

Revista da

CGU

ANO VI - Nº 9
Junho/2011
ISSN 1981-674X

Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR



Controladoria-Geral da União

CONTROLADORIA - GERAL
DA UNIÃO / PR

Revista da CGU

Brasília, DF
Junho/2011

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro
70070-905 - Brasília /DF
cgu@cgu.gov.br

Jorge Hage Sobrinho

Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União

Luiz Navarro de Britto Filho

Secretário-Executivo da Controladoria-Geral da União

Valdir Agapito Teixeira

Secretário Federal de Controle Interno

José Eduardo Elias Romão

Ouvidor-Geral da União

Marcelo Neves da Rocha

Corregedor-Geral da União

Mário Vinícius Claussen Spinelli

Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas

A Revista da CGU é editada pela Controladoria-Geral da União.

Tiragem: 1.500 exemplares

Periodicidade: semestral

Distribuição gratuita da versão impressa

Diagramação e arte: Assessoria de Comunicação Social da CGU

É permitida a reprodução parcial ou total desta obra desde que citada a fonte.

O conteúdo e as opiniões dos artigos assinados são de responsabilidade exclusiva dos autores e não expressam, necessariamente, as opiniões da Controladoria-Geral da União.

Revista da CGU / Presidência da República, Controladoria-Geral da União. - Ano VI, n.º 9, Junho/2011. Brasília: CGU, 2011.

128 p. Coletânea de artigos.

1.Prevenção e Combate da corrupção. I. Controladoria-Geral da União.

ISSN 1981- 674X

CDD 352.17

umário

Nota do editor 5

Artigos

A Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016: os desafios para o controle interno 8

Tarcísio Gomes de Freitas e José de Castro Barreto Júnior

Incidência da atuação do conselho de transparência pública e combate à corrupção no processo de accountability federal..... 25

Damásio Alves Linhares Neto e Eveline Martins Brito

A corrupção: conceitos e proposições de luta em vertentes repressiva e preventiva, adaptados à realidade brasileira 39

Bernardo Alvarenga Spadinger

A concessão de assistência jurídica aos agentes públicos – exame da legitimidade 58

Cibely Pelegrino Chagas

Aspectos polêmicos acerca do controle interno..... 73

Gilberto Batista Naves Filho

Vantagens e desvantagens da adesão à ata de registro de preços..... 84

Ana Maria de Farias

Estudo comparado das garantias processuais no âmbito do processo disciplinar e sua proteção na esfera global.....	90
<i>Rodrigo Vieira Medeiros</i>	

Legislação

Atos Normativos	102
Legislação em Destaque	104

Jurisprudência

Julgados recentes do TCU – Súmulas / Acórdãos	108
Julgados recentes de tribunais – Acórdãos	110

Vantagens e desvantagens da adesão à ata de registro de preços

Ana Maria de Farias, graduada em Administração de Empresas pela Universidade Estadual do Ceará, estudante de Direito na UDF e Analista de Finanças e Controle da CGU.

1. Conceitos básicos

O sistema de registro de preços – SRP, previsto na Lei de Licitações e Contratos, regulamentado pelo Decreto 3.931/2001, pode ser utilizado pela administração pública quando da aquisição de bens e serviços, desde que atendidos os seguintes requisitos: licitação mediante concorrência, estipulação prévia de sistema de controle e atualização dos preços registrados e validade do registro não superior a um ano.

O Decreto 3.931/2001 passou a admitir que a ata de registro de preços, oriunda de licitação para registro de preços, seja utilizada por outros órgãos não participantes da seleção original, conforme dicção do artigo 8^o¹:

1 BRASIL. Decreto 3.931/2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços pre-

“Art. 8^o 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.

§ 1^o Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da Ata de Registro de Preços, deverão manifestar seu interesse junto ao órgão gