE	94

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Adesões Concedidas, Negativas e Ofícios sem resposta	69
Tabela 2	Adesões concedidas por estado e por região	71
Tabela 3	Adesões concedidas para rede de educação e para os outros órgãos	72
Tabela 4	Adesões concedidas para rede de educação e outras instituições	73
Tabela 5	Multiplicador do quantitativo dos itens do PE 46	74-75
Tabela 6	Multiplicador do quantitativo dos itens do PE 46	76
Tabela 7	Média de dias para obtenção do ofício de adesão	77
Tabela 8	Tabela de valores homologados e Pregões realizados – 2009 e 2011	80-81

1. INTRODUÇÃO

Nos anos 90, a tarefa política foi a reforma ou a reconstrução do Estado. Entre os anos 30 e 60 deste mesmo século, o Estado foi um fator de desenvolvimento econômico e social. Em particular, após a Segunda Guerra Mundial, o mundo pôde assistir um período de prosperidade econômica e de melhoria nos padrões de vida. Mas, a partir da década de 70, devido ao crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa de redução das taxas de crescimento econômico, do aumento das taxas de desemprego e da elevação dos índices de inflação, que ocorreram globalmente (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 49). Ainda segundo Bresser-Pereira (p. 49), a onda neoconservadora e as reformas econômicas orientadas para o mercado, foram a resposta à crise, que, os neoliberais imaginaram como resultado ter o Estado mínimo.

Na década de 90, verificou-se a inviabilidade da proposta conservadora de Estado mínimo, pois essas reformas revelaram sua verdadeira natureza, ou seja, a necessidade da reconstrução do Estado, no intuito de se realizar não apenas as tarefas clássicas do estado, garantia dos contratos e da propriedade, e o seu papel de garantidor dos direitos sociais e promotor da competitividade do seu respectivo país.

Nesse mesmo período, a globalização tornou-se um fator bastante discutido, não somente no setor privado, mas também no setor público. Com relação a globalização, Gaetani (1998) mostra que nas mais diversas dimensões da época (financeira, cultural, econômica, demográfica e tecnológica, entre outras), ela estava produzindo corporações cada vez mais competitivas, ágeis, flexíveis e poderosas, capazes de superar muitos países, conforme o ângulo da análise. Em contrapartida, o Estado encontrava-se em xeque, bem como seu padrão de interações com a sociedade, de onde se espera que emane seu poder. Rediscutem-se suas áreas de atuação, em que níveis de regulação coletiva devem atuar, bem como sua capacidade de se governar.

De acordo com Bresser-Pereira (1998, p. 49), essa reforma administrativa abarcou o tratamento de três problemas estatais: a) dois problemas econômico-políticos – a delimitação do Estado e a redefinição do papel regulador do Estado; b) um econômico-administrativo – a recuperação da governança ou capacidade financeira e

administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e c) um político – o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar.

A aceleração do desenvolvimento tecnológico ocorrido na segunda metade do século XX, levou o sistema econômico mundial passou por uma profunda transformação, tendo a redução dos custos de transporte e de comunicação como indutores da globalização da economia mundial, tornando-a mais integrada e competitiva (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 53).

Como consequência, os estados nacionais perderam autonomia, as políticas econômicas desenvolvimentistas e países relativamente fechados e autárquicos não mais se revelaram efetivos. Foi se tornando claro que o objetivo da intervenção estatal deixara de ser proteção contra a concorrência para se transformar na política deliberada de estimular e preparar as empresas e o país para a competição generalizada. O Estado e o mercado deveriam se transformar em fatores complementares de coordenação econômica. A globalização impôs dupla pressão sobre o Estado: de um lado exigiu que o Estado precisasse ser mais forte para enfrentar o desafio e, por outro, deveria se tornar mais barato, mais eficiente na realização de suas tarefas (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 53).

Na visão de Marini (2002), a crise dos anos 70, que provocou iniciativas de reestruturação econômica e a reconfiguração das estratégias empresariais, introduziu, já no início dos anos 80, no debate sobre o Estado contemporâneo, questões relativas às necessidades de incorporação de novos papéis, de abandono de outros e, sobretudo, a exigência de reorganização para enfrentar a crise e adequar-se aos novos requerimentos. Essa crise, a partir do esgotamento do modelo burocrático de administração pública vigente, colocou em questionamento o modo tradicional de organização e gestão governamental. Gerando um profundo déficit de desempenho em termos da baixa qualidade na prestação dos serviços ao cidadão, que é a dimensão da crise percebida pelo cidadão. O processo de enfrentamento dessa crise, inicialmente na Grã-Bretanha, depois adotado, quase que de forma generalizada, em diversos outros países ficou conhecido como a *New Public Management* (Nova Gestão Pública — NGP) (MARINI, 2002).

Com foco sobre as mudanças no estado brasileiro, a nova administração pública ou abordagem gerencial tem como objetivo conferir maior agilidade ao Estado com relação às práticas gerenciais. Isso exige mudança de paradigmas por um governo por resultados. Como elemento para essa mudança paradigmática, a eficácia gerencial vem sendo adotada na gestão pública, cujos aspectos orientadores são, segundo Osborne e Gaebler (1994): a) o cidadão como cliente; b) a qualidade total a custos baixos nos serviços; e c) o governo orientado por missões e objetivos, além de descentralizado, preventivo, empreendedor, competitivo e voltado para o mercado.

No entanto, a mudança do papel do estado vem acompanhada de mudanças legais. Assim, no intuito de melhorar sua estrutura pública dentro das diretrizes e do perfil do Estado Gerencial, conseguindo, assim, dar transparência às suas ações e eficiência em seus serviços, o governo brasileiro iniciou uma reforma que envolveu processo de elaboração de leis, visando imprimir maior celeridade e controle em seus processos. Um dos processos transformados por estas mudanças estruturais, legais e gerenciais foi o processo de compras. Um exemplo claro foi a Lei Nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37 do inciso XXI da Constituição Federal, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências; e, a Lei Nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, onde o governo implementou da Legalidade, Impessoalidade, Publicidade, Eficiência e Moralidade, os Princípios Administrativos mais conhecidos sob a sigla LIMPE.

No Brasil, o processo de pregão surgiu em 1998 com a criação do Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet – que é um *site web* instituído pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) para as compras da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), com o intuito de simplificar, dar maior transparência rapidez e competitividade ao processo de aquisições da Administração Pública (COMPRASNET, 1995).

Oliveira (2009) mostra que a sessão pública do Pregão Eletrônico (PE) ocorre em ambiente virtual da Internet que, para garantir maior segurança do processo, utiliza técnicas de criptografia que ajudam na condução do sistema eletrônico. O órgão licitante tem o apoio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI do MPOG. Para isso, o órgão solicitante e os participantes devem se cadastrar previamente

no provedor do sistema eletrônico. Teodorović (2011) explica, ainda, que o credenciamento se dá por meio de chave e de senha pessoais e intransferíveis, de exclusiva responsabilidade dos licitantes que poderão ser utilizadas em outros pregões. Por fim, elucida que o credenciamento junto ao provedor do sistema implicará na responsabilidade legal do licitante e na presunção de sua capacidade técnica. Desde então, esse instrumento virtual de compras tem alcançado resultados considerados positivos. Segundo dados do Comprasnet (1995), nos anos de 1993 e 1994, a participação das pequenas e microempresas nas compras do governo se elevou em 42%, atendendo à política governamental de incentivo a essas empresas, e reduziu os custos das compras governamentais em até 30%.

O suporte técnico desse *website* fica a cargo do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). É nesse *site* que ocorrem os processos eletrônicos de aquisição, os Pregões Eletrônicos. Lá estão disponibilizadas informações referentes às licitações e contratações promovidas pelo Governo Federal, os avisos de licitação, as contratações realizadas, a execução de processos de aquisição pela modalidade de pregão, as Atas de Registro de Preços (ARPs) e outras informações relativas às negociações realizadas pela administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Além disso, o *website* contém a legislação vigente que regula o processo de serviços gerais e de contratação, além de diversas publicações sobre o tema e lá os fornecedores têm acesso a diversos serviços, tais como: solicitação de inscrição no cadastro de fornecedores do Governo Federal; obtenção de editais; participação em processos eletrônicos de aquisição de bens e contratação de serviços; e outros. Para acesso às opções, não há necessidade de cadastro e de senha de acesso, sendo ofertados serviços às organizações e até mesmo aos cidadãos, que podem acompanhar, comparar e auxiliar no controle dos Pregões Eletrônicos.

Para reformular sua gestão na área de compras, o governo aprovou o Decreto Nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, que regulamenta a modalidade de licitação denominada pregão para aquisição de bens e serviços comuns. Outra regulamentação veio com a Lei Nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que regulamenta sobre os pregões

serem ser realizados por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, conhecidos por Pregões Eletrônicos (PEs).

A Lei Nº 10.520/2002, instituiu no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37 inciso XXI da Constituição Federal, a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. O Decreto Nº 5.450, de 31 de maio de 2005, regulamenta o pregão, na forma eletrônica para aquisição de bens e serviços comuns.

Os órgãos governamentais vêm se valendo dos PEs, do tipo leilões reversos¹, para aquisição de bens e serviços comuns, que funcionam nos moldes do leilão alemão ou de preço descendente. Esse PE apresenta características opostas ao pregão inglês, uma vez que o leiloeiro inicia a oferta a um preço relativamente elevado. Progressivamente, à medida em que o pregão acontece, o preço se reduz até que as ofertas param e um licitante possa reivindicar o item ao preço corrente. Quando unidades múltiplas são leiloadas o número de licitantes dispostos a arrematar o bem ao último preço proposto, torna-se maior à medida que o preço declina. Dessa forma, o processo continua até que a demanda total se iguale à quantidade oferecida. Assim, os bens são progressivamente premiados aos licitantes individuais, os quais podem comprar qualquer fração do estoque à venda ao preço corrente, à medida em que o preço cai. Segundo Teodorović (2011), o comércio eletrônico permite que um grande número de participantes interajam em no mercado, diminui os custos de transação, aumenta a velocidade de execução das transações e exige reação rápida dos participantes para qualquer nova informação.

Emiliani e Giampietro (2007) afirmam que pregões reversos (PRs) não são apenas uma extensão das práticas de negócios tradicionais, porque o uso de leilões reversos representa exatamente uma expansão agressiva do poder do comprador que relançar fontes a partir de parceiros comerciais de longo prazo aos instrumentos cuja

¹ Este tipo de leilão é uma forma de *e-procurement* (obtenção). Existem várias definições de *e-procurement*, sugeridas nas diferentes literaturas. Neste estudo é a de que “o *e-procurement* serve para adquirir bens e serviços, usando meios eletrônicos, tendo como objetivo um maior controle nos processos de aquisição e redução de custos uma vez que os produtos são licitados por diferentes fornecedores” (LOPES e SANTOS, 2006). No caso Brasileiro, é usado o *e-Reverse Auctioning*, ou leilão reverso, que usa tecnologias da Internet. Os licitadores vão apresentando propostas de preços cada vez mais baixas até não ser possível baixar mais os preços.

finalidade é ajudar os compradores obter reduções de custo no curto prazo. Afirmam ainda que, os PRs são coercivos. As reações dos fornecedores a eles, e da literatura filosófica e econômica relacionada à coerção, todas indicam que esta ferramenta de compra é fundamentalmente coercitiva, de fato, a coerção psicológica e econômica é essencial para atingir os resultados que os compradores procuram, a redução do preço por unidade, especialmente de fornecedores habituais (EMILIANI; GIAMPIETRO 2007).

Menezes, Silva e Linhares (2007) argumentam que, apesar dos bons resultados com a utilização dos pregões, o caráter unidimensional que os rege restringe a negociação à variável preço, o que representa uma subutilização de todo o seu potencial. Para eles, na maioria das vezes, uma negociação envolve a consideração de outros atributos, tais como a qualidade dos produtos e serviços, o prazo de entrega, as formas de pagamento, a garantia e a assistência técnica. Sob uma ótica prática, os pregões eletrônicos têm sido utilizados, preferencialmente, nos processos de aquisição de *commodities* e de bens e serviços para Manutenção, Reparo e Operação (MRO).

O modelo atual de compras públicas federais é descentralizado. De acordo com a legislação atual, Lei Nº. 12.595 de 19 de janeiro de 2012, cada órgão possui seu orçamento em separado, fato que permite licitações por meio das quais cada órgão realiza seu pregão o que inclui o Ministério da Educação (MEC). Esse modelo demanda recursos e esforços de tempo, pessoal, material e outros, o que provoca um maior custo por unidade. No sentido inverso desse modelo, o MEC, a partir de 2008, centralizou seu sistema de compras e, desde então, os resultados obtidos vêm demonstrando que o compartilhamento das compras por meio do Registro de Preços proporcionou uma maior coordenação e acompanhamento do processo de compras por parte dos gestores, bem como uma diminuição significativa dos preços com compras de bens e serviços como será mostrado posteriormente.

1.1. PROBLEMA DE PESQUISA

O Sistema de Registro de Preços (SRP) como ferramenta de compras para a Administração Pública além de obrigatório, facilitou e vem facilitando as aquisições de bens ou serviços. É um procedimento totalmente transparente já que o pregão eletrônico ocorre no ambiente Comprasnet (OLIVEIRA, 2009). Finalizado o pregão e registrada a Ata, a mesma tem de ser publicada no Diário Oficial da União (DOU) e, no caso do MEC, cópias digitalizadas dos pregões, cujas atas estejam em vigor, são publicadas na Internet, no intuito de dar transparência e facilitar a adesão por parte de outros órgãos da Administração.

O Decreto Lei Nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que regulamentou o Sistema de Registro de Preços, em seu art. 8º, permitiu que durante a vigência da Ata de Registro de Preços, qualquer órgão ou entidade da Administração, que não tenha participado do certame licitatório, passou a utilizá-las mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem. O órgão não participante ficou conhecido pelo apelido de “carona”. Para os gestores, a adesão a outras ARPs passou a ser um instrumento rápido de aquisição de bens e serviços. A figura do “carona” tem sido objeto de muitos questionamentos, gerando dúvidas e insegurança. Um dos principais motivos de tais dúvidas se trata da falta de controle do órgão gerenciador da ARP. O Tribunal de Contas da União (TCU) acompanha sendo consultado, emite acórdãos reguladores direcionando e balizando o PE, em alguns casos aplica multa.

Devido a todas essas vantagens para a Administração Pública, cresceu o interesse na utilização e uso de ARPs homologadas pelos órgãos não participantes do PE na origem. Tendo em vista contribuir com as discussões, formulou-se o presente estudo com o objetivo de entender melhor o carona e disseminar conhecimentos sobre o assunto aos profissionais e acadêmicos de direito e demais interessados sobre essa nova forma de contratação.

O presente estudo justifica-se em face dos questionamentos que têm surgido em relação à figura do “carona” no SRP. Embora o sistema de compras seja bastante estudado para empresas privadas, mais recentemente, as compras governamentais vêm sendo estudadas, assim, este estudo contribui para isto. Assim, como questão norteadora deste estudo coloca-se: **como se dá o processo de adesão do carona aos pregões realizados pelo MEC considerando-se sua adequação aos princípios do LIMPE?**

1.2. OBJETIVOS

Visando responder a questão de pesquisa, a seguir são apresentados os objetivos da mesma.

1.2.1. Objetivo Geral

Descrever o processo de Compras Compartilhadas do MEC por meio do Sistema de Registro de Preços com a participação do “carona”.

1.2.2. Objetivos Específicos

- Identificar os Pregões Eletrônicos realizados pelo MEC;
- Descrever o processo de adesão do “carona” aos pregões e;
- Discutir a adequação da figura do “carona” aos princípios – Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência.

1.3. JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA DA PESQUISA

O SRP tem se mostrado um facilitador para a ocorrência das compras do governo federal. O atual sistema de compras de MRO é necessariamente feito por meio dos Pregões Eletrônicos. No âmbito federal, esses pregões ocorrem no portal Comprasnet e tem proporcionado um preço mais justo, próximo aos praticados pelo mercado.

De acordo com Albertin (1998), os benefícios percebidos por participantes individuais num mercado eletrônico aumentam à medida que organizações se juntam ao sistema. Dessa forma, os mercados eletrônicos podem impor mudanças

significativas de custos para seus participantes. Embora esses mercados requeiram grandes investimentos de capital, oferecem substanciais economias de escala e escopo; os participantes dos mercados eletrônicos se deparam com incertezas substanciais em relação aos benefícios reais de se juntar a tal sistema. Ocasionalmente, essas incertezas permanecem mesmo depois de uma organização se juntar ao sistema.

Com a finalidade de melhorar o processo de aquisição de bens e serviços para MRO, como citado acima, o Ministério da Educação centralizou suas compras criando uma Central de Compras Compartilhadas. Para tanto, o MEC convidou a participar dos processos de aquisição de bens e serviços de MRO, os seguintes órgãos: a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES); o Conselho Nacional de Educação (CNE); a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); a Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ); o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); o Instituto Nacional de Educação dos Surdos (INES); o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); e os demais órgãos vinculados à educação, 59 Universidades Federais e os Institutos Federais (IFEs) (vide Apêndice A).

De acordo com a lei Nº. 12.595/2012, o Ministério da Educação possui o segundo maior orçamento financeiro dentre todos os órgãos do governo, mas o dinheiro é pulverizado, já que cada unidade possui autonomia financeira, recebe e gerencia seu montante do orçamento anual. O MEC criou uma coordenação especializada para gerir os PEs, registrar as ARPs e os possíveis contratos advindos das ARPs. Os objetivos eram: aproveitar a estrutura e experiência do MEC na realização dos PEs e convidar os demais órgãos vinculados à educação e os da rede de ensino, a fim de juntar os orçamentos para obter ganhos de escala ao comprar os itens necessários à manutenção - MRO de todos os órgãos envolvidos e realizar PEs de forma compartilhada.

Observa-se que inúmeros questionamentos têm surgido no campo prático em relação à figura do “carona” no Sistema de Registro de Preços. Como mencionado anteriormente, o TCU vem publicando Acórdãos (ver referencial bibliográfico), multando, balizando e orientando os gestores quanto a esse assunto. Embora o sistema de compras seja bastante estudado para empresas privadas, mais recentemente as compras governamentais vêm sendo analisadas e discutidas. Conforme Quadro 1 na

seção compras governamentais. Tendo em vista contribuir com essas discussões, formulou-se o presente estudo de forma a contribuir tanto sob o ponto de vista teórico quanto prático para a compreensão do sistema de compras governamentais compartilhadas, tratando das especificidades relativas ao carona e buscando disseminar conhecimentos sobre o assunto aos profissionais e acadêmicos de direito e demais interessados sobre essa nova forma de contratação.

O atual sistema de compras compartilhadas do MEC reúne um grande número de órgãos governamentais que, ao agregarem seus volumes de compras, conseguem adquirir pelo menor preço e, ao se permitir a adesão de um grande número de órgãos – “caronas” – eles têm a possibilidade de adquirir o mesmo produto por um preço menor, ao invés de realizar um PE exclusivo para sua aquisição. Isto pode trazer consequências positivas ao meio ambiente, visto possibilitar uma minimização da utilização dos recursos humanos e proporcionar, também, economia de papel, de ligações telefônicas, de uso do computador, de energia elétrica, e outros.

O contexto de melhoria do processo de compras do MEC e dos questionamentos do TCU justificam o desenvolvimento do presente estudo, que visa contribuir para o desenvolvimento acadêmico e teórico, propõe-se, ao continuar com a pesquisa e discussão do tema no âmbito “carona”, a descrever a sua adequação ao LIMPE, assunto que ainda não se esgotou.

1.4. ESTRUTURA DO TRABALHO

Além do presente capítulo de dissertação, este trabalho é composto, também, dos seguintes capítulos: Referencial Teórico, que irá abordar o sistema de compras, o sistema de compras compartilhadas, a fundamentação jurídica do processo de compras governamentais, e os Princípios Administrativos; Metodologia de Pesquisa, que abordará a estratégia da pesquisa, o propósito da pesquisa; a unidade a ser analisada; os procedimentos de coleta de dados; a análise de dados e a qualidade da

pesquisa; e por fim, são apresentadas as conclusões e recomendações para estudos futuros.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Nesse capítulo, será abordado o referencial teórico utilizado como base de execução desse trabalho. Preliminarmente, tratou da gestão de compras e da importância cada vez maior que é dada a esse item no contexto das empresas e, também, para Administração Pública. Foram abordadas as visões atuais desse processo e, em uma segunda parte, o sistema de compras do governo.

2.1. SISTEMA DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS

As estratégias de compra precisam estar integradas à estratégia corporativa para ser bem-sucedidas. Elas devem estar em todos os níveis, estratégico, tático gerencial e operacional (BAILY ET AL., 2000). Para estes autores, a centralização das compras oferece algumas vantagens como a economia obtida pela consolidação dos pedidos, a qual melhora o poder de negociação da área de compras e facilita o relacionamento com os fornecedores; e o menor número de funcionários envolvidos com as compras, e a uniformidade dos procedimentos, dos padrões e das especificações, como no caso das compras compartilhadas.

A gestão de compras é vista pela organização bem-sucedida de hoje como uma atividade de importância estratégica considerável (BAILY ET AL., 2000). Os mesmos autores mostram, ainda, as vantagens competitivas dessa nova abordagem, a importância dada às práticas relacionadas, que, principalmente em outros países são vistas como fator de redução de custos, aspecto considerado mais vantajoso do que o aumento de receitas. Como os recursos são escassos, uma saída apontada é economizar nas compras.

Osborne e Gaebler (1994) constataram que nos Estados Unidos os cidadãos de hoje se recusam a pagar altos impostos por serviços cujos preços disparam, enquanto a qualidade despenca. Uma frustração crescente entre os contribuintes é não

saber, exatamente, o que estão recebendo pelo dinheiro que investem. Os autores afirmam, ainda, que, por não mensurar resultados, governos burocratizados não logram grandes conquistas. Programas locais, estaduais e federais americanos vêm adotando o governo por resultados fixando objetivos, metas e responsabilidades, que são combinadas com estratégias de avaliação e premiação por desempenho, tudo isso no intuito de superar aquela frustração.

O mundo atual, a partir da segunda metade do século XX, passou por mudanças tecnológicas cada vez mais rápidas e a globalização está tornando os processos mais competitivos, e auxiliando a desenvolver a chamada gestão pública empreendedora. Voltada para a promoção econômica e à satisfação das necessidades dos cidadãos, aplica parâmetros de eficácia e otimização empresarial, que se caracteriza como uma gestão por resultados. O governo empreendedor emprega recursos de novas formas para maximizar a produtividade e a eficiência (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

Bresser-Pereira (2000) mostra que, no Brasil, a postura do governo por resultados, incorporada no Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995, vem sendo implantada nas diversas esferas governamentais que adotam a reforma gerencial da administração pública. A recente redefinição do papel do governo em diversos países, inclusive no Brasil, se insere na evolução secular da administração pública.

O aprimoramento do sistema de compras governamentais insere-se na lógica gerencial da administração pública. Na visão de Bailly et al. (2000), a compra é vista pela organização bem-sucedida de hoje como uma atividade de importância estratégica considerável. Para esses autores, as organizações que adotam abordagens de vantagem competitiva na administração de materiais estão pondo em prática ideias de integração que são, em parte, baseadas no papel estratégico e integrado das compras. O sucesso demonstrado por essas organizações está estimulando maior interesse, à medida em que outras organizações tentam repetir esse sucesso, a função compras torna-se mais relevante.

Segundo Keinert (1994) a competência política para conciliar as demandas sociais e conviver com as relações de poder entre o Estado e a sociedade precisa ser aliada à capacidade técnica para definir prioridades e metas, formular

estratégias e gerir recursos escassos. Para Daroit (2006), a administração volta-se para a promoção de transformações no modo de gestão e produção atuais, gerando consequências positivas para o meio ambiente e para a sociedade. Assim, o governo, como qualquer outra organização, precisa inovar sempre.

Tradicionalmente, os contratos têm sido, muitas vezes, associados a atividades de escritório. Pessoas que trabalham na área de compras passam a maior parte de seu tempo administrando requisição de compra das unidades ou departamentos que necessitam de um produto ou serviço, criando ordens de compra, entregando ordens de compra aos fornecedores, administrando cronograma de entrega dos fornecedores, além de e outras atividades. Quando os itens ou serviços são comprados por meio de um processo de concurso público ou licitação, as atividades de escritório, tais como a elaboração de Pedido de Cotação (*Request for Quotation*). Dentre as atividades que são fortemente associadas com a função de compras estão: a administração da proposta apresentada ou cotação, convite aos possíveis candidatos, e realização do processo de licitação. Essas atividades foram muitas vezes consideradas menos estratégicas, de curto prazo e orientadas para os custos e, portanto, menos esforço foi gasto na discussão de questões mais estratégicas de atividades de aquisição (PUJAWAN, 2003).

Para Fernandes (2005), os benefícios diretos das compras eletrônicas para os governos incluem a redução de custos; o incremento da competição e do acesso; a redução de custos administrativos e o fortalecimento da *accountability* em relação às transações públicas. Diz, ainda, que a redução de custos pode ser obtida por meio da facilitação da comparação de custos, da agilização de compras, da redução da participação das compras fora do sistema, e da agregação de pedidos.

Ele sugere que eu troque o que está realçado abaixo por na e no, só que no original está da e do.

O incremento da competição e do acesso resulta da ampliação de participação do mercado, do maior acesso aos participantes e da sua maior conveniência. A redução de custos administrativos traduz-se em maior rapidez nas transações, em redução de procedimentos manuais e em maior facilidade de gerenciamento das compras e dos

custos. Finalmente, o fortalecimento de controles será decorrência da maior transparência nas transações. A transparência é determinante de relevo na redução de custos de transação no setor público. A maior facilidade de acesso à informação e a ampla abertura do processo promovida em virtude da utilização de canais intensivos em informação devem-se traduzir em menor incerteza para os fornecedores, ao participarem de procedimentos de contratação com o governo (FERNANDES, 2005, p. 196-197).

Dessa forma, o pregão eletrônico tem a vantagem de utilizar uma total divulgação de informações, o que torna as licitações, com esse tipo de modalidade, mais transparentes do que as demais formas de compra. Ressalta-se que a importância disso está ligada ao fato de que, durante as aquisições de produtos e serviços por parte do setor público, podem ocorrer várias formas de corrupção (FARIA; FERREIRA; SANTOS, 2010).

A transparência, entendida como produção e divulgação sistemática de informações, é um dos pilares para o combate à corrupção. CULAU, A. A.; FORTIS, M. F. A. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11., 2006, Guatemala. *Anais...* Ciudad de Guatemala, 2006, nov., p. 7-10.

A área de compras e a de contratações governamentais é um dos componentes mais importantes nos processos de reforma do Estado e de modernização da administração pública. Para fornecer esses serviços, o Estado pode organizar suas ações em várias formas, seja pela execução direta, terceirização (*outsourcing*), aquisição de entidades não estatais públicas, parceria, concessão de regulação, privatização, entre outros. Todas são formas de contratação, e apenas o recrutamento, uma forma de contratação direta de pessoal, todas as outras são compras ou contratos de serviços com pessoas jurídicas (PIMENTA, 2002). Dada essa importância, verifica-se a existência de inúmeros estudos que abordam as compras governamentais, investigando diferentes aspectos relacionados à gestão pública (Quadro 1).

TEMA	AUTOR
Sistemas de Compras Eletrônicas e sua Aplicação à Administração Pública	Ciro Campos Christo Fernandes (2003)
Poder de compra estatal, requisitos e estratégias	Rubens Szpoganicz (2003)
Sistema de Compras Eletrônicas por leilão reverso	Neder Renato Izaac Filho (2004)
A evolução das responsabilidades e atribuições da função compras/suprimentos	Marisol Parra Alvarez (2004)
Compras governamentais	Eudes de Queiroz e Silva e Renan Mendes Rocha (2006)
Efeitos do sistema de registro de preço nas compras públicas	Carlos Henrique Soares Carvalho (2008)
O papel das compras governamentais no Desenvolvimento das Microempresas e Empresas	Erivan Fernandes de Sena Maser (2008)
A gestão do estoque de materiais na Administração Pública	Conceição Sousa Vidal Carvalho (2009)
Pregão e Eletrônico: vantagens e desvantagens na gestão de compras governamentais	Lilian Martins de Oliveira (2009)
Quando o governo é o mercado: Compras governamentais e inovação em serviços de software	Marina Figueiredo Moreira (2009)
Análise da utilização do sistema de registro de preços no Superior Tribunal de Justiça	Ideraldo Luiz Carvalho (2010)
Desafios da eficiência no contexto da gestão de compras de medicamentos em hospital público	Leila Barbieri de Matos Frossard (2011)
Sistema de Registro de Preços: a celeridade nas contratações de bens e serviços através da adesão à Ata de registro de Preços	Marcelo Tobias Souza (2011)
Governo Eletrônico e as empresas contábeis do Distrito Federal	Myrla Montezuma Sampaio (2011)

Quadro 1 – Temas de estudos sobre Compras.

Fonte: O autor a partir de pesquisa em bancos de dados de dissertações e teses.

Pimenta (2002), afirma que no contexto atual, o estado está mudando de produtor direto de bens e serviços por um contratante pelo Estado crescente, controlador e avaliador. Afirma, ainda, que é uma tendência crescente no número de

contratos do governo nos gastos do governo, reduzindo a parcela de despesas diretas com o pessoal.

Alonso (1999) explica que, mesmo utilizando sistemas de informação existentes, o governo não sabe em que medida cada tipo de despesa contribui para os resultados obtidos. Afirma, ainda, que ele não sabe quais atividades agregam valor ao resultado final das suas ações; ignora qual é a taxa de consumo de recursos pelas atividades e desconhece quanto custam os processos de trabalho ou os programas governamentais. Em resumo, o governo não sabe onde há desperdício e onde há eficiência na aplicação dos recursos. De fato, o modelo de gestão tradicional do setor público prioriza o controle dos recursos e dos procedimentos formais, e não os resultados, o desempenho, a eficiência. Por fim, afirma que, não há dúvidas de que o tema custos no serviço público é extremamente oportuno e terá importância crescente para a administração pública (ALONSO, 1999).

Batista e Maldonado (2008) mostram que a importância das atividades de compras tem aumentado nos últimos tempos. Eles citam alguns exemplos que ocorrem no processo formal administrativo de compras: vários os documentos e informações são anexados constantemente e de forma cronológica, durante a vida útil do processo; autorizações; pedidos; levantamentos; cotações; mapa de preços; despachos; documentos de habilitação; notas de empenho e pagamentos que, conjuntamente, servem para compor todos os passos utilizados para efetuar os procedimentos administrativos necessários para realizar uma compra.

A busca pela melhoria dos processos passa pelo uso sistemático da informação como base, influenciando diretamente a capacidade de se atingir os objetivos pretendidos, tornando-se necessário que se tenha a participação de todos os interessados no processo. Contudo, os fluxos de informações que determinam os processos administrativos podem apresentar-se de forma truncada e ineficaz, gerando ineficiência e baixa produtividade de informações, que prejudicam a estrutura decisória da empresa. A adoção de estruturas tradicionais, funcionais e departamentadas, que apresentam rigidez na sua estrutura decisória, contrapondo ao processo que é dinâmico, flexível e procura se adaptar às mudanças que ocorrem no meio em que vive (BATISTA; MALDONADO, 2008).

Os autores acima mencionados dizem ainda que, o serviço público não pode ficar à margem desse processo de mudança. Uma instituição pública necessita desenvolver estratégias tecnológicas necessárias para superar as dificuldades apresentadas. As instituições públicas brasileiras precisam acordar para essa necessidade, participar ativamente, desenvolver diferenciais estratégicos, enfim, fazer parte da cadeia produtiva e do crescimento econômico nacional. Afirmam ainda que, existe um paralelismo grande entre a compra pública e a privada, pois ambas buscam o menor preço, com garantia de qualidade. Todavia, a compra pública requer procedimentos específicos para lhe dar eficácia, como a legislação; já na compra privada esses procedimentos são de livre escolha.

Nesse contexto de diferenciação entre o setor público e o privado, Nunes, Lucena e Silva (2007) destacam que no sistema de mercado, dada a competição entre as organizações privadas, estas precisam de um setor de compras eficiente para o cumprimento da meta de maximização dos lucros. Para o alcance dessa meta, são lançadas estratégias que entrelaçam parcerias, fidelização de clientes e relacionamentos de longo prazo, a fim de se obter o crescimento constante dos lucros. No âmbito do setor público, os autores destacam:

... em organizações públicas, o foco é a transparência das relações e o emprego dos recursos para a satisfação da sociedade. Assim, percebe-se que na governabilidade do País deverão ser preservados valores que garantam a eficiência e a eficácia dos bens públicos da sociedade (NUNES; LUCENA; SILVA, 2007, p. 227-228).

Para qualquer organização, o setor de compras se constitui como um dos principais segmentos para o alcance dos objetivos a serem atingidos. É por meio de uma aquisição eficiente de bens e serviços que uma organização conseguirá atingir seus fins com menos dispêndio de recursos financeiros, tendo, por outro lado, a satisfação das partes interessadas. Para os autores, o foco no setor público é a transparência e o emprego dos recursos para a satisfação da sociedade.

O bom planejamento, o controle e a execução das compras para uma organização são indispensáveis ao desenvolvimento das atividades que a compõem, pois mantêm os custos conforme o previsto (NUNES; LUCENA; SILVA, 2007). Nesse

processo, os autores destacam que, o instrumento da licitação é obrigatório para a organização pública, salvo disposições expressas em lei.

A inovação no campo das licitações públicas enseja inúmeros benefícios à administração, quer seja na redução de custos, quer seja na obtenção de propostas verdadeiramente vantajosas. Nesse contexto, sua inserção no ordenamento jurídico nacional representa uma evolução para a atividade administrativa. Ao contrário da administração burocrática, fixada nos controles formais e que se concentra excessivamente sobre as entradas, os recursos, a gestão empreendedora enfatiza o controle sobre as saídas e os resultados (OSBORNE; GAEBLER, 1994).

Segundo dados de 2005, o SRP se mostra vantajoso porque facilita a gerência sobre os recursos financeiros (COMPRASNET, 2005). Nesse ano verificou-se que 20.000 novas empresas tornaram-se fornecedoras do maior órgão licitante do país, a União. Ressalta-se, ainda, que o uso dos PEs nos anos de 2003 e 2004 aumentou em 500%, devido a obrigatoriedade da lei, e que no ano de 2004 a União economizou 31,5% em relação ao preço-base estimado pelo governo antes de iniciar os procedimentos de compra por meio da modalidade de licitação por PEs (COMPRASNET, 2005).

De acordo com o Decreto N° 3.931/2001, o prazo de validade da Ata não poderá ser superior a um ano após a data da assinatura desta, pois isso possibilita que as entregas de mercadorias possam ser parceladas. Caso um órgão deseje aderir a uma Ata previamente homologada, este não precisa de uma dotação orçamentária na data das suas compras, uma vez que os seus preços serão apenas registrados para futuras aquisições. Cabe salientar que, em casos de exceção, mesmo após a assinatura da Ata e sua publicação na Internet, o órgão gerenciador não possui a obrigatoriedade de adquirir os produtos ou serviços durante o período de validade descrito. As compras podem ser parceladas, o que se evita desperdício, custo com estocagem de produtos e proporciona rapidez na entrega dos bens ou serviços.

O Registro de Preços foi previsto no art. 15 da Lei N° 8.666/1993, e regulamentado na esfera federal pelo Decreto N° 3.931/2001, ficando a cargo dos Estados e Municípios a edição de Decretos para se adequar à Lei. Também pode ser

interessante aos órgãos da Administração, pois mesmo com os preços registrados nas ARPs, os gestores têm como procedimento as suas pesquisas no mercado para certificação dos preços vigentes, coibindo, assim, a formação de cartéis, caso isso ocorra entre as empresas.

Quando trata do carona nas ARPs, Fernandes (2007) entende que como já houve um prévio processo licitatório, realizado por outro órgão ou entidade, não se pode falar em ofensa à obrigatoriedade de licitar, haja vista que ao órgão que aderir a uma ARP - “carona” - será estendida a mesma proposta já selecionada como a mais vantajosa à Administração Pública. Na opinião desse autor, o “carona” irá contratar aquele objeto que já passou por todo o trâmite licitatório. Essa possibilidade de adesão a uma ARP já formalizada permite aos gestores economia de tempo e possibilidade de redirecionamento dos recursos que antes seriam gastos com a parte formal do pregão. Abaixo algumas das principais vantagens da ARPs com base no Decreto N° 3.931/2001:

- a. **não comprometimento dos recursos**, uma vez que o sistema permite que seja verificada a disponibilidade de recursos para emissão da nota de empenho apenas no momento do atendimento da demanda;
- b. **economicidade processual**, uma vez que não há necessidade de repetir várias licitações no período de 12 meses, para demandas rotineiras e frequentes;
- c. **não há obrigatoriedade de realizar a aquisição;**
- d. **não comprometimento de espaço físico para estocagem de material.** Quando surge a necessidade, o órgão gera a demanda cujo parcelamento esta previsto em lei evitando o acúmulo de muita mercadoria no órgão em questão;
- e. **possibilidade de compras compartilhadas**, que permitem identificar oportunidades de melhoria nos processos; reduzir despesas de custeio; reduzir o tempo de análise e de tramitação de processos; estimular medidas que viabilizem, a longo prazo, o planejamento de compras e melhorias na sua gestão; estabelecer metas e acompanhar as ações para o alcance de resultados; e estabelecer normas e procedimentos para a gestão unificada e modernizada.

- f. **atualidade dos preços da aquisição**, pois existe a obrigatoriedade do fornecimento do produto ou serviço pelo período de um ano com a fixação dos valores, e a vantagem que, no SRP, caso haja qualquer imprevisto ou seja conveniente à Administração, o preço pode ser revisto a qualquer momento, garantindo assim a continuidade do fornecimento do bem ou produto.
- g. **participação de pequenas e médias empresas**, já que em caso de empate no preço de um ou mais item, a preferência é dada às pequenas empresas ou às empresas de pequeno porte (EPPs), que têm a oportunidade e a vantagem do desempate. Nesse último item, basta que abaxiem o valor anteriormente ofertado em R\$ 0,01 (um centavo de real). Esse aspecto encontra jurisprudência assentada pelo Tribunal de Contas da União:

É obrigatória a admissão, nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possa, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade (BRASIL. Tribunal de Contas da União. Processo nº TC-007.759/94-0. Decisão nº 393/1994-Plenário. Relator: Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira. Brasília, 15 de junho de 1994. Diário Oficial [da] União, Brasília, 29 jun. 1994. Seção 1, p. 9622.)

Assim, é possível inferir que a Administração ganha com a ampliação da competitividade.

O art. 8º do Decreto Nº 3.931/2001 trouxe outra vantagem para os fornecedores e prestadores de serviços que conseguirem ter seus preços registrados: além da possibilidade de participação de pequenas e médias empresas e da atualidade dos preços, esse decreto permite que, atendidos os requisitos dessa norma, outros órgãos, os caronas, comprem sem licitação convencional dos fornecedores e prestadores de serviços com preços registrados. Para esse empresário, abre-se a porta de acesso às contratações com o serviço público. Ainda com base no Decreto Nº 3.931/2001, podem ser elencadas outras vantagens:

- a. **redução dos custos de licitação**, já que se reduz o número de licitações;

- b. **maior aproveitamento de bens**, já que com a diminuição dos estoques a verificação da validade e qualidade do produto torna-se mais simples e eficaz, e evitando, assim, a perda de bens deterioráveis;
- c. **aquisições uniformes**, pois durante a vigência do Registro de Preços, as aquisições e contratações acontecem com o mesmo fornecedor e este deve manter o padrão de qualidade e de fornecimento. Esta uniformidade vem ao encontro do preconizado no art. 15, inciso I, da Lei de Licitações, que estabelece atendimento ao princípio da padronização. Atualmente, na assinatura da ARP (que por si só já é um contrato) existe a obrigatoriedade de fornecimento do bem específico com o respectivo nome da marca;
- d. **economia de recursos**, visto que o SRP permite a melhor administração de recursos, economia de recursos, entende-se que o maior ganho para a administração seja o de tempo no atendimento do interesse público, que é o objetivo maior da Administração Pública. Ou seja, tem-se economia de tempo, recursos humanos e financeiros.
- e. **validade dos preços igual ao do registro**, pois no SRP a validade dos preços se projeta no tempo, ele poderá ser de até um ano (prazo estipulado no edital), que é o tempo de vigência da ata, conforme art. 15 da Lei Nº 8.666/1993, o que implica na validade de uma proposta vencedora de um procedimento licitatório convencional ultrapassar os 60 dias, com a anuência do licitante.

As adesões às ARPs de interesse dos órgãos públicos têm por finalidade a contratação de bens e serviços. Portanto, para sua efetivação o procedimento deverá guardar perfeita conformidade com as disposições contidas no Decreto Nº 3.931/2001, que regulamenta o SRP, de forma a assegurar a adequada instrução processual.

Para adesão a outros registros de preços, nos termos do art. 8º do Decreto Nº 3.931/ 2001, deverão ser observados os seguintes procedimentos, necessários à instrução processual:

- a. verificar a especificação e o valor registrado em ARP;

- b. realizar pesquisa de preços para apuração do preço de mercado, sendo recomendado constar do processo a vantagem da adesão e pelo menos três propostas, que comprovem a compatibilidade dos preços com os praticados no mercado;
- c. caso o preço esteja compatível com o praticado no mercado e a adesão esteja autorizada pela autoridade competente, deve constar do documento o produto, a sua especificação e o quantitativo ou volume;
- d. deverá ser enviado ofício ao órgão gestor solicitando autorização para adesão à ARP; caso esteja de acordo, o órgão gestor deverá enviar cópia da ata e do Edital do Registro de Preços;
- e. mediante a aceitação do órgão gestor da ARP, será encaminhado ofício ao fornecedor consultando-o quanto ao seu interesse em realizar o fornecimento ou em prestar os serviços;
- f. De posse de toda documentação instrui-se o processo e formaliza-se a contratação.

Assim, o processo é bastante regulado, sendo esta regulação necessária para o alcance dos objetivos da Administração e da sociedade.

2.2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA DO PROCESSO DE COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Para Faria et al. (2010), em organizações públicas, o foco da administração é a transparência das relações e o emprego dos recursos para a satisfação da sociedade. Assim, percebe-se que na governabilidade do País deverão ser preservados valores que garantam a eficiência e a eficácia na utilização dos bens públicos da sociedade. Para isso, a administração pública vê-se obrigada a utilizar-se de um alto grau de formalismo nas suas relações para aquisições de bens e contratações de serviços.

O processo de compras governamentais é regido por um conjunto de leis. A Lei Nº 4.320, de 17 de março de 1964, determina que nenhuma despesa pública será realizada sem que haja previsão orçamentária para tal gasto. Diante disto, é obrigatória a reserva de valor orçamentário, sendo assim necessário que se quantifique o preço. Em outras palavras, o dinheiro que se encontra em uma conta única é separado do montante para a realização daquela despesa.

De acordo com a Lei Nº 8.666/1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, existem cinco modalidades clássicas de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Abaixo faz-se uma descrição de cada uma das modalidades de licitação:

A concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação, comprovem possuir os requisitos mínimos exigidos para a execução de seu objeto. Deve sempre ser adotada nos casos de maiores valores e complexidade. É a modalidade de maior amplitude, pois admite a participação de qualquer interessado, permitindo, assim, a maior competitividade possível. Aplica-se a compras em valores acima de R\$ 650 mil ou, de R\$ 1,5 milhão no caso de obras e serviços de engenharia;

Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para

cadastroamento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. Convoca fornecedores previamente cadastrados, aplicando-se a compras em valores até R\$ 650 mil ou, até R\$ 1,5 milhão no caso de obras e serviços de engenharia;

Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas. Pode ser adotada para compras em valor até R\$ 80 mil, ou R\$ 150 mil em se tratando de obras e serviços de engenharia;

Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias. Por fim, leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Administração, de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, conforme o art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Por fim, o Decreto Nº 5.450/2005, estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados nas contratações de bens e serviços comuns, realizados em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.

Com a edição do Decreto Nº 3.931/2001, o Governo regulamentou métodos de aquisição de bens, materiais e serviços por meio da ARP autorizando que haja um órgão gerenciador e que outros órgãos participem de uma mesma ata (órgãos

participantes). Criou, também, a possibilidade da utilização da ARP por outros órgãos que não tenham participado previamente do certame, conhecidos por “caronas”. Resumindo, um órgão qualquer que não tenha participado do Pregão pode adquirir um bem ou serviço nos mesmos moldes do Pregão que ele encontre disponível, entre os já realizados, e que satisfaça suas necessidades. No caso do governo federal, os pregões encontram-se disponíveis no sítio Comprasnet. Após toda essa regulamentação, as ARPs tornaram-se o meio mais utilizado para aquisição de bens, materiais e serviços.

A modalidade de licitação denominada pregão foi instituída pela Lei Nº 10.520/2002, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para aquisição de bens e serviços comuns. Em seu § 1º, no artigo 2º, estabelece que a realização dos pregões se dá por meio de recursos de tecnologia da informação. Já o Decreto Nº 5.450, de 31 de maio de 2005, regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e em seu artigo 1º determina que a modalidade de licitação pregão, na forma eletrônica, destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União, e submete-se ao regulamento estabelecido neste Decreto. Em seguida, no parágrafo único, discrimina os órgãos que se subordinam ao disposto no decreto, ou seja, além dos órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

2.3. SISTEMA DE COMPRAS MEC E OS PRINCÍPIOS ADMINISTRATIVOS

A Constituição de 1988, em seu art. 37, estabelece que: A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. No que tange ao Pregão Eletrônico, cada um dos princípios é discutido a seguir.

a. Legalidade

O princípio da legalidade está na base do Estado de Direito. O Administrador Público não possui liberdade de ação, seus atos devem reger-se dentro dos limites estabelecidos em Lei, só podendo fazer o que esta lhe autoriza. No Pregão Eletrônico, esta diretriz é um balizador para os agentes públicos na condução dos procedimentos licitatórios.

b. Impessoalidade

Tem como objetivo a não vinculação da vontade pessoal do Agente Público ao procedimento Licitatório. A Administração Pública deve atuar sem que a figura do administrador seja identificada, já que esse deve atuar em nome do interesse público. *A priori*, a administração não se destina à promoção pessoal e os atos do gestor não podem privilegiar pessoas específicas e devem ser dirigidos a todos, indistintamente.

Todo administrador deve evitar o direcionamento para um produto ou serviço específico. Quando da formulação do Termo de Referência (TR), a descrição dos itens no edital do PE devem ser o mais geral e abrangente possível. O grande objetivo que o sistema Simec – Sistema que será descrito posteriormente, teve no módulo de compras compartilhadas foi o de assegurar que, ao se escolher um produto, sua descrição fosse a mais genérica possível. Cada descrição foi debatida e chegou-se a um consenso quanto a padronização da mesma.

c. Moralidade

Pode-se dizer que a Moralidade é resultante da junção dos princípios da Legalidade e da Finalidade. É a ética da conduta administrativa. Os atos do Administrador Público devem ser plenos de conteúdo moral e ético, não basta que o agente público se atenha ao irrestrito cumprimento da Lei, o fim é sempre o bem comum. O equilíbrio entre a legalidade e a finalidade na conduta do servidor público é que poderá consolidar a moralidade do ato administrativo.

Este princípio tem por objetivo tornar o processo mais transparente, e direcionar o agente público à honestidade, à lisura, aos bons costumes, bem como dar transparência a todos os atos por este praticados.

d. Publicidade

Em complemento ao princípio anterior, implica em que todos os termos, características, condições e atos administrativos relativos à licitação sejam levados ao conhecimento de todos os interessados de forma transparente, sejam esses participantes diretos ou não do processo licitatório. Para tanto, os PEs devem ser publicados no DOU e em jornais de grande circulação. Tem por finalidade permitir a qualquer interessado e a todo cidadão uma oportunidade de controlar e fiscalizar a administração, ou seja, é imprescindível no exercício do controle social. É uma forma de transparência.

e. Eficiência

É um dever da boa gestão administrativa aplicar a melhor solução legal e ética mais efetiva à realização da finalidade administrativa. É a utilização dos meios adequados para a obtenção de resultados sempre mantendo o foco no interesse público. A eficiência no procedimento licitatório visa obter a proposta mais vantajosa e, também, a que possua as melhores condições de qualidade e de utilização dos recursos públicos.

Embora não esteja incluído no LIMPE, outro princípio se sobressai na Administração Pública é a Isonomia ou Igualdade, a qual significa oportunidades iguais e tratamento igualitário a todos que desejarem contratar com o Poder Público, tornando o certame licitatório o mais amplo e com a maior participação possível.

Além dos princípios administrativos já citados, os Princípios Legais também devem ser seguidos, sob pena de nulidade do Procedimento Licitatório. Dentre eles destacam-se:

a. Probidade Administrativa

O princípio da Probidade Administrativa conduz a uma vinculação de padrões de moralidade que direcionam o procedimento licitatório que, quando não

observados, desqualificam o Administrador para o cargo que exerce, ensejando até a nulidade dos seus atos.

b. Vinculação ao Instrumento Convocatório

Obriga a Administração Pública a seguir e respeitar todas as regras previamente estipuladas para o certame, seja na forma de Carta Convite ou de Edital. Estabelecidas as regras da Licitação existe a obrigatoriedade de segui-las tanto para a Administração Pública como para os participantes do certame.

c. Tipos de Licitação

A lei determina que no edital de convocação, a Administração faça constar os critérios e objetivos pelos quais julgará as propostas dos licitantes, devendo estes estar coerentes com os tipos de licitação que a lei prevê, a saber: menor preço, melhor técnica, técnica e preço, e maior lance ou oferta.

d. Regimes de Execução

Quando a forma de execução do objeto a ser licitado é indireta, isto é, quando a Administração a contrata com terceiros, estão previstos no Estatuto das Licitações os seguintes regimes: Empreitada por Preço Global; Empreitada por Preço Unitário; Tarefa; Empreitada por Preço Integral.

e. Habilitação

Para a habilitação licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a: a) habilitação jurídica; b) qualificação técnica; c) qualificação econômico-financeira; d) regularidade fiscal e e) cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

O Procedimento Licitatório propriamente dito divide-se em duas fases: interna e externa.

No caso do MEC, na fase interna, a Coordenação Geral de Recursos Logísticos (CGRL) procede ao levantamento das necessidades e à identificação dos interesses no âmbito do ministério e dos órgãos participantes, todos são contatados e convidados a participar, o responsável pelo pregão faz a estimativa de valores. A

próxima etapa é a aprovação da despesa, a elaboração do edital, o parecer jurídico. A fase externa se inicia com a publicação do edital, conforme a legislação, realização do pregão e culmina com a adjudicação aos licitantes vencedores e a homologação do procedimento, sempre com a devida publicação no DOU em cada etapa do processo. As empresas vencedoras são convocadas a assinar a ARP e, caso haja a necessidade, a assinatura do Contrato.

A atual estrutura organizacional do MEC foi definida pelo plano diretor do MEC no Decreto Nº 6.320, de 20 de dezembro de 2007 e alterada pelo Decreto Nº 7.480, de 16 de maio de 2011. Segundo essa norma, a Subsecretaria de Assuntos Administrativos (SAA) encontra-se subordinada à Secretaria Executiva (SE) do Ministério e à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO). Dentre outras atribuições, cabe à SE do MEC a coordenação e a supervisão das atividades das demais secretarias integrantes da estrutura do Ministério e das entidades a ele vinculadas. Aí são incluídas as ações relacionadas à organização e à modernização administrativa, bem como as relacionadas aos Sistemas Federais de Planejamento e Orçamento e de Administração Financeira e de Controle. No exercício dessas atribuições, dentre outras, a SE conta com o apoio da SAA no sentido de assessorar as áreas e unidades do Ministério no planejamento, sistematização, padronização e implantação de técnicas e instrumentos de gestão, além de promover a elaboração e a consolidação dos planos e programas de atividades de sua área e assessorar os dirigentes e gestores em matéria de planejamento, gerenciamento e organização das respectivas atividades e processos de trabalho.

No MEC existem 8 (oito) áreas demandantes, que são as secretarias (Apêndice A), sendo cada uma responsável por sua demanda. A SAA, por sua vez, é composta por três coordenações gerais: a Coordenação Geral de Gestão de Pessoas (CGGP), a Coordenação Geral de Recursos Logísticos (CGRL) e a Coordenação Geral de Compras e Contratos (CGCC).

As compras próprias realizadas pela CGCC/SAA atendem às demandas da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), CGRL e das Secretarias, bem como ao compartilhamento com os Órgãos e as Unidades Vinculadas. Em termos gerais, a CGCC/SAA atua como executor do processo de compras a partir das demandas das

unidades citadas, para tanto, essa Coordenação conta atualmente com 27 (vinte e sete) servidores diretamente envolvidos com o processo de compras.

Para que esse sistema de compras compartilhadas pudesse ser melhor controlado, a DTI do MEC desenvolveu um sistema, o Simec, onde toda instituição ligada à educação pode compartilhar as informações contidas nesse. Esse sistema propiciou melhor e maior controle no monitoramento por parte dos gestores, uniformidade na descrição dos itens, dentre outros.

Feito o levantamento das necessidades, é gerado um processo e este é enviado à CGRL para análise e essa secretaria cuida para que a descrição dos itens seja feita da forma mais geral possível para evitar que a descrição coincida com um produto específico, ou seja, que em sua descrição a mesma de um produto de marca conhecida, de acordo com o sistema Simec, como dito anteriormente, dentre outras funções facilitar a normatização dos nomes. A composição desses itens leva ao TR que faz parte do Projeto Básico.

CGRL, CGGP ou DTI elaboram a minuta de TR e a partir daí tem início o processo de contratação. Alguns serviços específicos são solicitados diretamente a CGCC/SAA. Neste caso, a minuta de TR é discutida com a área até chegar ao formato final, para então iniciar o processo de aquisição. A CGCC/SAA também é responsável pelas cotações de preços. Isso permite uma estimativa dos valores a serem gastos e permite, ainda, um parâmetro de comparação dos preços antes da realização do pregão e na sua adjudicação e homologação, que é quando não existe mais a possibilidade de redução dos preços.

Normalmente, a elaboração do TR acarreta certo retrabalho para a CGCC/SAA. Uma intervenção junto à área requisitante na maioria das vezes para adequar o TR evita problemas na elaboração do edital durante o processo licitatório. Definido o TR, a CGCC elabora a minuta de edital e, se for o caso de ata de registro de preço, é elaborada a minuta de ata, e nos outros casos em que se faz necessário é elaborada a minuta de contrato. Em seguida, a reserva orçamentária é feita mediante a certificação do crédito pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) para então prosseguir para a elaboração do parecer jurídico e retorno para a CGCC.

Se houver questionamento da área jurídica, a SAA faz a avaliação e, se necessário, entra em contato com a área solicitante para realizar o ajuste no TR. Depois que a área justifica ou faz o ajuste no TR, o processo de licitação continua, ou seja, o processo não mais volta à área jurídica. A SAA controla para que a decisão expressa no parecer jurídico seja cumprida. Entretanto, o parecer jurídico é sempre analisado pela CGCC/SAA e, se houver discordância, é elaborada justificativa para análise e deliberação da SAA.

Cumprida essa etapa, o edital é publicado. A cada pregão é designado um servidor que é denominado pregoeiro. Ele se torna responsável pelo pregão e em caso de questionamento do edital ou contrato, é ele quem deve sanar as dúvidas e dirimir qualquer conflito. Se o pregoeiro não se sentir em condições de responder, o caso pode ser analisado pela área demandante (questões técnicas), CGCC ou área jurídica. No caso de concorrência, é formada uma comissão especial de licitação. Esclarecido o questionamento, dá-se andamento ao pregão e ao fim desse, a SAA homologa o vencedor do certame licitatório. Registra-se a ata e, após, é feito o empenho com a emissão da respectiva nota de empenho.

Em alguns casos, onde há a vantagem para a administração, existe a possibilidade de se firmar contrato. Para esse casos, findo o prazo de um ano de vigor da ata, pode-se renovar o contrato por mais 5 (cinco) anos. Cumpridas as exigências legais, ocorre a assinatura desse instrumento contratual, em seguida é designado o fiscal do contrato que irá acompanhar o andamento e a execução deste. O processo fica arquivado na CGCC/SAA. Findo o processo, as cópias entregues ao fiscal e à área financeira são pensados ao processo original.

Durante a execução do contrato, o fiscal do contrato deve acompanhar o prazo de validade de cada contrato sob sua responsabilidade, e também o fornecimento do material solicitado (bens), ou ainda atesta a medição do serviço (serviços). Tudo em conformidade, o mesmo atesta a nota fiscal, ou então, caso não esteja de acordo, atesta a nota e apensa o relatório com as devidas ressalvas. Em seguida encaminha essa nota fiscal para pagamento pela área financeira da SAA. Na prática, a atribuição é do fiscal, mas em certas situações, o controle é feito pela CGCC/SAA. Quando o contrato está próximo do vencimento, a CGCC/SAA entra em contato com a área responsável pelo

contrato para saber se essa possui interesse em ampliar o prazo. Caso seja de interesse da área, inicia-se o processo para elaboração do termo aditivo. O controle dos prazos dos contratos é realizado pelo sistema Simec e por planilha interna simultaneamente pela CGCC/SAA.

3. METODOLOGIA DE PESQUISA

Nesse capítulo será apresentado o método utilizado para o desenvolvimento dessa dissertação.

3.1. CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Este estudo tem caráter descritivo, pois, de acordo com Gil (2010), essa classificação de pesquisa tem como objetivo primordial a descrição de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis, sendo uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como questionários e a observação sistemática.

O presente trabalho constitui-se em um estudo de caso. Como estratégia de pesquisa, o estudo de caso é usado em muitas situações para contribuir com o conhecimento dos fenômenos individuais, grupais, organizacionais, sociais, políticos e relacionamentos. É encarado como o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, onde os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente percebidos (YIN, 2010).

Para Gil (2010), a distinção entre o fenômeno e seu contexto, nas ciências sociais, representa uma das grandes dificuldades com que se deparam os pesquisadores. Para ele, esse fato muitas vezes pode impedir o tratamento de determinados problemas com procedimentos caracterizados por alto nível de estruturação, como os experimentos e levantamentos. Daí, então, a crescente utilização do estudo de caso no âmbito das ciências sociais com diferentes propósitos (GIL, 2010).

Na visão de Gil (2010), os estudos de caso requerem a utilização de múltiplas técnicas de coleta de dados. Ainda segundo esse autor, esse procedimento garante a profundidade necessária ao estudo e à inserção do caso em seu contexto, bem como para conferir maior credibilidade aos resultados. Mediante procedimentos diversos é que se torna possível a triangulação, que contribui para obter a corroboração do fato ou do fenômeno. Assim, estudos de caso executados com rigor requerem a utilização de fontes documentais, entrevistas e observações.

3.2. PROPÓSITO

O propósito deste trabalho é descrever o processo de Compras Compartilhadas do MEC por meio do Sistema de Registro de Preços com a participação do “carona”. Para tanto, do *site* Comprasnet, foram identificados todos os Pregões Eletrônicos realizados pelo MEC no ano de 2009, descrever o processo de adesão do “carona” aos pregões e, por fim, discutir a “adequação” do carona aos princípios administrativos, os LIMPE.

Aliado aos dados que foram obtidos das planilhas, pretende-se obter, com a avaliação das entrevistas, a percepção os gestores responsáveis pela criação desse sistema de compras compartilhadas tem em relação ao carona.

3.3. UNIDADE DE ANÁLISE

A unidade de análise estudada foi o processo de compras, mais especificamente o processo de compras compartilhadas com adesão do carona. Esse processo se dá na Coordenação Geral de Compras e Contratos da SAA do MEC. Ela é responsável desde a confecção das minutas das Atas até a publicação das mesmas no *site* do MEC e o controle das adesões à essas Atas.

3.4. LOCAL DA PESQUISA

O local de pesquisa é a Divisão de Registro de Preços (DRP), que está subordinada à Coordenação Geral de Compras e Contratos – CGCC - ambas pertencendo à SAA. Nesse local são preparadas as minutas das futuras ARPs. Esse setor é responsável pelo controle das adesões às essas atas. Antes do fechamento do PE, a minuta da ata é enviada à DRP para as devidas correções ou ajustes determinados pela Consultoria Jurídica do MEC. Após o fechamento, o processo é enviado para que a divisão confeccione as atas, envie à empresa vencedora para assinatura do seu proprietário. Em seguida, colhe assinatura do Subsecretário e envia o extrato da ata para publicação no DOU. O MEC publica suas atas em seu portal (<http://portal.mec.gov.br/>). A DRP é responsável, ainda, por controlar o número de adesões para o preenchimento do relatório anual.

Conforme o inciso III § 4º art. 4º do Decreto nº. 3.931/2001, é responsabilidade do órgão participante por meio do seu gestor zelar, após receber a indicação do fornecedor, pelos demais atos relativos ao cumprimento, pelo mesmo, das obrigações contratualmente assumidas, e também, em coordenação com o órgão gerenciador, pela aplicação de eventuais penalidades decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais. Mediante essa obrigação legal, sugira uma forma (sistemática) mais viável para aplicação de penalidades em coordenação com o órgão gerenciador.

3.5. COLETA DE DADOS

Para realização deste trabalho foi utilizada a pesquisa bibliográfica. As pesquisas bibliográficas são desenvolvidas com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Livros constituem fontes bibliográficas por excelência, em função de sua forma de utilização, podem ser classificados como de leitura corrente ou de referência. Publicações periódicas são aquelas editadas em fascículos, em intervalos regulares, com a colaboração de vários

autores, tratando de assuntos diversos, embora relacionados a um objetivo mais ou menos definido. As principais publicações periódicas são os jornais e revistas, sendo que as últimas tendem a ser muito mais profunda e mais bem elaborada (GIL, 2010). As fontes bibliográficas já utilizadas podem ser vistas capítulo Referências.

Godoy (1995) cita que os documentos constituem uma rica fonte de dados. O exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ou interpretações complementares, constitui o que denomina-se pesquisa documental. A palavra **documentos**, nesse caso, deve ser entendida de uma forma ampla, incluindo os materiais escritos como, por exemplo, jornais, revistas, diários, obras literárias, científicas e técnicas, cartas, memorandos, relatórios, as estatísticas e os elementos iconofismos, imagens, fotografias, filmes, etc. Tais documentos são considerados primários, quando produzidos por pessoas que vivenciaram diretamente o evento que está sendo estudado, ou secundários, quando coletados por pessoas que não estavam presentes por ocasião da sua ocorrência.

O universo de documentos de análise pode ser determinado *a priori*, que foi o caso, pois o objetivo é determinado e, por conseguinte, convém escolher o universo de documentos suscetíveis de fornecer informações sobre o problema levantado (BARDIN, 2011). Para este estudo, os documentos já selecionados correspondem ao controle de adesões da DRP subordinada à Coordenação Geral de Compras e Contratos – CGCC da Subsecretaria de Assuntos Administrativos do MEC no ano de 2009; relatórios de gestão da CGCC e o relatório Plano Diretor de Aquisições e Planejamento para implementação (Módulo 2) produzido pela Fundação Getúlio Vargas em 2011. Os documentos foram obtidos no *site* Comprasnet. A esses documentos podem ser acrescidos outros, cuja pertinência para o alcance dos objetivos seja identificada ao longo do desenvolvimento da pesquisa de campo.

O controle de adesões corresponde às planilhas em Excel, as quais encontram-se os seguintes dados: Nome da instituição; documento enviado; data do pedido; data da chegada à divisão; ofício de adesão ou de negação; data desse ofício; item; quantidade e número do SIDOC. O Sistema de Informações de Documentos – SIDOC é um programa para numerar documentos e processos do Ministério da

Educação e após sua criação, pode-se verificar sua movimentação pelo ministério e sua localização física atual. A DRP é responsável pela preparação das minutas das ARPs, pela coleta das assinaturas dos responsáveis das empresas e do ministério nas devidas atas; possíveis correções; acompanhamento e controle dessas atas e das adesões.

O sistema de compras compartilhadas iniciou em 2008 e os primeiros PEs ocorreram em 2009, quando as primeiras ARPs começaram a vigorar. Por ter o prazo de um ano, as atas a serem analisadas expiraram em 2010, daí o fato do relatório de gestão vinculado a essa análise ser o de 2011. É sempre no início do novo exercício que são elaborados os relatórios de gestão e de análise das atas. Pela mesma razão, o ano do relatório: Plano Diretor de Aquisições e Planejamento para implementação (Módulo 2) produzido pela Fundação Getúlio Vargas, também ser o de 2011.

Além dos documentos, a coleta de dados foi conduzida, também, por meio de entrevistas semi-estruturadas com pessoas envolvidas com a criação do sistema de compras compartilhadas e que atuam ou atuaram nos pregões. Tendo em vista os objetivos da pesquisa partiu-se para a escolha dos participantes (GIL, 2010), que se baseou não só na importância dos cargos, mas, também, pelo conhecimento e experiência sobre o assunto dos ocupantes, bem como, por serem os responsáveis diretos pelas adesões no MEC e no FNDE, principais órgãos na aquisição de MRO das compras compartilhadas. As pessoas entrevistadas foram o Chefe de Divisão; o Coordenador-Geral de Compras e Contratos; o Coordenador de Compras e Contratos; o então Subsecretário de Assuntos Administrativos e o atual; e, por fim, o Diretor de Administração do FNDE. Dos órgãos externos ao ministério foram entrevistados: um técnico responsável pelo Comprasnet do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e um auditor do Tribunal de Contas da União.

3.6. PROTOCOLO DE PESQUISA

Do total de pregões ocorridos no ano de 2009, pretende-se verificar quantos não foram até o final. Restringindo ainda mais, quantos PEs geraram ARPs e desses, em quantos pregões houve pedido de adesão. O acompanhamento e controle dos pregões são feitos em planilha Excel que são preenchidas por todos os membros da divisão. Elas são compostas dos seguintes dados: Número de ordem; UF; nome da instituição; tipo de documento; data do pedido; data da chegada do pedido à divisão; número do ofício do MEC para a empresa; número do ofício de adesão; data da ofício; item; quantidade do item e número do SIDOC. Para esse estudo foram considerados os seguintes: UF; instituição; data do pedido; número do ofício de adesão; data da adesão; item e sua quantidade. O que se pretende verificar estatisticamente é: a quantidade de adesão por tipo de instituição; por UF; o tempo, em dias, da chegada do pedido até a concessão da adesão, e por fim, o total de adesão por item.

Foram elaborados roteiros de entrevistas diferenciados em função dos atores entrevistados. Os roteiros foram construídos com base no mesmo tópico guia, o carona; entretanto, foram consideradas suas diferenças, competências, cargo, órgão em que atua, o que resultará em algumas questões diferenciadas para cada entrevistado. O objetivo é extrair a percepção acerca do objeto de estudo. O roteiro foi seguido. Para isto, foi realizado pré-teste com o Coordenador de Compras.

O roteiro é parte fundamental da pesquisa. Quando bem elaborado, cria um referencial fácil e confortável para uma discussão, fornecendo progressão lógica e plausível através dos temas em foco. Assim, funciona como um esquema preliminar para análise das transcrições (GASKELL, 2002). Os tópicos guia utilizados nessas entrevistas foram os seguintes (ver Figura 1):

- Identificação a percepção dos entrevistados com relação ao Comprasnet;
- Identificação da adequação à regulamentação do sistema de compras;
- Identificação da percepção dos entrevistados com relação ao “carona”;

- Identificação da percepção dos entrevistados com relação ao “carona” e sua adequação aos Princípios Administrativos – LIMPE.

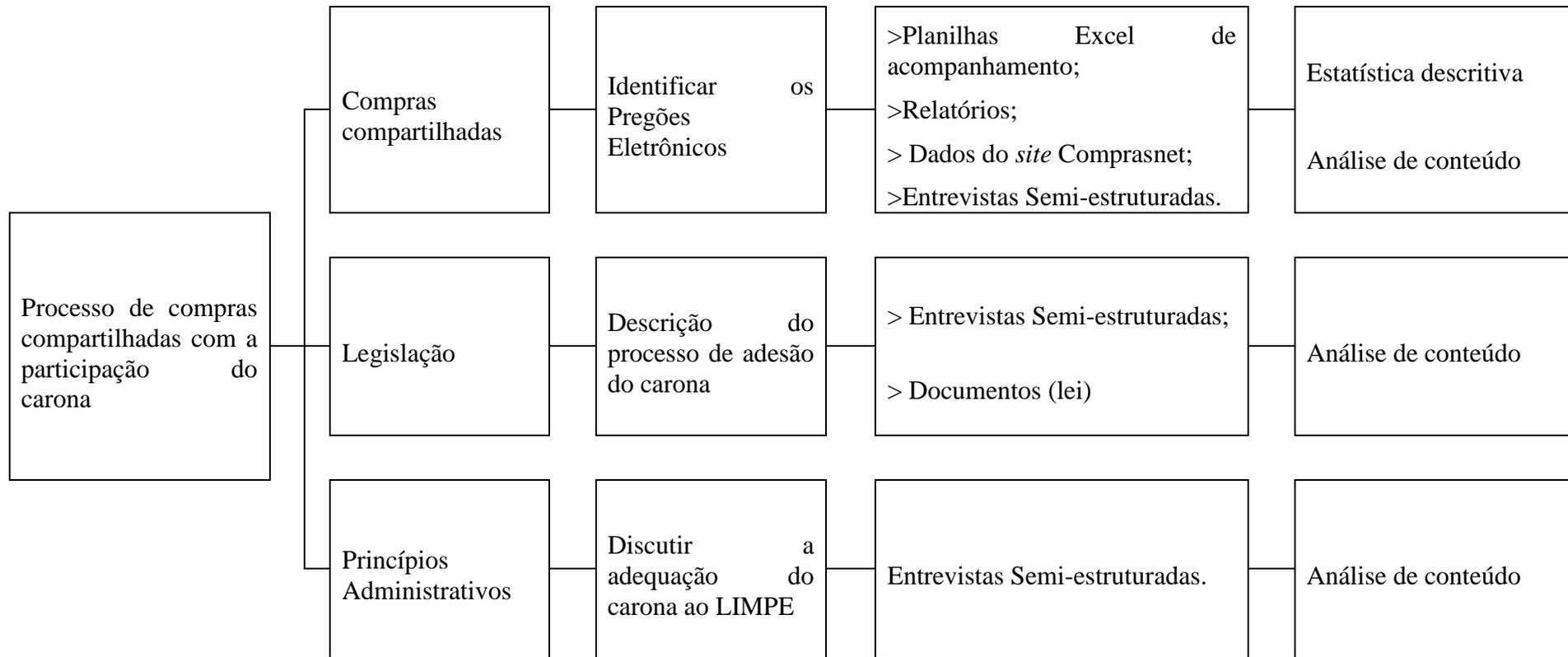


Figura 1 – Estrutura do Protocolo de Pesquisa

Fonte: elaboração do autor

3.7. ANÁLISE DE DADOS

No nome do relatório, consta os dois pontos, o que faço? Abaixo, antes do Plano Diretor.

Para Moore (2005), a análise de dados se preocupa com métodos e estratégias de exploração, organização e descrição de dados com auxílio de gráficos e resumos numéricos. Somente quando os dados estão organizados é que eles podem explicar a realidade. Para o autor, a organização fornece métodos para gerar dados que podem dar respostas claras a perguntas específicas. Esta organização dos dados foi feita para aqueles obtidos dos documentos lista de pregões realizados no MEC, as planilhas Excel de controle da DRP, relatórios de gestão produzidos no setor e o relatório Plano Diretor de Aquisições e Planejamento para implementação (Módulo 2). Também as entrevistas com gestores responsáveis pelos pregões e adesões.

Para a análise das entrevistas, a técnica a adotada foi a análise de conteúdo. Para Bardin (2011), análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise de comunicação, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção ou recepção, variáveis inferidas, destas mensagens. Ainda segundo Bardin (2011), a pré-análise é a fase de organização propriamente dita. Corresponde a um período de intuições, mas tem por objetivo tornar operacionais e sistematizar as ideias iniciais, de maneira a conduzir a um esquema preciso do desenvolvimento das operações sucessivas, num plano de análise. Os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos e válidos.

Gaskell (2002) ensina que dois pontos devem ser observados. O primeiro refere-se ao fato de que há um número limitado de interpretações, ou versões, da realidade; ou seja, representações de um tema de interesse comum são compartilhadas. O segundo tem a ver com o tamanho do texto a ser analisado, quando são transcritas as entrevistas, bem como todos os cuidados que devem ser tomados a fim de minimizar as perdas de informações no relatório escrito.

Assim, para a análise de conteúdo foi realizada a categorização do texto resultante das entrevistas transcritas. A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida um reagrupamento segundo o gênero ou analogia com os critérios definidos. As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (as unidades de registro), sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns de alguns elementos. A categorização é um processo do tipo estruturalista e comporta duas etapas: o inventário – isolar os documentos; e a classificação – repartir os elementos e, portanto, procurar impor certa organização às mensagens (BARDIN, 2011). A análise realizada foi temática, tendo pó categoria chave a análise estabelecida, a priori, a **participação do “carona”** nas ARPs do MEC, e, a partir daí, foram também tratadas como categorias de análise os princípios administrativos - LIMPE. Ainda segundo esse autor, os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos e válidos. Operações estatísticas simples como percentagens ou mais complexas como análise fatorial, permitem estabelecer quadros de resultados , diagramas, figuras e modelos, os quais condensam e põem em relevo as informações fornecidas pela análise.

4. RESULTADOS

Talvez a declaração que mais chame a atenção seja a da funcionária da Regra de Negócios do Comprasnet e SIASG, e também Coordenadora Substituta da Coordenação do SIASG e Comprasnet do Ministério do Planejamento. De acordo com levantamento do Ministério do Planejamento, o número de “caronas” é **insignificativo** frente a quantidade de pregões que são realizados. No caso do MEC não foi diferente para o período estudado, os números do carona também foram pouco significativos em relação ao número total das adesões. O que se deve evitar são os abusos, conforme o auditor de Fiscalização de Tecnologia da Informação do TCU, que no MEC, como será mostrado mais adiante. Exemplo de excessos também se fez presente no PE 46 - Veículos.

Silva e Barki (2012) sugerem que o projeto de compras compartilhadas do Instituto de Pesquisas Jardim Botânico do Rio de Janeiro - JBRJ e de mais oito órgãos: duas unidades da Fiocruz, Instituto Nacional de Propriedade Industrial, Receita Federal, Inspeção da Receita Federal de Macaé, Universidade Federal de Pernambuco, Ministério da Agricultura, Ministério do Meio Ambiente e o próprio JBRJ deve ser reverberado por toda a administração pública. Em seu trabalho os autores mostram que as compras compartilhadas permitiram a economia devido ao ganho de escala.

Apesar dos acórdãos do TCU e dos desvios, viu-se a necessidade de realizar o estudo, pois, nos casos de exceção, de muita necessidade ou da falta de planejamento a adesão do órgão não participante na origem, o “carona”, é uma ferramenta de gestão que facilita a tomada de gestão dos gestores, principalmente em relação ao tempo. Isso será demonstrado nas próximas seções a partir da análise dos dados.

Os dados coletados são discutidos nas próximas seções, buscando responder aos objetivos deste estudo.

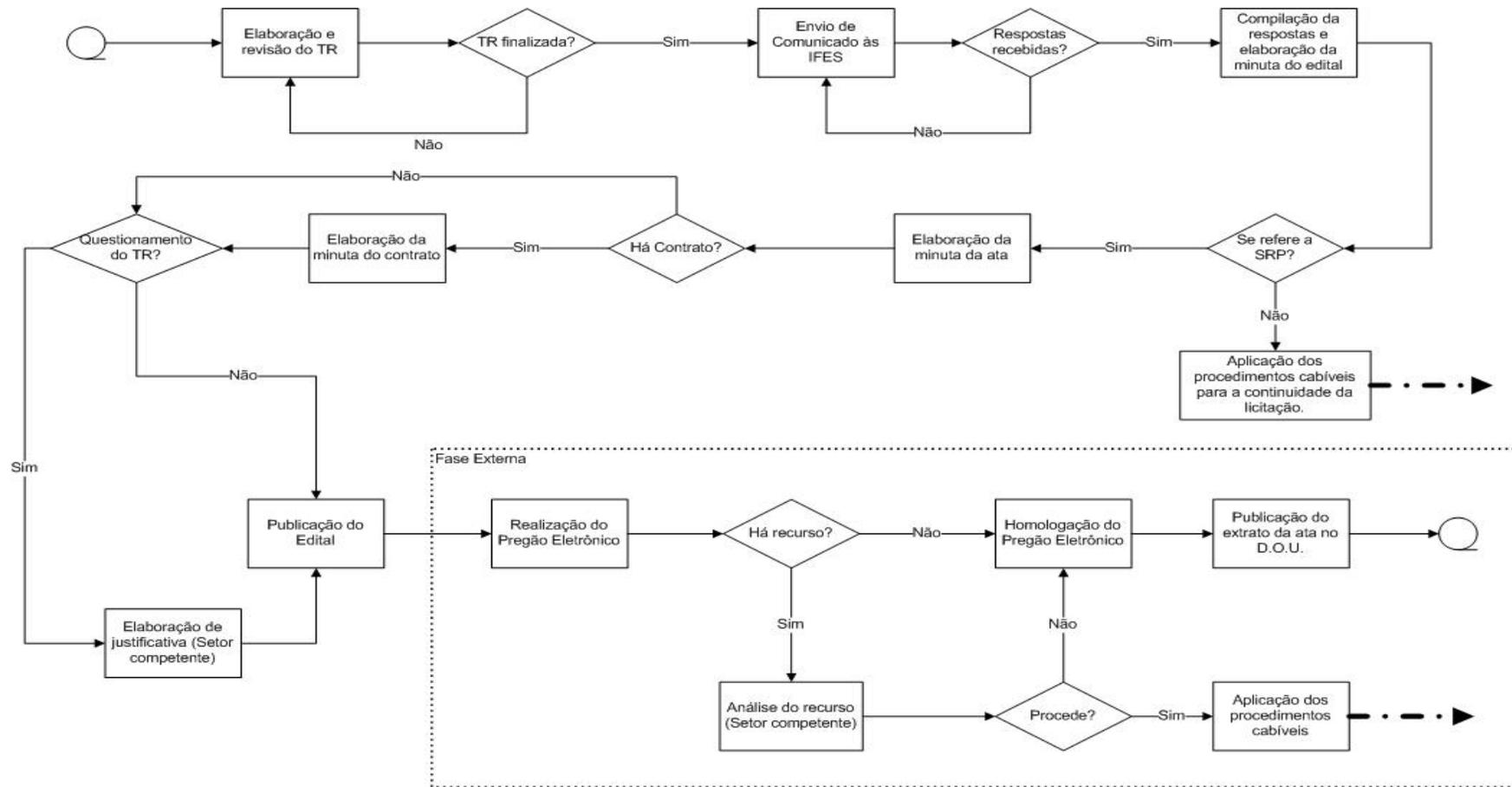


Figura 2 – Fluxograma do Procedimento Licitatório

Fonte: elaboração do autor

4.1. O PROCEDIMENTO LICITATÓRIO NO MEC

A definição de SRP vem do art. 1º do Decreto 3.931/2001:

I - Sistema de Registro de Preços - SRP - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras (BRASIL, 2001);

A cartilha Sistema de Registro de Preços, Perguntas e Respostas da Controladoria-Geral da União (2011) define o SRP como sendo um procedimento com base em planejamento de um ou mais órgãos ou entidades públicos para futura contratação de bens e serviços, por meio de licitação na modalidade de concorrência ou pregão, onde as empresas vencedoras assumem o compromisso de fornecer bens e serviços a preços e prazos registrados em uma ata específica.

A cartilha da Controladoria-Geral da União (CGU) afirma que o SRP permite implementar redução de custos por meio de procedimentos próprios e controle informatizado sobre as aquisições. Viabiliza-se, assim, uma espécie de almoxarifado virtual onde são efetuados estoques de bens e serviços sem a necessidade de armazenagem e o consequente pagamento. O pagamento somente ocorre no momento da efetiva entrega do bem ou serviço. Ainda segundo essa cartilha, se bem aplicado, o SRP pode ser muito útil na solução das preocupações do Gestor Público nos processos de aquisição de bens e serviços (SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS, PERGUNTAS E RESPOSTAS DA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO, 2011).

A base legal do SRP é a Lei nº 8.666/1993, que em seu artigo 15 determina que as compras sejam processadas através de SRP. Em resumo, é usado para as aquisições partilhadas, sendo Material de Expediente seu melhor exemplo. Na visão do Coordenador-Geral de Compras e Contratos de 2009, Material de Expediente é um caso bem típico. Ele explica que o órgão não precisa ter um espaço enorme, fazer uma compra enorme para se abastecer com aquele material, às vezes o órgão nem tem esse espaço. Em suas palavras: “Então esse espaço passa a ser virtual. Ele está lá na empresa.

Você precisa, demanda e a empresa entrega. Apenas as necessidades mais emergenciais” (Coordenador-Geral de Compras e Contratos no ano de 2009).

No âmbito federal, a matéria é regulamentada pelo Decreto nº 3.931/2001, depois parcialmente alterado pelo Decreto nº 4.342/2002, que em seu artigo terceiro exigia que a cotação dos preços fosse feita necessariamente pela modalidade concorrência, do tipo menor preço ou, excepcionalmente, do tipo técnica e preço. Em seguida, a Lei nº 10.520/2002 permitiu que a cotação de preços fosse feita pela modalidade Pregão, necessariamente do tipo menor preço. Por fim, o Decreto nº 5.450/2005 no art. 25, §§ 7º e 8º permitiu que a cotação do SRP fosse feita também por meio do Pregão Eletrônico (Sistema de Registro de Preços, Perguntas e Respostas da Controladoria-Geral da União, 2011).

O Procedimento Licitatório propriamente dito divide-se em duas fases: interna e externa (Figura 1, p. 50). Uma descrição mais elaborada virá logo a seguir. Na fase interna, no caso do MEC, a Coordenação Geral de Recursos Logísticos (CGRL) procede ao levantamento das necessidades e à identificação dos interesses no âmbito do ministério e dos órgãos participantes. Os órgãos são contatados e convidados a participar através de *e-mail* institucional. O responsável pelo pregão faz a estimativa de valores. As próximas etapas são a aprovação da despesa, a elaboração do edital e o parecer jurídico.

A fase externa se inicia com a publicação do edital, conforme a legislação, seguida da realização do pregão, da adjudicação aos licitantes vencedores e da homologação do procedimento, sempre com a devida publicação no DOU em cada etapa do processo. As empresas vencedoras são convocadas a assinar a ARP e, caso haja a necessidade, a assinatura do Contrato. Durante a vigência da ARP, o órgão pode assinar contrato com a empresa vencedora nos casos onde o serviço é continuado, sendo exemplos os eventos e os serviços de informática. O fluxo do processo detalhado encontra-se na Figura 2, será explicado ao longo desta seção.

A atual estrutura organizacional do Ministério da Educação foi definida pelo plano diretor publicado no Decreto nº 6.320/2007 e alterada pelo Decreto nº 7.480/2011. De acordo com essa norma, a Subsecretaria de Assuntos Administrativos

(SAA) encontra-se subordinada à Secretaria Executiva do Ministério. Dentre uma das atribuições da Secretaria Executiva do MEC está a coordenação e a supervisão das atividades das demais secretarias integrantes da estrutura do Ministério e das entidades a ele vinculadas, incluídas as ações relacionadas à organização e à modernização administrativa, e aos relacionados aos Sistemas Federais de Planejamento e Orçamento e de Administração Financeira e de Controle.

No exercício dessas atribuições, a Secretaria Executiva conta com o apoio da SAA no sentido de assessorar as áreas e unidades do Ministério, planejar, sistematizar, padronizar e implantar técnicas e instrumentos de gestão, além de promover a elaboração e a consolidação dos planos e programas de atividades de sua área e assessorar os dirigentes e gestores em matéria de planejamento, gerenciamento e organização das respectivas atividades e processos de trabalho. Estas transformações no modo de gestão, conforme já apontado por Daroit (2006), buscam a efetividade do sistema, ou seja, consequências positivas para a sociedade e também para a organização.

Em resposta a necessidade dessas transformações, o atual Coordenador-Geral frisou que a orientação surgiu da Secretaria Executiva para que no MEC fosse feito o compartilhamento de tudo aquilo que é comum ao MEC e à rede federal, para que se pudesse ganhar em escala gerando economias monetárias.

No apêndice B observam-se alguns detalhes dos PEs realizados com compras compartilhadas no ano de 2009. No PE 13 foram 37 diferentes participantes e os endereços para entrega foram 75 ao todo, com 164 itens diferentes, com uma redução de 42,62% no preço homologado. No PE 35 foram 33 participantes diferentes e os endereços para entrega foram 69 ao todo, com 6 itens diferentes e redução de 43,84% no preço homologado. No PE 37 foram 16 diferentes participantes e os endereços para entrega foram 22 ao todo com 221 itens diferentes e uma redução de 73,35% no preço homologado.

A funcionária da Regra de Negócios do Comprasnet e SIASG e Coordenadora Substituta da Coordenação do SIASG e Comprasnet do Ministério do Planejamento relatou que em conversa com o outro entrevistado, o Diretor de Administração do FNDE, explicou que no caso do PE 35, provavelmente, por se tratar

de 69 localidades distintas de entrega, a redução de preço ficou aquém do que poderia ser. O Coordenador de Contrato de 2009 fez a mesma observação, apesar dos valores, se, caso o PE fosse feito através de compra compartilhada, mas em lote por região, o preço final poderia ser ainda menor.

Menezes, Silva e Linhares (2007) argumentam que, apesar dos bons resultados com a utilização dos pregões, o caráter unidimensional que os rege restringe a negociação à variável preço, o que representa uma subutilização de todo o seu potencial.

De acordo com Alonso (1999), o controle dos gastos públicos no Brasil experimentou um formidável avanço a partir de 1986, com a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, do Ministério da Fazenda. O desenvolvimento e a implantação do Sistema Integrado de Administração Financeira - Siafi² significaram uma verdadeira revolução na gestão das finanças públicas no Brasil. O avanço foi significativo, porém, não obstante os avanços, o Siafi tinha por objetivo controlar a execução da despesa. Esse sistema não foi concebido para apurar custos dos serviços públicos, motivo pelo qual sua estrutura de dados não informa os produtos e processos de trabalho dos órgãos do governo. Daí a oportunidade de se propor sistemas de custos na presente reforma.

Existem, no MEC, oito áreas demandantes, as quais correspondem às secretarias (Apêndice A). Cada secretaria é responsável por informar à SAA as necessidades de materiais, a abertura de processo de eventos, dentre outros. Essa subsecretaria, por sua vez, é composta por três coordenações gerais: a Coordenação Geral de Gestão de Pessoas (CGGP), a Coordenação Geral de Recursos Logísticos (CGRL) e a Coordenação Geral de Compras e Contratos (CGCC).

De acordo com o relatório produzido pela Fundação Getúlio Vargas (2011), as compras do Ministério da Educação são realizadas pela CGCC/SAA. Essa

² Até o exercício de 1986, o Governo Federal convivia com uma série de problemas de natureza administrativa que dificultava a adequada gestão dos recursos públicos e a preparação do orçamento unificado, que passaria a vigorar em 1987. Para atender a essa demanda, a STN definiu e desenvolveu, em conjunto com o SERPRO, o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – Siafi em menos de um ano, implantando-o em janeiro de 1987 para suprir o Governo Federal de um instrumento moderno e eficaz no controle e acompanhamento dos gastos públicos (Disponível na página Conheça o Siafi do Tesouro Nacional: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/index_conheca_siafi.asp).

coordenação também é responsável pelas demandas da Diretoria de Tecnologia da Informação (DTI), da CGRL e das Secretarias, bem como, informar os outros Órgãos e as Unidades Vinculadas dos Pregões Eletrônicos a serem compartilhados. Em termos gerais, a CGCC atua como executora do processo de compras a partir das demandas das unidades citadas. Para tanto, essa Coordenação conta atualmente com 27 servidores diretamente envolvidos com o processo de compras.

Feito o levantamento das necessidades, CGRL, CGGP ou DTI elaboram o Projeto Básico e, a partir daí, tem início o processo de licitação. Alguns serviços específicos são solicitados diretamente a CGCC. É gerado um processo e este é enviado à CGRL para análise. Essa coordenação cuida para que a descrição dos itens seja genérica para evitar que a descrição do processo coincida com um produto específico. A composição desses itens leva ao TR. Outro objetivo do TR é o de evitar possíveis desvios, erros ou até mesmo questionamentos por parte dos fornecedores. Há atraso nos prazos do processo, quando isso acontece (Relatório Plano Diretor de Aquisições e Planejamento para implementação (Módulo 2) produzido pela Fundação Getúlio Vargas, 2011).

A minuta de TR é discutida com a área até chegar ao formato final para, então, iniciar o processo de aquisição. A CGCC também é responsável pelas cotações de preços. Isso permite uma estimativa dos valores a serem gastos e permite, ainda, um parâmetro de comparação dos preços, antes da realização do pregão e na sua adjudicação e homologação, que é quando não existe mais a possibilidade de redução dos preços.

Cabe ressaltar que, de acordo com a entrevista com o Coordenador de Contratos de 2009-2012, a boa elaboração do TR é que vai determinar o êxito do PE, evitar impugnações e outros percalços de um pregão. Uma intervenção junto à área requisitante, na maioria das vezes, para adequar o TR, evita problema na elaboração do edital durante o processo licitatório. Da entrevista com o atual Coordenador: “você tem que saber como gastar, ou seja, você tem que ter um TR – Termo de Referência, e você precisa de um pessoal que tenha a *expertise* para fazer isso”. Caso isso não aconteça, o TR acarreta certo retrabalho para a CGCC (Relatório Plano Diretor de Aquisições e

Planejamento para implementação (Módulo 2) produzido pela Fundação Getúlio Vargas, 2011).

A CGCC realiza compras próprias para atender às demandas da DTI, CGRL e das Secretarias, de acordo com a necessidade de cada um desses, e também compras com compartilhamento com as Unidades Vinculadas. No caso de compartilhamento via ARPs, podem ser do MEC com Unidades Vinculadas; de todas as unidades do MEC com os órgãos vinculados, Universidades, Institutos e Hospitais Universitários e do MEC como Rede de Universidades e Institutos Federais (Relatório Plano Diretor de Aquisições e Planejamento para implementação (Módulo 2) produzido pela Fundação Getúlio Vargas, 2011).

Definido o TR, a CGCC elabora a minuta de edital, é elaborada a minuta de ata nos casos de registro de preço. Nos outros casos onde o contrato é necessário, a minuta de contrato é elaborada. O contrato acontece quando o objeto é de natureza contínua. Antes do encerramento da Ata, formaliza-se um contrato para manutenção do fornecimento. Eventos é um exemplo típico, que, no caso do MEC muitos deles são anuais. Em seguida, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPO) faz a reserva orçamentária mediante a certificação do crédito, para então, prosseguir para a elaboração do parecer jurídico e retorno para a CGCC (Relatório Plano Diretor de Aquisições e Planejamento para implementação (Módulo 2) produzido pela Fundação Getúlio Vargas, 2011).

Quando há questionamento da área jurídica, a SAA avalia e, quando necessário, entra em contato com a área solicitante para realizar o ajuste no TR. Justificado ou feito o ajuste no TR, o processo de licitação segue seu curso. Cumprida essa etapa, o edital é publicado. Quando algum fornecedor questiona o edital ou o contrato, cabe ao pregoeiro responder. Para tanto, ele conta com a ajuda da CGCC, da área jurídica ou da área demandante, nas questões técnicas. Esclarecida a questão, ocorre o pregão (Relatório Plano Diretor de Aquisições e Planejamento para implementação (Módulo 2) produzido pela Fundação Getúlio Vargas, 2011). Indica-se o vencedor do certame licitatório. Nos casos de Sistema de Registro de Preços – SRP, ou seja, de compras parceladas, após assinatura das atas, o pregão é homologado pela SAA. O extrato da ARP é publicado no DOU.

No caso do MEC, as Atas vigentes ficam publicadas no *site* Portal do MEC E disponíveis aos órgãos que não participaram das compras compartilhadas que ficou mais conhecido como “carona”. Após a publicação da ata, a área demandante pode solicitar o material necessário.

O Decreto que trata do “carona” é o 3.931/2001, que mais precisamente no seu artigo oitavo diz que a Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem. Já o parágrafo terceiro diz que 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 ARP.

Fernandes (2003), afirma que para compras é importante a prévia definição de qualidade e, se for possível, a imposição de razoável padronização, e que essa padronização se faça progressivamente e a partir da unificação dos pedidos.

Em 2007, o Ministério da Educação criou o comitê de compras. Dentre suas atribuições elencou mais onze temas: Plano de aquisição de material permanente das áreas; procedimento para a racionalização e unificação de compras; diretrizes relacionadas a registro de preços, elaboração; diretrizes relacionadas à aquisição de material de consumo/escritório; diretrizes relacionadas à aquisição de equipamentos e mobiliário; diretrizes relacionadas ao uso do cartão corporativo; padronização de especificações, normas técnicas; Padronização de projetos básicos; padronização de instrução processual; padronização de editais e a padronização de contratos. A Lei nº 8.666/1993 estabelece, em seus artigos 11 e 15, inc. I, que a padronização deve ser realizada sempre que possível.

Como mencionado, uma das incumbências do comitê de compras é avaliar pedidos de adesão às ARPs desse ministério, auxiliar os servidores e dirimir dúvidas. Todo pedido de adesão deve ser endereçado ao responsável, ou seja, o Subsecretário de Assuntos Administrativos. No escopo de seu ofício, ao órgão deve informar o quantitativo do item pretendido, bem como uma declaração de vantajosidade de sua solicitação e comprovar anexando 3 propostas. Por

solicitação do subsecretário, a DRP elabora ofício consulta de solicitação de adesão e envia às empresas vencedoras informando o nome do órgão, o item e o quantitativo pretendido. Caso a resposta seja positiva, a DRP elabora o ofício de adesão e encaminha ao órgão solicitante.

4.2. PREGÕES ELETRÔNICOS

Ao iniciar a análise do órgão não participante na origem do pregão que ficou conhecido pelo apelido de “carona”, verifica-se, em sua base legal, o Decreto nº 3.931/2001, que regulamentou o SRP. Em seu art. 8º, permitiu que durante a vigência da ARP, qualquer órgão ou entidade da Administração, que não tenha participado do certame licitatório, possa utilizar a ARP, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem e do aceite por parte do fornecedor.

Cardoso (2004) mostra que o potencial do governo eletrônico para traduzir, em termos burocráticos e administrativos, a mesma rapidez e eficácia que a Internet vem possibilitando nas transações privadas é gigantesco. Isso permite uma revolução na prestação de serviços públicos, tanto pela melhoria dos padrões de prestação de tais serviços como pela significativa redução de seus custos; proporciona uma profunda reformulação dos métodos pelos quais o Estado compra e contrata bens e serviços, seja ampliando o espectro de fornecedores possíveis ou permitindo processos licitatórios *on-line*, mediante a sistemática dos leilões reversos; confere aos processos de compras e contratações uma transparência essencial para que exista verdadeiro controle público sobre os atos e dispêndios dos governantes; e, por último, permite uma dramática alteração nas formas pelas quais os cidadãos interagem com seus representantes e governantes, seja em termos de transmitir seus desejos, aspirações e necessidades, seja em termos de opinar sobre iniciativas, projetos ou políticas governamentais ou, ainda, em termos de acompanhar e controlar a ação daqueles que os representam e governam (CARDOSO, 2004).

Do portal Comprasnet, que é o portal de compras do governo, levantou-se o número de pregões ocorridos no Ministério da Educação. Os órgãos e entidades da administração federal fazem uso do SIASG/Comprasnet³ no processamento de todas as compras e serviços. O portal processa todas as contratações da administração pública federal no Brasil, envolvendo recursos da ordem de R\$ 14 bilhões anuais, interliga mais de 2 mil órgãos compradores e dispõe de cerca de 170 mil fornecedores cadastrados (FERNANDES, 2003). O autor afirma, ainda, que esse portal já é reconhecido como referência para a modernização das compras governamentais.

Braga (2001) afirma que, ao implementar esse portal de compras, o governo trouxe total transparência aos processos de aquisição de bens e serviços, redução dos custos através da racionalização e da desburocratização do processo de compras governamentais, redução das despesas com a obtenção dos melhores preços de produtos e serviços a serem adquiridos, redução de custos dos fornecedores, relativos à sua participação em processos licitatórios, planejamento do processo produtivo dos fornecedores, proporcionando uma visão clara dos produtos e serviços adquiridos e em aquisição pelo governo federal, maior publicidade aos certames licitatórios dos órgãos da administração pública federal com vistas à ampliação da participação dos fornecedores, e maior eficácia e legitimidade aos certames licitatórios, com o aprofundamento do controle pela sociedade.

Desse portal levantou-se o número total de pregões ocorridos no Ministério da Educação no ano de 2009. A planilha das licitações realizadas em 2009 (Anexo A) mostra que ocorreram 73 pregões nesse ano. Desses, 13 pregões não ocorreram, sendo 4 cancelados; 4 revogados; 2 suspensos e 2 não foram realizados, o que dá um total de 61 efetivamente ocorridos, tem-se, ainda, a descrição do objeto a ser

³ O Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) é constituído por um conjunto de módulos que realizam diversos dos procedimentos do processo de compras e contratações: cadastramento de fornecedores, catalogação de materiais e serviços, divulgação eletrônica de compras, registro de preços praticados, emissão de ordem de pagamento (empenho), registro e acompanhamento dos contratos e acesso a um conjunto de serviços e informações pela Internet, oferecidas no portal Comprasnet. Integram os serviços oferecidos pelo portal, programas de compras eletrônicas voltados para a realização do pregão eletrônico, a cotação eletrônica e o apoio ao pregão presencial. FERNANDES, C. C. C., *Sistemas de Compras Eletrônicas e sua Aplicação à Administração Pública - O Caso do SIASG/Comprasnet*, 2003, 172 f. Trabalho de Dissertação (Mestre em Gestão Empresarial) – Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2003.

adquirido; o valor estimado a ser gasto; o valor firmado após a assinatura da ata; e a diferença entre esses valores em porcentagem.

O Quadro 1 a seguir, mostra os 16 Pregões Eletrônicos que ocorreram por SRP e com adesões às ARPs. Nesse quadro observa-se a numeração de ordem, o número do pregão, a data final da validade da ata e o objeto a ser adquirido.

Num	Número do pregão	VALIDADE	OBJETO
1	13/2009	06/07/2010	Material de Expediente e Consumo
2	18/2009	21/05/2010	Impressão Gráfica
3	19/2009	09/06/2010	Elétrica Dados e Voz
4	31/2009	28/09/2010	Suprimentos, Componentes e Acessórios de Informática
5	32/2009	16/10/2010	Diversos Materiais para Manutenção Elétrica, Hidráulica, de Pintura, de Alvenaria, de revestimentos, de Marcenaria e de Serralheria
6	34/2009	23/11/2010	Aparelho de TV LCD e Aparelho de DVD gravável
7	35/2009	23/11/2010	Microcomputadores, Notebooks e Mininotebooks
8	37/2009	09/12/2010	Mobília, Incluindo Serviços de Instalação e de Montagem
9	43/2009	12/11/2010	Execução de Serviços não-continuados de Instalação, reparos, reposição e Manutenção de Forros
10	46/2009	28/12/2010	Veículos
11	49/2009	23/11/2010	Fornecimento e Instalação de Pisos e Revestimentos
12	50/2009	18/12/2010	Fornecimento Montagem, Remanejamento e Reparo de Divisória
13	52/2009	14/03/2011	Serviços de Atendimento e Suporte Técnico aos Usuários de Soluções de TI
14	60/2009	06/06/2011	Aquisição de Duplicadora de CD/DVD; Fragmentadora de Papel; CDs e Cartões; HDs externos; Aparelho Telefônico sem fio; Projetores Multimídia
15	70/2009	19/01/2011	Aparelhos de Ar, do Tipo "Split"
16	72/2009	01/03/2011	Eventos

Quadro 1: Pregões Eletrônicos por SRP e com adesões às ARPs, ano 2009.

Fonte: elaboração do autor

Para o cálculo inicial do valor dos itens a serem adquiridos ao pregão, é feito levantamento prévio dos respectivos preços. Os fornecedores são contatados e os interessados enviam propostas contendo os valores item a item do quantitativo a ser comprado. O valor estimado é calculado multiplicando-se o valor ofertado de cada item pelo seu respectivo quantitativo. Normalmente o valor estimado é sempre superior ao valor homologado. Realizado o PE, efetua-se a multiplicação do valor ofertado pela empresa, item a item, pelo seu respectivo quantitativo. Obtido esse valor, diminui-se os valores dos itens, estimado e homologado, em seguida calcula-se porcentagem economizada segundo declaração do Coordenador-Geral de Contratos de 2009-2012.

De acordo com os dados da Planilha das Licitações Realizadas em 2009 da CGCC (Anexo A), verifica-se que a diferença entre os valores estimados e os valores firmados no ano de 2009 foi de R\$ 158.749. 742,77, uma economia de 40,58% dos recursos financeiros (Anexo A). Descontos de mais de 80% no preço são elevados e podem indicar a não acuidade na realidade dos preços ofertados pelas empresas. Afinal se as empresas colocam o preço mais alto, essa economia é real?

Para Baily et al. (2000) a Administração Pública é prestadora de serviços públicos e considerando que os recursos são escassos, segundo Frossard (2011), a questão da eficiência passa a ter importância e tem sido tema recorrente nas discussões sobre gestão pública e orçamento, além disso, é exigida pela sociedade.

Outro detalhe é, como se pode notar pela data final, o tempo que demora um pregão. Do seu início até quando expira sua ata que pode levar até dois anos. O PE 60 – CDs e DVDs, por exemplo, iniciou em 2009 e teve sua ata expirada em 07 de junho de 2011.

4.2.1. Pregões Eletrônicos com adesão do “carona”

O Decreto Nº 3.931 em seu art. 3º regulamenta a modalidade de pregão e as obrigações do órgão gerenciador. Dentre essas está o controle dos pregões

eletrônicos. No caso dos PEs realizados no MEC, essa responsabilidade fica a cargo da DRP, local de trabalho deste pesquisador, por meio de planilhas Excel. Nelas estão disponíveis os seguintes dados: Número de ordem; UF; nome da instituição; documento tipo; data do pedido; data da chegada do pedido; número do ofício para a empresa; número do ofício de adesão; data da adesão; item; quantidade pretendida do item e N° do SIDOC. Para esse estudo foram considerados os seguintes itens: UF; instituição; data do pedido; número do ofício de adesão; data da adesão; item; quantidade do item.

Dos dados estatísticos, verificou-se que, os números do PE N° 46 – Veículos, tanto em termos de pedidos, quanto na quantidade solicitada e adesões concedidas e na quantidade de adesões não concedidas são muito superiores à média dos outros pregões analisados. A tabela 1, a seguir, mostra que foram 576 pedidos de adesão aos PEs analisados. O PE 46 foi responsável por 279 pedidos de adesão, que corresponde a 48,44% do total, quase a metade dos pedidos. No quesito adesões concedidas, este PE ficou com 195 pedidos ou 33,85% do total. Se desconsiderarmos os dados desse pregão, a média de pedidos de adesões por pregão cai de quase 36 para 20 pedidos por pregão, e a média de adesões por pregão cai de 24,9 adesões para 13,5.

A quantidade de adesões concedidas foi de 398, que representa 69,10% do total, a quantidade das negadas foi de 65 ou 11,28% do total. Os outros casos, 113, representaram 19,62% do total, decorrem do fato das empresas vencedoras do item ou itens em questão não responderem ao ofício consulta do MEC; o não atendimento dos requisitos de adesão solicitados por esse ministério; o fato de muitos ofícios virem sem endereço, telefone ou qualquer outro meio de resposta; e por fim, devido a algumas solicitações chegarem sem o tempo hábil para resposta, ou seja, muito próximo ao prazo de vencimento da ata.

Os PEs 32 e 34 se destacaram com 37,50%, ambos, dos ofícios de consulta às empresas sem resposta. Os demais pregões sem resposta aos pedidos ficaram assim representados: PE 13 com 12,90%; PE 35 com 23,46%; PE 37 com 30,23%; PE 46 com 21,15%. Os demais obtiveram 100% das respostas.

O PE que teve mais negativa foi o PE 72 – Eventos – porque a adesão era condicionada ao comitê de eventos, e esse negou quase metade dos pedidos (42,86%).

Os PEs 19 e 31 tiveram 40% de negativa, porem, só houveram 5 pedidos de adesão. O PE 50 teve 33,33% dos ofícios negados. Os demais pregões podem ser verificados na Tabela 1.

Os PEs 18, 43 e 52 tiveram 100% de concessão, e, aqui também o número de pedidos foi muito baixo em relação aos demais, sendo: 4 pedidos para o primeiro, 2 para o segundo e 4 para o último (Tabela 1).

Tabela 1 – Adesões Concedidas, Negativas e Ofícios sem resposta

PREGÃO	PEDIDOS	CONCEDIDOS	NEGATIVAS	SEM RESPOSTA
13	31	23	4	4
18	4	4	0	0
19	5	3	2	0
31	5	3	2	0
32	8	5	0	3
34	40	23	2	15
35	81	52	10	19
37	43	29	1	13
43	2	2	0	0
46	279	195	25	59
49	4	3	1	0
50	6	4	2	0
52	4	4	0	0
60	21	18	3	0
70	15	14	1	0
72	28	16	12	0
TOTAL	576	398	65	113
		69,10%	11,28%	19,62%

Fonte: elaboração do autor

Analisando a adesão do “carona”, observou-se que a média das adesões por estado variou muito e não mostrou resultado conclusivo. O Distrito Federal se

destacou com 105 adesões e os dois estados com menor número de pedidos foram Amapá e Roraima, com apenas 1 pedido cada. Esse número deve-se ao fato do DF possuir grande número de órgãos governamentais, como, por exemplo, os ministérios. Conseqüentemente, a região com maior número de adesões foi a Centro-Oeste com 157 adesões, a Sudeste em segundo lugar, com 86 adesões; a Nordeste com 79; a Sul com 61; e, por último a região Norte com 41. Pode-se verificar que a média por região foi de 5,86 para a região Norte; 8,78 para a região Nordeste; 32,75 para a região Centro-Oeste Sul e Sudeste com 21,50 e 20,33, respectivamente (Tabela 2).

Tabela 2 – Adesões concedidas por estado e por região

EST	ADESÕES	EST	ADESÕES	EST	ADESÕES	EST	CONT	EST	CONT
AC	4	AL	5	DF	105	ES	12	PR	30
AM	5	BA	18	GO	15	MG	29	RS	23
AP	2	CE	13	MS	3	RJ	26	SC	13
PA	20	MA	6	MT	13	SP	19	SUL	66
RO	5	PB	10	CENTRO-OESTE	131	SUDESTE	86	Média	22,00
RR	1	PE	18	Média	32,75	Média	21,50		
TO	9	PI	5						
NORTE	46	RN	2						
Média	6,57	SE	4						
		NORDESTE	81						
		Média	9,00						

Fonte: elaboração do autor

De acordo com a Tabela 3, os órgãos vinculados à educação foram os mais beneficiados com as adesões concedidas. Foram 186 adesões o que representou 46,73% do total. O Ministério da Educação envia *e-mail* a todos os órgãos e entidades vinculadas à educação e divulga suas atas em seu portal da Internet na fase inicial do processo de aquisição. Em seguida os órgãos Militares tiveram 40 adesões ou 10,05% do total; seguido das Secretarias com 33 adesões ou 8,29% do total. Os outros foram a Justiça com 29 adesões; outros ministérios com 18 adesões; Prefeituras com 16; o Ministério Público com 11; EMBRAPA com 5; Hospitais com 3; e outros órgãos com 57 ou 14,32% do total.

Tabela 3 – Adesões concedidas para rede de educação e para os outros órgãos

ÓRGÃO	QUANTIDADE DE ADESÕES	%
EDUCAÇÃO	186	46,73
MILITARES	40	10,05
SECRETARIA	33	8,29
JUSTIÇA	29	7,29
MINISTÉRIOS	18	4,52
PREFEITURA	16	4,02
MINISTÉRIO PÚBLICO	11	2,76
EMBRAPA	5	1,26
HOSPITAIS	3	0,75
OUTROS	57	14,32
TOTAL	398	100

Fonte: elaboração do autor

A Tabela 4 também trata das adesões por órgão. Na média, 58,89% das adesões foram para órgãos que não fazem parte da rede de educação. Mas, em alguns

casos, a adesão da rede foi maior já que, como mencionado anteriormente, existe a divulgação do PE para os órgãos da rede via *e-mail* e o portal do MEC.

Tabela 4 – Adesões concedidas para rede de educação e outras instituições

PREGÃO Nº	EDUCAÇÃO (A)	OUTRAS INSTITUIÇÕES (B)	TOTAL (A + B)	% DA REDE	% OUTROS
13	9	14	23	39	61
18	0	4	4	0	100
19	0	3	3	0	100
31	2	1	3	67	33
32	5	0	5	100	0
34	8	15	23	35	65
35	28	24	52	54	46
37	19	10	29	66	34
43	0	2	2	0	100
46	85	110	195	44	56
49	0	3	3	0	100
50	4	0	4	100	0
52	0	4	4	0	100
60	12	6	18	67	33
70	7	7	14	50	50
72	6	10	16	38	63
TOTAL	185	213	MÉDIA	41,11	58,89

Fonte: elaboração do autor

A Tabela 5 indica o número do item do pregão; a descrição do item; a quantidade que foi registrada desse pregão na ARP para cada item; o total de adesões concedidas para cada item; o aumento, em porcentagem, sobre o número registrado na ata, e na última coluna tem-se quantas vezes o número inicial foi multiplicado. Foram registrados 26 itens.

Devido à falta de preenchimento de todos os dados na planilha da DRP, não foi possível fazer análise para todos os pregões do multiplicador de cada ata. Toda ARP apresenta o quantitativo a ser adquirido. Novamente os números do PE Nº 46 chamam a atenção. O item 2, cujo registro na ata foi de 35 unidades, após a concessão das adesões, teve seu quantitativo multiplicado por mais de 21 vezes. Foram 735 unidades concedidas, ou seja, uma variação de 2.100%. Exemplos como esse explicam o fato do TCU vir publicando acórdãos com recomendações aos gestores, sendo o mais recente o Acórdão nº 1233.

Tabela 5 – Multiplicador do quantitativo dos itens do PE 46

Nº ITEM	DESCRIÇÃO	QTDE. LICITADA	TOTAL ADESÕES	%	MULTIPLICADOR
1	Automóvel executivo	22	394	1.790,91%	17,9
2	Automóvel Comum I	35	735	2.100,00%	21,0
3	Automóvel Comum II	60	695	1.158,33%	11,6
4	Automóvel Comum III	34	296	870,59%	8,7
5	Automóvel Comum IV	19	248	1.305,26%	13,1
6	Automóvel Comum V	15	156	1.040,00%	10,4
7	Automóvel comum – perua	46	518	1.126,09%	11,3
8	Motocicleta	52	Cancelado	0%	Cancelado
9	Transporte passageiros I	15	134	893,33%	8,9
10	Transporte passageiros II	32	348	1.087,50%	10,9
11	Transporte passageiros III	17	163	958,82%	9,6
12	Van I	22	337	1.531,82%	15,3
13	Van II	17	212	1.247,06%	12,5
14	Van III - 13 a 16 passageiros	19	172	905,26%	9,1

Nº ITEM	DESCRIÇÃO	QTDE. LICITADA	TOTAL ADESÕES	%	MULTIPLICADOR
15	Perua tipo Kombi	38	411	1.081,58%	10,8
16	Furgão - carga I	16	137	856,25%	8,6
17	Furgão - carga II	8	74	925,00%	9,3
18	Camioneta	12	182	1.516,67%	15,2
19	Veículo Pick-up	25	Cancelado	0%	Cancelado
20	Microônibus	25	258	1.032,00%	10,3
21	Microônibus urbano 28 passageiros + motorista	23	264	1.147,83%	11,5
22	Ônibus I	23	212	921,74%	9,2
23	Ônibus II	6	58	966,67%	9,7
24	Caminhão	10	Cancelado	0%	Cancelado
25	Ambulância	9	74	822,22%	8,2
26	Furgão para ambulância	2	16	800,00%	8,0

Fonte: elaboração do autor

Foi possível calcular a quantidade total de adesões concedidas por item no PE 18 de Cartilhas, que teve apenas um item registrado no quantitativo de 8.000.000 unidades. A soma das adesões concedidas, para os quatro órgãos foi de 31.000 unidades ou um aumento de 0,39% sobre o total registrado da ata. Foram registrados 23 itens para o PE 31 de Material de informática. Os itens 2, 5 e 19 tiveram seus quantitativos dobrados e não houve pedido para os outros 20 itens. Os PEs 52 de *Help Desk* e o PE 70 de ar condicionado foram de item único. O primeiro teve o quantitativo inicial da ata multiplicado por 5, e o segundo multiplicado por 17. No PE 60 de CDs e DVDs foram registrados 6 itens. Não houve grandes variações nos quantitativos solicitados, exceto pelo item 4 – projetor multimídia – como segue na tabela 6. Como explicado anteriormente, não foi possível esse cálculo para os outros pregões devido ao fato das planilhas dos pregões remanescentes não terem os dados completos, ou seja, não foram devidamente preenchidas.

Tabela 6 – Multiplicador do quantitativo da ata para PE 60

QTDE. DO PREGÃO	QUANTITATIVO SOLICITADO	%
633	20	3,16
799	63	7,92
1.308	1	0,08
1.764	6.493	368,08
1.433	160	11,17
860	0	0,00

Fonte: elaboração do autor

De acordo com o Chefe de Divisão da CGCC do MEC, “a carona é mais eficiente já que em um certame normal, dependendo da área, o tempo gasto é de no mínimo 3 meses. Isso se não houver recurso da empresa”. Essa visão é compartilhada pelo Diretor de Administração do FNDE: “do ponto de vista da celeridade, sem dúvida”. O Coordenador-Geral de 2009 disse que para o órgão não participante na origem, a carona é excelente. Ele explica que o órgão não participante já tem a contratação à sua disposição para atender a sua necessidade sem precisar envolver técnicos, pessoas e tempo para fazer ele, o órgão contratante, a contratação. Segundo relato da Coordenadora do Ministério do Planejamento, o tempo médio para a realização de um pregão é de quinze dias. Porém, conforme relatou o Coordenador de Contratos, o TR deve estar muito bem escrito, pois, caso o conhecimento pertinente à legislação por parte das pessoas envolvidas não seja bom o suficiente e alguma empresa entre com uma impugnação ou com um recurso, esse prazo será bem superior.

O tempo de adesão mostrou-se vantajoso para o carona. O tempo médio foi de 23,2 dias. Para padronizar essa apuração, foi considerada como data inicial a data do Ofício do órgão endereçado ao MEC e, como data final, a data do ofício de concessão ao órgão. Cabe ressaltar que, conforme consta na planilha analisada, em muitos casos o ofício do órgão chegou à DRP dias depois de assinado. Outro detalhe importante que deve ser mencionado é que quando o órgão entrou em contato com a DRP para obter informação sob o trâmite necessário e, ao mesmo tempo, com o

fornecedor para pedir a anuência do mesmo, tendo sido cumpridas as exigências, o prazo de aceitação se reduziu muito. No caso do PE 35 – TVs de LCD – a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais conseguiu o ofício autorizando a compra no mesmo dia. O mesmo ocorreu no PE 13 – Material de Expediente – para a Procuradoria da República no Distrito Federal. Houve alguns casos em que a adesão foi concedida no dia seguinte. A Tabela 7 mostra um resumo das adesões por pregão.

Tabela 7 – Média de dias para obtenção do ofício de adesão

PREGÃO	DIAS		
13	8,7		
18	35,0		
19	12,0		
31	29,3		
32	10,3		
34	34,3		
35	31,9		
37	25,9		
43	3,5		
46	31,9		
49	18,7		
50	31,0		
52	22,0		
60	33,0		
70	27,1		
72	17,3	Média	23,2

Fonte: elaboração do autor

As estratégias de compras compartilhadas com adesão do carona utilizadas pelo MEC concordam com o colocado por Baily et al. (2000). Para os autores, a centralização das compras oferece algumas vantagens como a economia obtida pela consolidação dos pedidos, que melhora o poder de negociação da área de compras e facilita o relacionamento com os fornecedores; o menor número de funcionários envolvidos com as compras, além da uniformidade dos procedimentos, dos padrões e

das especificações. Dentre as vantagens competitivas discutidas pelos autores, esses mostram que reduzir custos é mais vantajoso do que aumentar receitas. Como os recursos são escassos, uma saída apontada é economizar nas compras. Para Osborne e Gaebler (1994), o governo empreendedor emprega recursos de novas formas para maximizar a produtividade e a eficiência.

Assim, a análise dos dados das planilhas e das entrevistas indicou que tanto a eficiência monetária quanto a economia de tempo puderam ser obtidas pelos “caronas,” além da padronização. Outro detalhe importante é que a escassez de mão de obra qualificada para operar os pregões torna a adesão do carona eventual vantajosa para a Administração Pública, mas, como pode-se ver pelas entrevistas, esse item também poderia ser solucionado com um planejamento das ações de cada órgão e com a qualificação de servidores.

De Nunes, Lucena e Silva (2007), a presença de treinamento e capacitação, não suficientemente observados, parece ser ameaça à eficácia do sistema vigente. Para que o Pregão Eletrônico proporcione eficiência na gestão de compras públicas é necessário treinamento e a capacitação dos pregoeiros, a fim de que esses saibam utilizar o PE e seu sistema de tecnologia e informação. Em sua entrevista, o Coordenador-Geral atual informou que o Ministério do Planejamento criou há alguns anos atrás uma escola chamada de Multiplicadora de Pregoeiros. Relata, inclusive, que participou desse grupo e foi um dos multiplicadores de pregoeiros da equipe formada em Brasília. A Coordenadora do Ministério do Planejamento exemplificou a importância de um pregoeiro, ao relatar que alguns órgãos esperam que o pregoeiro do Ministério da Fazenda no Paraná lance seus editais para solicitar carona. Por realizar um bom trabalho, ele não tem problema com recursos.

De acordo com o Comprasnet (2005), nos últimos dois anos, uma lenta reforma vem ocorrendo no governo federal na hora de realizar suas licitações. As mudanças são importantes porque aumentaram de forma significativa o número de fornecedores do governo e reduziram os custos das compras governamentais em até 30%. Com relação ao desempenho e resultados do Comprasnet, a ampliação do acesso e

da participação dos fornecedores cresceu em 42%. Ainda, segundo as notícias desse *site*, o número de fornecedores cresceu e passou da casa de 200 mil.

Em uma análise comparativa entre 2009 e 2011 entre as duas tabelas Excel fornecidas pela funcionária do Ministério do Planejamento, os dados indicam que o uso do Comprasnet cresce continuamente (Tabela 8). Em 2009, o total de pregões foi de 14.241 a média dos pregões realizados nesse ano foi de 1.186. Em 2011 o total de pregões foi de 17.322, a média mensal dos pregões realizados nesse ano foi de 1.443, ou seja, mais dos que os 420 PEs estimados por ela em sua entrevista. Pode-se notar que o valor homologado cresceu de R\$ 21.948.653.791,86 para 42.468.234.217,80, aproximadamente em 93,50%. No MEC, o crescimento do número de PE por SRP de 2009 para 2011, foi considerado de 33,01%. Foi esclarecido que, nesse levantamento para o MEC inclui o Ministério e toda a rede de Educação, Institutos Federais, Universidades e demais órgãos vinculados à Educação.

Tabela 8 – Tabela de valores homologados e Pregões realizados – 2009 e 2011

Órgão	Valor total homologado – 2009 (R\$)	Dados pregão 2009	Valor total homologado – 2011 (R\$)	Dados pregão 2011	Crescimento valor	Crescimento do pregão eletrônico
MINISTÉRIO DA JUSTIÇA	223.895.338,52	337	9.721.360.977,55	359	4.241,92%	6,53%
MINISTÉRIO DEFESA	8.856.485.135,12	5.297	9.702.045.641,08	5.682	9,55%	7,27%
MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	8.342.953,81	23	8.383.305.423,07	35	100.383,66%	52,17%
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	7.439.802.627,85	4.762	8.058.430.056,37	6.334	8,32%	33,01%
MINISTÉRIO DA SAÚDE	1.451.618.245,39	1.179	2.200.054.046,19	1.290	51,56%	9,41%
MINISTÉRIO DAS COMUNICAÇÕES	212.221.209,58	4	1.340.280.257,64	26	531,55%	550,00%
MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO	6.444.722,93	28	510.753.106,77	53	7.825,14%	89,29%
JUSTIÇA ELEITORAL	229.946.864,98	429	354.414.198,95	537	54,13%	25,17%
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	88.629.100,83	94	344.804.403,36	87	289,04%	-7,45%
MINISTÉRIO DA FAZENDA	78.666.272,63	150	253.059.130,18	197	221,69%	31,33%
MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA	138.302.088,63	108	189.707.951,67	162	37,17%	50,00%
CONSELHO FEDERAL DE ECONOMIA	86.465,25	3	166.271.449,13	508	192.198,58%	16833,33%
MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES	32.813.869,93	13	139.152.398,98	26	324,07%	100,00%
MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL	607.226.269,50	207	133.389.199,70	148	-78,03%	-28,50%
JUSTIÇA FEDERAL	123.939.216,09	426	130.617.920,62	505	5,39%	18,54%
PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	278.947.229,34	138	92.295.251,54	158	-66,91%	14,49%

Órgão	Valor total homologado – 2009 (R\$)	Dados pregão 2009	Valor total homologado – 2011 (R\$)	Dados pregão 2011	Crescimento valor	Crescimento do pregão eletrônico
JUSTIÇA DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS	51.117.294,43	72	87.059.796,87	94	70,31%	30,56%
MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO	118.154.037,27	113	84.113.317,56	77	-28,81%	-31,86%
MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE	603.139.860,90	62	84.078.495,96	91	-86,06%	46,77%
SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	9.174.154,06	48	74.310.731,98	45	710,00%	-6,25%
JUSTIÇA DO TRABALHO	95.961.109,35	181	72.078.092,19	222	-24,89%	22,65%
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	18.802.297,08	85	65.119.605,81	87	246,34%	2,35%
MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO	271.236.108,49	122	50.518.443,47	208	-81,37%	70,49%
MINISTÉRIO DAS CIDADES	1.096.718,27	5	46.255.647,06	27	4.117,64%	440,00%
MINIST. DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	757.418.781,78	112	44.448.910,73	145	-94,13%	29,46%
MINISTÉRIO DO ESPORTE	15.287.714,76	13	37.531.283,85	10	145,50%	-23,08%
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO IND. E COMÉRCIO EXTERIOR	11.087.036,97	62	34.029.341,41	68	206,93%	9,68%
SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA	33.930.823,44	28	25.745.853,72	16	-24,12%	-42,86%
MINISTÉRIO DA CULTURA	14.828.095,41	39	22.867.776,45	49	54,22%	25,64%
TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIAO	111.496.431,53	13	11.453.956,33	23	-89,73%	76,92%
MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES	13.267.530,44	58	6.406.457,44	41	-51,71%	-29,31%
MINISTÉRIO DO DESENV. SOCIAL E COMBATE A FOME	5.665.222,56	18	2.117.486,09	4	-62,62%	-77,78%

Órgão	Valor total homologado – 2009 (R\$)	Dados pregão 2009	Valor total homologado – 2011 (R\$)	Dados pregão 2011	Crescimento valor	Crescimento do pregão eletrônico
JUSTIÇA MILITAR	141.088,40	3	115.726,95	5	-17,98%	66,67%
MINISTÉRIO DO TURISMO	15.624.336,38	4	25.731,30	1	-99,84%	-75,00%
MINISTÉRIO DA PESCA E AQUICULTURA	23.857.540,00	5	16.149,82	2	-99,93%	-60,00%
TOTAL	21.948.653.791,87	14.241	42.468.234.217,80	17.322		
	Média de 2009	1.186	Média de 2011	1.443		

Fonte: Ministério do Planejamento, 2012.

4.3. O “CARONA” E O LIMPE

Albertin (1998) mostra que os mercados eletrônicos são caracterizados pelas seguintes facilidades: onipresença; facilidade de acesso à informação; e baixo custo de transação. Assim, os mercados eletrônicos promovem a coordenação de atividades de negócio pelas formas de mecanismos de mercado, pela globalização de mercados, por abrir os mercados, pela oferta de acesso mais fácil e por substituir outros mecanismos de coordenação, especialmente hierarquias. Pode-se verificar isso na fala dos entrevistados. Especialmente a economia de escala, citada por quase todos.

Na visão de Lima (2009), a gestão de qualidade é a busca permanente da melhor combinação entre recurso, ação e resultado. Diz, ainda, que a capacidade de fazer bem feito o que precisa ser feito vai além da competência técnica específica para cumprir a missão da organização ou a sua atividade-fim. É uma capacidade que pressupõe planejar, organizar, conduzir, coordenar e controlar, para que a simples capacidade de fazer agregue valor ao que é feito. Em outras palavras, seja bem feito, não só para a organização pública, para seus servidores e para o governo, mas, principalmente, para o destinatário de seus serviços – o cidadão – seja na condição de usuário, seja na condição de mantenedor.

De acordo com Nunes, Lucena e Silva (2007), já discutido, o bom planejamento, o controle e a execução das compras para uma organização são indispensáveis ao desenvolvimento das atividades que a compõem, pois mantêm os custos conforme o previsto. Fernandes (2003) mostra que o SRP na sua implantação consome tempo, mas que contribui significativamente para o desenvolvimento da profissionalização e difusão da cultura do planejamento.

Segundo o Coordenador de Contratos de 2009 e o Subsecretário de Assuntos Administrativos, é primordial que todo órgão tenha seu planejamento e, em casos eventuais, o “carona” seja aceitável. A analista do TCU afirma: “... mesmo para aderir a uma ata, não quer dizer que o órgão não tenha de fazer planejamento prévio”. Afirma, ainda, que o planejamento da contratação tem de ser feito independentemente de como você vai agir para comprar se for uma compra direta ou uma adesão.

O Coordenador-Geral de Compras e Contratos na época da implantação das compras compartilhadas sugeriu que para diminuir a morosidade dos processos de compra destacou que “Um planejamento com a devida antecedência resolveria essa questão”. Por sua vez, na entrevista com a Auditora do TCU ressaltou que “...aderir a uma ata, não quer dizer que não tenha de fazer planejamento. Já começa o equívoco por aí. O planejamento da contratação tem de ser feito independentemente de como você vai agir para comprar se for uma compra direta”.

Outro dado revelado pelo relatório da FGV de 2011 aponta que, quanto ao processo, mais da metade das unidades pesquisadas (52,2%) declarou realizar compras por agrupamento incidental. Adicionalmente, 29,4% dos Institutos e 33,3% das Universidades declaram realizar compras de material estocável pelo critério do mero desabastecimento.

Para uma maior sincronia das ações e obtenção de melhores resultados, o Ministério da Educação pode adotar um calendário para as licitações, compartilhá-lo com a rede de educação e demais integrantes das compras compartilhadas, fornecendo o calendário, contato, dados, bem como as regras para participação. Portanto, para poder Compartilhar Compras, é preciso que esse Ministério compartilhe planejamento, processos e informações com todos os envolvidos.

4.3.1. Legalidade

O artigo 37 da Constituição Federal define os cinco princípios administrativos. O “carona”, no caso dos pregões do MEC e órgãos da educação, segue a estrita obediência à lei, legalidade, pois nenhum PE poderá ser considerado bom, assim como nenhuma gestão poderá ser vista como de qualidade, se estiver à revelia da lei. Cada pregão eletrônico, durante sua execução, deve proporcionar tratamento diferenciado apenas nos casos previstos pela lei – Legalidade (LIMA, 2009).

Para Fernandes (2003), legalidade para os agentes da Administração é ao mesmo tempo uma garantia de proteção e um dever. Proteção frente aos interesses

menores que, certos setores tentam impingir, além daquela frente aos órgãos de controle interno e externo. Dever, porque a vontade do administrador não pode colocar-se acima da vontade do povo. Ainda segundo Fernandes (2003), no procedimento do SRP, o princípio da legalidade não é só o que está previsto na lei, mas, admite-se que para atingir os fins dessas normas, o administrador estabeleça procedimentos.

Quanto à legalidade dos processos, de acordo com a entrevista do atual Coordenador-Geral de Compras e Contratos de 2009, toda regulamentação é exigida, em suas palavras: “Nós temos muito cuidado nessa questão”. Ainda de acordo com sua afirmação: “Os pregoeiros são capacitados, a lei exige isso, que eles tenham formação. Todos os procedimentos adotados, tanto na contratação, quanto nas adesões ao registro de preços, seguem rigorosamente a legislação pertinente”, portanto, os pregões atendem a legislação exigida.

Conforme o Quadro 3, todos os entrevistados afirmam que o “carona” atende o princípio da legalidade, porém alguns fizeram ressalvas. Essas ressalvas ficaram por conta da auditora do TCU, que lembrou o Acórdão 1233, e do Subsecretário, ao dizerem que o Decreto 3.931/2001 dá a legalidade, mas que existem os Acórdãos do TCU que limitam o “carona”. Já o Coordenador de Contratos de 2009 afirma que há legalidade desde que o Edital atenda o art. 3 da Lei nº 8.666.

Quanto ao carona atender ao princípio da Legalidade, o atual Coordenador-Geral elucida que está explícito na lei. E que se a lei diz que o “carona” existe, ele não vê porque fugir desse processo. O Coordenador-Geral disse que quando o órgão não participante na origem solicita carona, esse órgão está amparado e tem o respaldo na legislação para assim agir, e essa adesão é concedida com base em fundamentação legal. O Coordenador de Contratos vê o carona com ressalvas. Em sua resposta diz que alguns órgãos preferem fazer adesão ao invés de realizar licitação própria. O Diretor do FNDE baseia sua resposta na lei, cita que viu pareceres de juristas que atestam a legalidade do “carona”. O Chefe de Divisão concorda com a legalidade e salienta que basta o órgão instruir seu processo de adesão seguindo a lei. A Coordenadora do Planejamento acha que o carona atende a legalidade. Os entrevistados do TCU, para todas as respostas, se limitaram ao Acórdão 1233.

4.3.2. Impessoalidade

Fernandes (2003) diz que o princípio da impessoalidade veda que a ação da Administração efetive-se em vista de determinada pessoa, ou seja, a conduta não pode ser em razão das pessoas envolvidas, da localidade, de um grupo de empresários ou de determinada religião, o que deve sobressair é o interesse público.

Como visto, Oliveira (2009) e Teodorović (2011) mostram as vantagens do Pregão Eletrônico (PE), que além de ocorrer em ambiente virtual da Internet para garantir maior segurança do processo, utiliza técnicas de criptografia que ajudam na condução do sistema eletrônico. Os pregoeiros não têm contato com o fornecedor, apenas quando o pregão se encerra. Ao fim de um pregão, o *site* Comprasnet pode ser consultado tanto pelo pregoeiro, quanto pelo cidadão, em seu resultado por fornecedor, o nome de cada vencedor para cada item. Se o objeto se adéqua à necessidade do “carona”, cabe ao pregoeiro acatar o vencedor. Em decorrência disso, a Impessoalidade também se aplica ao “carona”.

Para o Chefe de Divisão há impessoalidade porque o órgão solicitante encontra o processo já realizado por outrem. Portanto, fica isento de qualquer pessoalidade. Em suas palavras: “Simplesmente o carona adquire uma coisa que já existe”. O diretor do FNDE disse que o princípio da impessoalidade foi respeitado quando foi feita a ata foi homologada, quando foi feita a Licitação. Mas alerta que é preciso muito cuidado, pois o processo de carona exige que algumas providências sejam tomadas e, dentre elas, destaca a verificação da oportunidade, razoabilidade, economicidade e eficiência, destacando: “Eleita uma empresa, está aberta a possibilidade dos caronas no modo como a regulamentação está hoje, e em alguns momentos tem havido abuso, que ocorre seguramente na falta de critério nos condicionantes para se aderir”. O atual Coordenador-Geral acha que o carona não atende a impessoalidade e mostra a pouca dificuldade que se tem para conseguir preço vantajoso, alertando para o detalhe que a própria empresa, caso solicitada, pode fornecer cotação mais alta. Nesse sentido, a impessoalidade para ele não está mantida.

Já o Coordenador-Geral de 2009 acha que o processo de compras compartilhadas com adesão do “carona” atende ao princípio da impessoalidade. Ele parte do princípio de que os gestores atuam com responsabilidade, buscando atender da melhor maneira possível o interesse público, o interesse do órgão. O Coordenador de Compras concorda que o “carona” atende ao princípio da impessoalidade. Ele cita o artigo 3º da Lei Nº. 8.666/1.993, declarando que “os atos seguintes estão todos validados pelo ato anterior”, e afirmou que isso vale para todos os princípios.

Para o diretor do FNDE a impessoalidade foi respeitada quando foi feita a licitação, e a ARP. Para o Chefe de Divisão, já que quem realizou o pregão eletrônico foi outro órgão, isso exime o carona da pessoalidade. O Subsecretário acredita que se o “carona” observar o objeto e o local de entrega, ele concorda que atende ao princípio da impessoalidade.

Ainda de acordo com o Diretor do FNDE, para adesão a uma ARP, a partir de duzentos mil reais, o MEC e os órgãos vinculados têm que submeter essa necessidade ao Comitê de Compras para que não seja um ato individual e, sim, de um colegiado. Assim a adesão fica sob o olhar de diversas pessoas e sujeito à análise crítica, inclusive. O processo tem que demonstrar, cabalmente, que aquela adesão justifica-se, porque a fuga do processo licitatório entre aspas, já que não é uma fuga. Houve um processo, mas o afastamento para aderir uma ata apresenta-se como a melhor alternativa.

4.3.3. Moralidade

Lima (2009) mostra que a moralidade deve pautar a gestão pública por um código moral. Os entrevistados concordaram que o “carona” atende ao princípio da moralidade, exceto pelo Subsecretário, que foi a única voz discordante. Em sua opinião, se todos os órgãos planejarem previamente, não necessitariam solicitações de adesão à outro órgão.

Fernandes (2003) mostra que entre as normas que mais se destacam na tutela do princípio da moralidade, Lei nº 8.666/1993, no seu art. 9º, veda a chamada promíscua entre os agentes da Administração e contratados. A Lei nº 8.429/1992, em seus arts. 10 e 11, estabelece várias condutas tipificadas como irregulares. Essa lei 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. Por fim, o Decreto nº 1.171/1994, que trata do Código de Ética Profissional do servidor público civil do poder executivo federal.

Para o diretor do FNDE, o “carona” atende sim ao princípio da moralidade. Para ele, a moralidade é um dos mais complexos e mais interessantes princípios, destacando que: “por mais que tenhamos os regulamentos, por mais que se esteja na forma da lei, se houver falta de espúrio, falta de caráter, falta de ética, tudo isso pode corromper o processo licitatório”. Ainda segundo suas palavras, “Esse [princípio da moralidade] a gente não consegue regulamentar por lei. É vergonha na cara”. Citou as palavras de uma Ministra do Supremo, que sugeriu que nossa constituição deveria ter dois artigos apenas, dizendo que todo brasileiro deveria ter vergonha na cara e revogar-se-iam todas as disposições em contrário.

O atual Coordenador-Geral acha que o “carona” atende ao princípio da moralidade, desde que o órgão parta do pressuposto de que é um processo licitatório e que teve todas as diretrizes marcadas pela legislação vigente. Mas, aí, fez a vinculação de que se o processo de adesão não for impessoal, não será moral. O Coordenador-Geral de 2009 não vê problemas do “carona” em relação ao princípio da moralidade. Para ele o “carona” atende ao princípio da moralidade.

O Subsecretário vê o planejamento como fator impeditivo para a que o “carona” atenda ao princípio da moralidade. Para ele, ao planejar com a antecedência devida, acabaria com a figura do carona. Para a Auditora do TCU e para a Coordenadora do Planejamento, a planejamento prévio diminuiria muito a figura do “carona”, ou, até mesmo, auxiliaria na hora de solicitar “carona”.

4.3.4. Publicidade

Para Lima (2009), a publicidade é ser transparente, é dar publicidade aos fatos e aos dados. Para o autor essa é uma forma eficaz de indução do controle social. Para Fernandes (2003), num primeiro instante, verifica-se que a publicidade está relacionada com o dever de comunicar ao público. Ainda segundo Fernandes (2003), em um segundo momento, permitir que o interessado conheça um ato do processo administrativo. O SRP, como os atos de licitação em geral, sujeitam-se a esse princípio, nas duas acepções do termo.

Para o Coordenador de Contratos, se o processo cumprir o artigo 3º da 8.666/1.993, todos os atos decorrentes já estão todos validados, ou seja, a publicidade atinge o “carona”. Para o Chefe de Divisão, o “carona” atende do mesmo modo que o órgão gestor da ata atende ao princípio da publicidade, já que ele também é obrigado a fazer pesquisa de mercado e é obrigado a publicar todos os atos tornando-os públicos. O Chefe de divisão acrescenta, ainda, que o órgão não participante atende ao princípio da publicidade exatamente como o órgão gestor da ata atende ao princípio da publicidade. O “carona” é obrigado a fazer uma pesquisa de mercado e a publicar todos os seus atos no DOU, fato que dá publicidade ao “carona”.

A Coordenadora do Planejamento e o Subsecretário acham que o “carona” não atende ao princípio da publicidade, e o Coordenador-Geral de Compras e Contratos atual e o de 2009 acham que sim, e sendo que o de 2009 afirma que o “carona” segue a legislação. Para a coordenadora do Ministério do Planejamento, ele não atende a publicidade. Ela explicou que o resultado de julgamento da licitação, atualmente funciona como se fosse o resultado da ata. Por isso, está sendo mais comum os órgãos não mais publicarem o resultado das atas de 3 em 3 meses. O mesmo foi dito pelo Subsecretário, afirmando que como os órgãos não estão publicando mais as Atas, o processo não atende a Publicidade. Assim, na opinião dos dois, os órgãos não estão mais publicando as atas no DOU com a frequência devida. Mais ainda, o Subsecretário afirma que o órgão controlador não publica o quanto foi comprado no final.

O tema é controverso. Recentemente o TCU publicou o Acórdão 1.233 e deu nova recomendação para a adesão às ARPs. Devido ao questionamento dos órgãos, o TCU permitiu que as adesões continuassem até o final do ano, ou seja, a recomendação só vale a partir do próximo ano.

4.3.5. Eficiência

Para Lima (2009), eficiência é fazer o que precisa ser feito com o máximo de qualidade ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto.

Osborne e Gaebler (1994) citam que um governo empreendedor emprega recursos de novas formas para maximizar a produtividade e a eficiência e, para Braga (2001), a transparência e a agilidade no processo de compras do governo e a diminuição dos custos operacionais tanto do estado quanto dos fornecedores representaram impulso à economia, diante da ampliação da oportunidade de venda por um maior contingente de fornecedores. Retomando Batista e Maldonado (2008), relembra-se a importância que as atividades de compras têm aumentado em importância nos últimos tempos, e que a busca pela melhoria dos processos passa pelo uso sistemático da informação como base, influenciando diretamente a capacidade de atingir os objetivos pretendidos, tornando-se necessário que se tenha a participação de todos os interessados no processo.

Os entrevistados afirmaram que há eficiência na adesão do “carona” à uma ARP, exceto para o Subsecretário. Segundo o Diretor de Administração do FNDE, em algumas operações realizadas pelas compras compartilhadas houve queda de preços, na medida em que juntou vários órgãos; adotou critérios de aceitação muito rígidos; critérios objetivos de modo a não permitir muita margem de discricionariedade pessoal, evitando, dessa forma, o conluio e a formação de cartéis. Diz, ainda, que, a adesão do “carona” atende ao princípio da eficiência desde que o princípio da economicidade também esteja sendo atendido. Em suas palavras, “A eficiência sem dúvida há”. Em

consonância, o Chefe de Divisão diz: “Independente da questão da economicidade, essa sempre pode ser lida se se tratar do tempo”. Como apresentado nos resultados, o “carona” consegue adquirir o produto ou material, mais rapidamente.

A Coordenadora do Planejamento acha que o “carona” atende ao princípio da eficiência, mas salienta o fato de que quando há planejamento prévio, os órgãos não necessitam solicitar “carona”. A auditora do TCU complementa: “mas aderir a uma ata, não quer dizer que não tenha de fazer planejamento. Já começa o equívoco por aí. O planejamento da contratação tem de ser feito independentemente de como você vai agir para comprar se uma compra direta”.

O atual Coordenador-Geral também concorda que o “carona” atenda ao princípio da eficiência, mas atenta para o fato de que quando a ata se multiplica muito, a eficiência cai muito. Os dados do PE 46 – Veículos demonstram que quando não existe critério para as adesões, perde-se escala (ver Tabela 5). A quantidade homologada para o item 1 desse pregão foi de 22 unidades, como foram 394 adesões concedidas o número final para o item foi para 416 unidades, e, conforme observação do Subsecretário, em casos assim, apenas o fornecedor se beneficia do acréscimo na quantidade. Há perda de escala.

Para Baily et al. (2000), o giro do estoque não mede a eficácia do controle no atendimento da demanda, mas sua eficiência em termos econômicos. Relaciona-se à quantidade de dinheiro investida na manutenção do estoque. A manutenção de estoque é cara, portanto é vantajoso reduzir seu nível.

Um dos resultados apontados pelo Plano Diretor de Aquisições e Planejamento para Implementação (Módulo2) da FGV (2011) vai ao encontro da fala do atual Coordenador-Geral de Compras e Contratos, e aponta para as incompatibilidades entre o planejamento e a execução dos processos de compra podem não ser um obstáculo relevante para cada uma das unidades da Rede MEC. A pesquisa de campo realizada pela FGV revelou que menos da metade (40,7%) das unidades visitadas declaram ter planejamento para todos os processos de compras. Adicionalmente, as unidades que declaram ter planejamento predominantemente para a aquisição de materiais estocáveis (16,9%) são em número maior do que as que declaram planejar a

compra de materiais permanentes (11,9%). No caso específico das Universidades, 31% declararam não ter qualquer forma de planejamento. No caso dos Institutos, esse percentual é mais baixo (17,6%). Assim, como visto e discutido no caso do PE 46, essa falta de planejamento pode interferir na eficiência do processo.

Alonso (1999) mostra que a diferença conceitual entre despesa e custo tem particular interesse no contexto atual. Enquanto a despesa é o desembolso financeiro correspondente a atos de gestão do governo, o custo mede o consumo de recursos na produção de um bem ou serviço (custo do produto). O custo também mede o consumo de recursos pelas atividades das organizações governamentais (custo da atividade ou de processo).

Para os entrevistados o modelo de compras compartilhadas é um sucesso, pois proporciona economia, padroniza métodos e outras vantagens aqui mencionadas. Para o Coordenador-Geral atual e para o Coordenador de Contratos, esse modelo, se replicado para os municípios, dividindo-os por macro região ou por meso região, e para os estados, traria mais economia para o Governo, além dos demais benefícios.

Alonso (1999) explica que mesmo utilizando sistemas de informação existentes, incluído o Siafi, o governo não sabe em que medida cada tipo de despesa contribui para os resultados obtidos. Afirma, ainda, que o governo não sabe quais atividades agregam valor ao resultado final das ações de governo; ignora qual é a taxa de consumo de recursos pelas atividades; desconhece quanto custam os processos de trabalho ou os programas governamentais. Em resumo, onde há desperdício e onde há eficiência na aplicação dos recursos. De fato, o modelo de gestão tradicional do setor público prioriza o controle dos recursos e dos procedimentos formais, não os resultados, como o desempenho, e a eficiência. Por fim, o autor afirma que, não há dúvidas de que o tema custos no serviço público é extremamente oportuno e terá importância crescente para a administração pública.

Silva e Barki (2012) sugerem que as experiências devam ser multiplicadas, visando ao envolvimento da administração pública em suas diferentes esferas de atuação. É recomendável que os gestores públicos se organizem em redes (conselhos, comitês) para a realização de compras compartilhadas sustentáveis.

O Coordenador de Projetos de 2009 [hoje o nome do cargo é Coordenador de Compras] considera que as compras compartilhadas representam uma experiência exitosa e considera que a falha existente nesse sistema é sua falta de disseminação por todos os órgãos públicos. Essa declaração foi corroborada pelo Relatório da FGV (2011) o qual afirma que, como o desconhecimento é sempre um obstáculo à difusão de novas práticas, a experiência passada relatada por mais da metade da Rede MEC mostra-se um ponto de partida importante, inclusive para o aperfeiçoamento dos procedimentos desses programas.

Vale ressaltar que o relatório da FGV mostra que 57,1% das Universidades que participaram dessas compras avaliaram a experiência como boa ou ótima. O melhor é que a ampla maioria destas instituições (90,5%) declarou interesse em voltar a participar de programas dessa natureza conforme Relatório Plano Diretor de Aquisições e Planejamento para implementação (Módulo 2) produzido pela Fundação Getúlio Vargas, 2011.

Como dito a respeito da importância da gestão de compras, de acordo com Baily et al. (2000), ao agregar os órgãos vinculados à educação em suas compras compartilhadas, esse sistema proporcionou a redução de custos. Na opinião de todos os entrevistados e, conforme os dados levantados, a economia em reais foi substancial, além da facilidade de contar com um aparato pronto e que auxilia na aquisição de bens essenciais para os órgãos.

Resumidamente, as entrevistas mostram que não houve concordância quanto a adequação do “carona” ao LIMPE. Os auditores do TCU vincularam a adesão do “carona” ao Acórdão 1.233. Para os auditores o “carona” atende a todos os princípios administrativos caso a adesão do órgão não participante atenda esse acórdão. O Diretor do FNDE, o Chefe de Divisão e o Coordenador-Geral de 2009 concordam que o “carona” atende a todos os princípios. Para os demais entrevistados o “carona” atende ao princípio da legalidade, sendo que, o Coordenador de Projetos e o Subsecretário fizeram ressalvas. Caso o Edital do pregão atenda o art. 3 da Lei 8.666/1993, o Coordenador de Projetos concorda que o “carona” atende a todos os princípios administrativos. O Subsecretário foi o que mais analisou a adesão com ressalvas. Ele concorda que o “carona” atende ao princípio da legalidade, porém lembra que os

acórdãos do TCU limitam as adesões. Para impessoalidade, esse concorda com a adesão do “carona” apenas se forem observados o objeto e o local de entrega. Na visão desse, o “carona” não atende aos princípios da moralidade, publicidade e a eficiência.

Um resumo das respostas dos oito entrevistados segue no Quadro 3, mostra a visão desses a respeito do “carona” dentro das compras compartilhadas em relação aos princípios administrativos LIMPE.

CARGO	Diretor de Administração (2009)	Chefe de Divisão (2009 - 2012)	Coordenador de Compras e Contratos (2012)	Coordenador de Compras e Contratos (2009)	Coordenador-Geral de Projetos (2009)	SUBSECRETÁRIO de ASSUNTOS ADMINISTRATIVOS (2011 - 2012)	MPOG	TCU
Legalidade	Sim	Sim	Sim	Sim	> Sim, desde que o Edital atenda o art. 3 da Lei nº 8.666.	> Sim, Dec. 3.931 da a legalidade, mas Existem os Acórdãos do TCU limitam.	Sim	Respeitando o 1233, sim.
Impessoalidade	Sim	Sim	Sim / Com ressalvas (falta de Planejamento)	Sim	> Sim, desde que atenda o art. 3 da Lei nº 8.666.	> Se for observado o objeto, e o local de entrega, sim.	Sim	Respeitando o 1233, sim.
Moralidade	Sim	Sim	Sim / Com ressalvas (falta de Planejamento)	Sim	> Sim, desde que atenda o art. 3 da Lei nº 8.666.	> Não. Se há planejamento, a “carona” não existiria.	Sim	Respeitando o 1233, sim.
Publicidade	Sim	Sim	Sim	Sim	> Sim, desde que atenda o art. 3 da Lei nº 8.666.	> Não. O órgão controlador não publica quanto foi comprado no final.	Não	Respeitando o 1233, sim.
Eficiência	Sim	Sim	Sim	Sim	> Sim, desde que atenda o art. 3 da Lei nº 8.666.	> Não. No final, o fornecedor se beneficia do acréscimo.	Sim, com ressalvas.	Respeitando o 1233, sim.

Quadro 3: Resumo da visão dos entrevistados a respeito do “carona” em relação ao LIMPE

Fonte: elaboração do autor

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O objetivo principal desse trabalho era descrever o processo de Compras Compartilhadas do MEC por meio do Sistema de Registro de Preços com a participação do “carona”. Conforme demonstrado, o “carona” se beneficia da adesão, em especial, quando as compras são compartilhadas, como as realizadas pelos MEC e pelos demais órgãos descritos. Há ganho de escala e esse proporciona preços menores. Outro fator vantajoso é o tempo, bem menor no caso de adesão. Para a Administração Federal existe ainda a economia de dinheiro gasto, já que há ganho de escala e na celeridade que o processo de adesão proporciona.

Os Princípios Administrativos norteiam as ações dos gestores e dos administradores públicos. Um problema está na publicidade. O órgão não participante na origem deve seguir os trâmites previstos pelo Decreto Nº 3.931/2.001. Também devido a falta de regulamentação, os órgãos não cumprem a determinação de publicar as adesões de três em três meses.

Todos os entrevistados foram unânimes em afirmar que não veem problema quanto à adesão do “carona” ao primeiro princípio, Legalidade. Houve ressalvas do Coordenador-Geral de Projetos; do Subsecretário de Assuntos Administrativos e da Coordenadora do Ministério do Planejamento em relação aos princípios Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Todos foram unânimes em dizer que com planejamento prévio, o órgão não necessitaria pedir “carona”. A CGU em sua cartilha, ao responder sua primeira pergunta: “O que é o Sistema de Registro de Preços?”, diz que é procedimento com base em planejamento. Se todo órgão se organizar e planejar, o reduzido número de órgãos que solicitam caronas reduziria apenas às exceções, e facilitaria até mesmo a solicitação de “carona”.

O planejamento prévio dos órgãos governamentais foi o tema em que alguns dos entrevistados mais salientaram. A falta de planejamento pode prejudicar a figura do “carona”, e como demonstrado nesse trabalho, esse item tem que se tornar prioridade na Administração Pública devida sua importância.

O TCU não se opõe ao “carona”, mas sim à questão legal que a permeia. O Ministério do Planejamento tão pouco se obstem a essa figura. Os entrevistados concordam que o processo de adesão é mais célere e econômico e, para os gestores, é uma ferramenta que muito auxilia na gestão. Quase todos mencionaram a necessidade de planejamento até mesmo para se solicitar uma adesão.

Como primeira recomendação deste estudo, sugere-se que o Ministério do Planejamento edite novo decreto que melhor regulamente o “carona” e se possível, como mencionado por alguns dos entrevistados e no trabalho de Silva e Barki (2012), estender aos Estados e Municípios. Porém, cabe colocar que a possibilidade de adesão do “carona”, pode levar a uma diminuição da preocupação com o planejamento por parte dos “caronas”.

Um dos obstáculos encontrados pelos servidores do setor é a falta de um manual que oriente aos recém-chegados ao setor. Esse, porém, também está relatado do Relatório da FGV (2010). Da pesquisa feita, 78,6% dos entrevistados disseram não saber da existência de um manual, já nos Institutos Federais esse índice foi 70,6%. Cabe salientar que o Coordenador-Geral explica que funcionários com a *expertise* necessária são poucos. No FNDE e em outros órgãos acontece o mesmo e, mesmo depois de capacitados, muitos preferem sair da área, pois o cargo exige muita responsabilidade por parte de quem o ocupa. O manual pode ser concebido peça próprio MEC sob a supervisão e colaboração do Ministério do Planejamento.

Não há um mapeamento do processo de compras compartilhadas nas outras esferas governamentais. A Lei obriga apenas a esfera Federal. Ao implantar esse sistema, o Ministério da Educação proporcionou uma redução das despesas dos órgãos envolvidos no processo, além de deter o conhecimento e os instrumentos para sua execução. O MEC organiza, gerencia e arca com todas as despesas desse processo, ou seja, tudo isso serve para reforçar a ideia de que ainda existe margem para grande economia de recursos, caso o governo federal interviesse ao melhor regulamentar o processo de compras.

Como sugestão de estudos futuros, um estudo comparativo entre os pregões do MEC e os pregões de órgãos que não compartilhem suas compras para comparação dos preços. Ainda nesse ponto de redução de preços, outra seria comparar

os pregões do MEC com os PEs de órgãos que também realizam suas compras compartilhadas para comparar preços, procedimentos, e a participação do “carona”.

Uma das limitações desse trabalho foi a falta de uma série histórica para comparar o comportamento do Ministério em relação ao “carona”. Muito disso se deve ao fato do cuidado do MEC para atender as exigências e limitações impostas pelo Comitê de Compras aos acórdãos do Tribunal de Contas e às resoluções do Ministério do Planejamento, bem como a própria sistematização criada para melhora do processo e cumprimento das leis. Como visto, os PEs no MEC podem durar até 3 anos. Outra limitação foi a de não entrevistar os gestores dos órgãos que pegaram “carona” nas Atas de registro de Preços do Ministério da Educação.

Dessa forma, o “carona” eventual, nos casos necessários, dentro de um sistema de compras compartilhadas, pode seguir os princípios administrativos e é uma ferramenta à disposição dos gestores.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, M., Custos no serviço público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50 n. 1, p. 37-63, jan./mar, 1999.

ALBERTIN, A. Comércio Eletrônico: Benefícios e aspectos de sua aplicação. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 38, n. 1 p. 52-63, jan./mar. 1998.

BAILY, P. et al. **Compras: princípios e administração**, São Paulo: 8ª ed., Editora Atlas, 2000.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**, São Paulo: 1ª ed., Editora Edições 70, 2011.

BATISTA, M. A. C.; MALDONADO, J. M. S. V. O papel do comprador no processo de compras em instituições públicas de ciência e tecnologia em saúde (C&T/S). **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 681-699, ago. 2008.

BRAGA, E. COMPRASNET: o site da transparência das compras governamentais. **VI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Buenos Aires, Argentina, p. 5-9, nov. 2001.

BRASIL. DECRETO Nº 1.171, de 22 de junho de 1994. Aprova o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23, jun. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 01/08/2012.

_____. DECRETO Nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da LEI Nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20, set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08/03/2011.

_____. DECRETO Nº 4.342 de 23 de agosto de 2002 - Altera dispositivos do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 26, ago. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 01/08/2012.

_____. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 1º, jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08/03/2011.

_____. DECRETO Nº 6.320, de 20 de dezembro de 2007, Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21, dez. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08/03/2011.

_____. DECRETO Nº 7.480, de 16 de maio de 2011, Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação e dispõe sobre remanejamento de cargos em comissão. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17, mai. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 16/09/2011.

_____. LEI Nº 4.320, de 17 de março de 1964, Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 04, mai. 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08/03/2011.

_____. LEI Nº 8.429 de 02 de junho de 1992, 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 02, jun. 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 01/08/2012.

_____. LEI Nº 8.666, de 21 de junho e 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22, jun. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08/03/2011.

_____. LEI Nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29, jan. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 28 de agosto de 2011.

_____. LEI Nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 09, ago. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08/03/2011.

_____. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18, jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 08/03/2011.

_____. LEI Nº 12.595 de 19 de janeiro de 2012, estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2012. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20, jan. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 14/04/2012.

_____. Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle. Disponível em: <http://simec.mec.gov.br/>. Acesso em: 20/09/2011.

_____. Sistema de Registro de Preços, Perguntas e Respostas da Controladoria-Geral da União, Secretaria Federal de Controle Interno, 2011. Disponível no site: <http://www.cgu.gov.br/>, acesso em: 01/08/2012.

_____. Tribunal de Contas da União, Acórdão: [AC-2861-17/09-1](#) Sessão: 02/06/09 Grupo: I Classe: II Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 15, mai. 2009. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/TCU>. Acesso em: 05/06/2009.

_____. Acórdão: [AC-0991-18/09-P](#) Sessão: 13/05/09 Grupo: I Classe: III Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 15, mai. 2009. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/TCU>. Acesso em: 16/09/2011.

_____. Acórdão: [AC-2210-14/09-1](#) Sessão: 12/05/09 Grupo: 0 Classe: 0 Relator: Ministro Augusto Nardes. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 15, mai. 2009. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/TCU>. Acesso em: 16/09/2011.

_____. Acórdão: [AC-2404-14/09-2](#) Sessão: 12/05/09 Grupo: I Classe: VI Relator: Ministro José Jorge. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 13, mai. 2009. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/TCU>. Acesso em: 16/09/2011.

_____. Acórdão: [AC-3273-22/10-2](#) Sessão: 29/06/10 Grupo: I Classe: VI Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 30, jun. 2010. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/TCU>. Acesso em: 16/09/2011.

_____. Acórdão: [AC-1233-19/12-2](#) Sessão: 23/05/12 Grupo: I Classe: V Relator: Ministro Aroldo Cedraz. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Legislativo, Brasília, DF, 23, mai. 2012. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/TCU>. Acesso em: 16/09/2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova [online]**, n. 45, p. 49-95, 1998.

BRESSER-PEREIRA, L. C. “A reforma gerencial do Estado de 1995”. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34 n. 4, p. 7-26, jul./ago. 2000.

CARDOSO, R. F. Um estudo sobre os resultados da utilização da Bolsa Eletrônica de Compras no Governo do Estado de São Paulo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 55 n. 4, p. 31-44, out./dez. 2004.

Comprasnet – Portal de Compras do Governo Federal - Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/>. Acesso em: 13/03/2011.

DAROIT, Dorian, A Teoria Organizacional e o Tratamento Econômico da Gestão Ambiental, **30º Encontro da ANPAD**, Salvador – BA, 2006.

EMILIANI, M. L.; GIAMPIETRO, C, "Coercion and reverse auctions", Supply Chain Management, **An International Journal**, v. 12, i: 2, p. 75-84, 2007.

FARIA, E. R.; FERREIRA, M. A. M.; SANTOS, L. M. Perfil das empresas participantes do processo de pregão eletrônico em uma instituição pública. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v.2, n.2, p. 47-66, abr./jun. 2010.

FARIA, E. R. et al. – Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro v. 44 n. 6, p. 1405-1428, nov./dez. 2010.

FERNANDES, C. C. C. **Sistemas de Compras Eletrônicas e sua Aplicação à Administração Pública - O Caso do SIASG/Comprasnet**, 2003, 172 f. Trabalho de Dissertação (Mestre em Gestão Empresarial) – Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2003.

FERNANDES, C. C. C. Abrangência, inserção e impacto transformador dos sistemas de compras eletrônicas na administração pública – análise do Siasg/Comprasnet. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56 n. 2, p. 195-216, abr./jun. 2005.

FERNANDES, J. U. J. Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle. **Fórum de Contratação e gestão Pública**, Belo Horizonte, v. 6, n. 70, p. 12, out. 2007.

FERNANDES, J. U. J. **Sistema de registro de preços e pregão**, Belo Horizonte, 1ª ed., Editora Fórum, 2003.

FROSSARD, L. B. M. **Desafios da eficiência no contexto da gestão de compras de medicamentos em hospital público**, 2011, 92 f. Trabalho de Dissertação, (Mestre em Qualidade do gasto Público) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

GAETANI, F. A reforma do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 2, p. 83-102, abr./jun. 1998.

GASKELL, G. Entrevistas individuais e grupais. In: BAUER, Martin W.; GASKELL, George (Ed.). **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2002.

GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**, São Paulo: 5ª ed., Editora Atlas, 2010.

GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa – Tipos Fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai/jun. 1995.

KEINERT, T. M. M. – Os paradigmas da Administração Pública no Brasil (1900 – 1992). **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 41-48, mai./jun. 1994.

LIMA, P. D. B. Perfil contemporâneo da capacidade de gestão dos órgãos e entidades da administração pública brasileira. **XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la**

Reforma del Estado y de la Administración Pública. Anais: Salvador, 27 - 30 oct. 2009.

LOPES, E. R. C. R.; SANTOS, L. D. **Atas da 1ª Conferência Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação**, Ofir, v. I, p. 439, Portugal, jun. de 2006.

MARINI, C. O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina1. **Revista do Serviço Público**, Brasília, a. 53, n. 4, p. 31-52, out./dez. 2002.

MENEZES, R. A.; SILVA, R. B.; LINHARES, A. Leilões Eletrônicos Reversos Multiatributo: uma abordagem de decisão multicritério aplicada às compras públicas brasileiras. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 3, p. 11-33, jul./set. 2007.

MOORE, D. S. **A Estatística básica e sua prática**, Rio de Janeiro: 3ª ed. Editora LTC, 2005.

NUNES, J.; LUCENA, R. L.; SILVA, O. G. Vantagens e desvantagens do pregão na gestão de compras no setor público: o caso da FUNASA – PB. **Revista de Serviço Público**, Brasília, v. 58, n.2, p. 227-243, abr./jun. 2007.

OLIVEIRA, L. M. **Pregão Eletrônico: Vantagens e Desvantagens na gestão de compras governamentais**. 2009. 64 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Administração Pública) - Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. A. **Reinventado o Governo**. Brasília: Editora MH Comunicação, 1994.

PIMENTA, C. C., Gestión de Compras y Contrataciones Gubernamentales. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.1, n. 1, p. 1-13, jan./jun. 2002.

PUJAWAN, I N. **Jurnal Teknik Industri**, v. 5, n. 1, p. 13 – 21, jun. 2003.

SILVA, R. C.; BARKI, T. V. P., Compras públicas compartilhadas: a prática das licitações sustentáveis. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n 2 p. 157-175, abr./jun. 2012.

TEODOROVIĆ, N. Liquidity, Price Impact and Trade Informativeness – Evidence From The London Stock Exchange. **Economic Annals**, v. LVI, n. 188, p. 91-123, jan./mar. 2011.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso, Planejamento e Métodos**, Porto Alegre: 4ª. ed. Editora Bookman, 2010.

APÊNDICE A

MEC, Secretarias e Órgãos Vinculados

Secretarias:

1. SASE – Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino;
2. SEB – Secretaria de Educação Básica;
3. SECADI - Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão;
4. SEED – Secretaria de Educação a Distância;
5. SEESP – Secretaria de Educação Especial;
6. SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica;
7. SERES – Secretaria de Regulação e Supervisão da Educação Superior e,
8. SESU – Secretaria de Educação Superior.

Órgãos vinculados:

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES;

Conselho Nacional de Educação – CNE;

Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior – CONAES;

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE;

Fundação Joaquim Nabuco – FUNDAJ;

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP;

Instituto Nacional de Educação dos Surdos – INES;

Institutos Federais – IFs, e

59 Universidades Federais

Institutos Federais

- AC = 3;
- AL = 8 (3 em processo de implantação);
- AP = 3;
- AM = 10;

- BA = 27 (5 em processo de implantação);
- CE = 18;
- DF = 5;
- ES = 19;
- GO = 14;
- MA = 18 (4 em processo de implantação);
- MS = 8;
- MT = 11;
- MG = 39 (4 em processo de implantação e 1 Centro Federal de Educação Tecnológica - CEFET);
- PA = 14 (2 Escolas Técnicas);
- PB = 12 (5 em processo de implantação e 3 Escolas Técnica);
- PR = 29 (8 em processo de implantação e 12 Universidades Tecnológicas);
- PE = 16 (onde 1 é Escola Técnica);
- PI = 16 (onde 3 são Escolas Técnica);
- RJ = 27 (4 em processo de implantação, 8 CEFETS e 1 Escola Técnica);
- RN = 19 (3 são Escolas Técnica);
- RS = 33 (1 em processo de implantação e 3 Escolas Técnica);
- RO = 7;
- RR = (1 Escola Técnica);
- SC = 28;
- SP = 26 (5 em processo de implantação);
- SE = 6 (3 em processo de implantação);
- TO = 7.

Universidades Federais:

1. Fundação Universidade Federal de Rondônia
2. Universidade Federal da Bahia;
3. UF da Fronteira Sul;
4. UF da Grande Dourados;
5. UF da Paraíba;
6. UF de Alagoas;
7. UF de Alfenas;
8. UF de Campina Grande;
9. UF de Goiás;
10. UF de Itajubá;
11. UF de juiz de Fora;
12. UF de Lavras;
13. UF de Mato Grosso;
14. UF de Mato Grosso do Sul;
15. UF de Minas Gerais;
16. UF de Ouro Preto;
17. UF de Pelotas;
18. UF de Pernambuco;
19. UF de Roraima;
20. UF de Santa Catarina;
21. UF de Santa Maria;
22. UF de São Carlos;
23. UF de São João del-Rey;
24. UF de São Paulo;
25. UF de Sergipe;

26. UF de Uberlândia;
27. UF de Viçosa;
28. UF do ABC;
29. UF do Amapá;
30. UF do Amazonas;
31. UF do Ceará;
32. UF do Espírito Santo;
33. UF do Estado do Rio de Janeiro;
34. UF do Maranhão;
35. UF do Oeste do Pará;
36. UF do Pampa;
37. UF do Pará;
38. UF do Paraná;
39. UF do Piauí;
40. UF do Recôncavo da Bahia;
41. UF do Rio de Janeiro;
42. UF do Rio Grande;
43. UF do Rio Grande do Norte;
44. UF do Rio Grande do Sul;
45. UF do Tocantins;
46. UF do Triângulo Mineiro;
47. UF do Vale do São Francisco;
48. UF Fluminense;
49. UF Rural da Amazônia;
50. UF Rural de Pernambuco;
51. UF Rural do Rio de Janeiro;
52. UF dos vales do Jequitinhonha e Mucuri

53. UFCS de Porte Alegre;
54. Unilab
55. Universidade de Brasília;
56. Universidade Federal da Integração Latino-americana;
57. Universidade Federal do Vale do São Francisco;
58. UFT do Paraná.

APÊNDICE B

Pregões analisados.

PE 13/2009 Objeto: Material de Expediente e Consumo

- UASGs participantes: 37;
- Endereços de entrega: 75 (Brasil);
- Tipos de itens: 164;
- Quantidade: 4.251.211 unidades;
- Valor estimado: R\$ 16.623.764,61;
- Valor final: R\$ 9.538.416,69;
- Redução de preço: 42,62%;

PE 32/2009 Objeto: Materiais de Elétrica e Hidráulica – diversos materiais para a manutenção elétrica, hidráulica, de pintura, de alvenaria, de revestimentos, de marcenaria, e de serralheria.

- UASGs participantes: 16;
- Endereços de entrega: 22 (Brasil);
- Tipos de itens: 221;
- Quantidade: 610.329 unidades;
- Valor estimado: R\$ 4.128.077,21;
- Valor final: R\$ 2.649.273,80;
- Redução de preço: 35,82%

PE 34/2009 Objeto: Televisores de LCD e gravadores de DVD - aparelhos de DVD gravável e de aparelhos de TV LCD de 32, 42 e 52 polegadas.

- UASGs participantes: 26;
- Endereços de entrega: 56 (Brasil);
- Tipos de itens: 04;
- Quantidade: 1.006 unidades;
- Valor estimado: R\$ 3.178.326,70;
- Valor final: R\$ 2.837.235,60;
- Redução de preço: 10,73%;

PE 35/2009 Objeto: Microcomputadores e *notebooks* mini *notebooks*, estações de trabalho: 2 tipos de microcomputadores com e sem sistema operacional.

- UASGs participantes: 33;
- Endereços de entrega: 69 (Brasil);
- Tipos de itens: 06;
- Quantidade: 15.971 unidades;
- Valor estimado: R\$ 47.730.992,19;
- Valor final: R\$ 26.803.622,00;
- Redução de preço: 43,84%

PE 37/2009 Objeto: Mobiliário- diversos tipos de: cadeiras, mesas, armários, carteiras, estantes, suportes, arquivos, gaveteiros, escadas, entre outros;

- UASGs participantes: 44;
- Endereços de entrega: 72 (Brasil);
- Tipos de itens: 67;
- Quantidade: 166.572 unidades;
- Valor estimado: R\$ 128.757.367,00;

- Valor final: R\$ 34.314.871,61;
- Redução de preço: 73,35%;

PE 46/2009 Objeto: Veículos - tipo executivo, passeio comum, perua, camioneta, *van*, furgão-carga, caminhão carga, ambulância, ônibus.

- UASGs participantes: 36;
- Endereços de entrega: 43 (Brasil);
- Tipos de veículos: 23;
- Quantidade: 602 unidades;
- Valor estimado: R\$ 51.319.904,31;
- Valor final: R\$ 44.684.567,72;
- Redução de preço: 12,93%;

APÊNDICE C QUESTIONÁRIOS

Para a coleta de dados, foram elaborados os seguintes questionários:

➤ MPOG

Como posso verificar dados no SIMEC? Exemplo:

- a. Existem pessoas capacitadas em número suficiente para operar o sistema?
- b. O Comprasnet é fácil de manusear?
- c. O sistema é igualitário?
- d. O sistema é eficaz no controle das irregularidades?
- e. Qual (is) a principal (ais) falha (s)?
- f. Tem alguma sugestão de melhoria?
- g. Qual o número de pregões realizados?
- h. Qual a média dos preços;
- i. Como posso saber os preços praticados na época do pregão, já que o estudo será com base no ano de 2009?
- j. Qual o órgão que mais realizou pregões?
- k. Qual o órgão que mais realizou pregões com menor preço?
- l. Qual o órgão que menos realizou pregões?
- m. Qual o órgão que realizou pregões com os preços mais baratos?
- n. Qual o órgão que realizou pregões com os preços mais caros?
- o. Qual o principal problema?
- p. Existe possibilidade de melhoria? Qual?
- q. Ao replicar esse modelo, conseguiríamos diminuir os custos transacionais, aumentaria a efetividade e a eficiência. Esse modelo pode ser replicado no âmbito da esfera federal?
- r. Na sua visão o Carona atende o princípio Administrativo da Legalidade?
- s. Na sua visão o Carona atende o princípio Administrativo da Impessoalidade?
- t. Na sua visão o Carona atende o princípio Administrativo da Moralidade?
- u. Na sua visão o Carona atende o princípio Administrativo da Publicidade?
- v. Na sua visão o Carona atende o princípio Administrativo da Eficiência?

➤ Coordenadores e Subsecretário

1. Existem pessoas capacitadas em número suficiente para operar o sistema de compras compartilhadas do MEC/FNDE?
2. Qual (is) a principal (ais) falha (s)?
3. Tem alguma sugestão de melhoria?
4. O MEC e o FNDE atendem a regulamentação exigida? Como?
5. Existe um Sistema / Programa / Manual?
6. O sistema Simec é fácil de trabalhar?
7. Tem alguma sugestão de melhoria?
8. O sistema de compras compartilhadas do MEC atende aos princípios da Administração Pública, de acordo com o Decreto Nº. 3.931/01?
9. O SRP se adéqua a quais modalidades de compras?
10. Você enxerga a figura do carona de modo positivo? Por que?
11. Qual o principal problema na figura do carona?
12. Quais modalidades não se adéquam ao SRP? Por quê? Qual modelo deve ser utilizado como substituto? Qual a base legal de tal resposta?
13. Tem alguma sugestão de melhoria?
14. Ao replicar esse modelo de compras compartilhadas, conseguiríamos diminuir os custos transacionais, aumentaria a efetividade e a eficiência. Esse modelo pode ser replicado no âmbito da esfera federal? Pode indicar alguns órgãos?
15. Na sua visão o Carona atende o princípio Administrativo da Legalidade?
16. Na sua visão o Carona atende o princípio Administrativo da Impessoalidade?
17. Na sua visão o Carona atende o princípio Administrativo da Moralidade?
18. Na sua visão o Carona atende o princípio Administrativo da Publicidade?
19. Na sua visão o Carona atende o princípio Administrativo da Eficiência?

➤ TCU

1. O TCU é contra ou a favor do CARONA?
2. Quantos acórdãos em relação à adesão do carona?
3. Por que existe essa limitação/barreira?
4. Existe algum estudo? Levantamento? Enfim um setor que trata, em particular o carona?
5. Na sua visão o Carona atende o princípio Administrativo da Legalidade?
6. Na sua visão o Carona atende o princípio Administrativo da Impessoalidade?
7. Na sua visão o Carona atende o princípio Administrativo da Moralidade?
8. Na sua visão o Carona atende o princípio Administrativo da Publicidade?
9. Na sua visão o Carona atende o princípio Administrativo da Eficiência?

ANEXO A
PLANILHA DAS LICITAÇÕES REALIZADAS EM 2009

PREGÃO	OBJETO	Valor Estimado R\$	Valor Firmado R\$	Economia %
01	REFORMA REMEC RJ	CANCELADO		
02	MANUTENÇÃO DE MÁQUINAS PARA FRANQUEAR	8.360,00	7.560,00	9,57%
03	COMBUSTÍVEL	64.416,00	55.397,76	14,00%
04	CONTÊINERES	CANCELADO		
05	DIVISÓRIAS	792.435,00	669.000,00	15,58%
06	JORNAIS E REVISTAS	95.475,33	80.864,99	15,30%
07	TRANSPORTE REMEC RJ E SP	CANCELADO		
08	CONTÊINERES	41.950,00	29.839,95	28,87%
09	ESTÚDIO DE TV	335.154,33	576.348,00	-71,96%
10	MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS	80.000,00	31.278,00	60,90%
11	PROGRAMAS EDUCATIVOS DE RÁDIO	REVOGADO		
12	REFORMA REMEC RJ REPUBLICAÇÃO	299.833,36	297.887,00	0,65%
13	SRP - MATERIAL DE CONSUMO	16.623.764,61	9.538.300,79	42,62%
14	MANUTENÇÃO DE MICROFILMAGEM	32.700,00	11.400,00	65,14%
15	VIDROS	94.455,50	72.720,00	23,01%
16	TRANSPORTE REMEC RJ E SP	770.358,20	616.119,30	20,02%
17	TRANSPORTE DE AUTORIDADES	277.252,16	221.488,00	20,11%
18	SRP - SERVIÇOS GRAFICOS CARTILHA GM	1.520.000,00	860.800,00	43,37%
19	SRP - MATERIAIS ELET, DADOS E VOZ	161.384,93	120.235,14	25,50%
20	TELEATENDIMENTO 0800	49.120.860,00	47.948.270,28	2,39%
21	MANUTENÇÃO ELEVADORES CNE	NÃO REALIZADO / DEVOLVIDO A CGRL		
22	VIGILÂNCIA ARMADA E DESARMADA	2.760.840,00	2.773.076,40	-0,44%
23	DEFIBRILADOR	10.353,13	6.140,00	40,69%
24	ARMÁRIOS, ESTANTES E BALCÕES	237.220,00	209.980,00	11,48%
25	VACINA DA GRIPE	69.024,83	26.143,50	62,12%
26	COPEIRAGEM REMEC-SP	20.462,12	18.544,56	9,37%
27	HELP DESK – SUPORTE	REVOGADO		
28	LOCAÇÃO DE VEÍCULO SEM FRANQUIA	122.480,18	78.450,00	35,95%
29	CADEIRAS PARA EVENTOS	67.313,66	24.376,00	63,79%

PREGÃO	OBJETO	Valor Estimado R\$	Valor Firmado R\$	Economia %
30	MATERIAL DE CONSUMO DIVERSOS	51.399,30	26.720,50	48,01%
31	SRP - SUPRIMENTOS DE INFORMÁTICA	387.321,65	141.606,90	63,44%
32	SRP - MATERIAIS PARA MANUTENÇÃO	4.245.116,51	2.649.273,80	37,59%
33	FORNECIMENTO E INSTALAÇÃO AR CONDICIONADO TIPO SELF	REVOGADO		
34	SRP - TV LCD e DVD RW	3.453.094,78	2.837.235,60	17,83%
35	SRP - MICROCOMPUTADORES e NOTEBOOKS	47.730.992,19	26.803.622,00	43,84%
36	ESTANTES CNE	130.680,00	52.953,23	59,48%
37	SRP - AQUISIÇÃO E MONTAGEM DE MOBILIÁRIOS	128.757.367,00	34.414.154,54	73,27%
38	FUNDIÇÃO EM BRONZE DA MEDALHA PAULO FREIRE	CANCELADO		
39	DIAGRAMAÇÃO E IMPRESSÃO	392.378,28	259.863,00	33,77%
40	CAIXA ARQUIVO	57.495,00	23.490,00	59,14%
41	AQUISIÇÃO ELETRODOMÉSTICOS E EQUIPAMENTOS	41.714,93	28.032,08	32,80%
42	PASSAGENS AÉREAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS	36.616.166,67	32.035.484,22	12,51%
43	SRP – FORROS	437.804,25	414.879,45	5,24%
44	IMPRESSÃO MATERIAIS FMEPT – SETEC	110.325,00	67.800,00	38,55%
45	ELABORAÇÃO DE PROJETOS EXECUTIVOS CETREMEC	300.000,00	294.550,00	1,82%
46	SRP – VEÍCULOS	51.319.898,04	44.684.657,72	12,93%
47	SEGURO PREDIAL	75.986,23	48.900,00	35,65%
48	CAPACHOS	21.616,81	6.462,00	70,11%
49	SRP – PISOS	6.628.412,00	4.957.999,99	25,20%
50	SRP – DIVISÓRIAS	6.397.490,00	4.999.999,00	21,84%
51	AQUISIÇÃO DE ARÁMARIO COFRE	45.453,34	22.850,00	49,73%
52	SRP - SUPORTE TI (SERVICE DESK)	13.214.520,00	1.624.320,00	87,71%
53	TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL DE BAGAGEM	82.402,00	25.107,58	69,53%

PREGÃO 0	OBJETO	Valor Estimado R\$	Valor Firmado R\$	Economia %
54	MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA COM PEÇAS DA FROTA DE VEÍCULOS DO MEC PARA 2010	100.250,00	31.295,00	68,78%
55	ELABORAÇÃO PROJETO GRÁFICO DPEJASECAD	94.225,67	11.750,00	87,53%
56	SERVIÇOS DE LIMPEZA DE DUTOS	SUSPENSO		
57	LOCAÇÃO DE VEÍCULOS COM MOTORISTAS PARA AS REGIÕES	311.428,24	308.639,76	0,90%
58	LAVANDERIA	45.050,00	7.299,60	83,80%
59	SECRETARIADO	10.046.033,75	7.580.819,88	24,54%
60	FRAGMENTADORAS, DUPLICADORAS	SUSPENSO		
61	CHAVEIRO	58.924,00	11.400,00	80,65%
62	SERVIÇOS GRÁFICOS TV ESCOLA	514.800,00	205.200,00	60,14%
63	SERVIÇOS GRÁFICOS SECAD	2.947.798,27	1.267.000,00	57,02%
64	LOCAÇÃO DE VEÍCULOS SEM FRANQUIA	158.696,07	122.688,80	22,69%
65	PROGRAMAS E SÉRIES TV ESCOLA	49.137,75	49.137,75	0,00%
66	SOLUÇÃO ANTIVIRUS	1.120.712,52	649.800,00	42,02%
67	LOCAÇÃO DE VEÍCULOS SERVIDORES (MEC E REMEC'S)	760.281,60	742.452,96	2,35%
68	AQUISIÇÃO DE MESAS	REVOGADO		
69	LOCAÇÃO DE VEÍCULO EXECUTIVO	INEXISTENTE		
70	APARELHO DE AR CONDICIONADO	610.262,62	592.450,00	2,92%
71	SRP – CDs	32.915,00	18.950,00	42,43%
72	SRP – EVENTOS	129.691,28	48.935,35	62,27%
73	ASSINATURAS DE REVISTAS, JORNAIS E PERIÓDICOS	99.809,06	92.000,00	7,82%
	TOTAL	391.183.743,15	232.434.000,38	40,58%
		ECONOMIA	-158.749.742,77	

Fonte: Planilha de controle da CGCC, 2009.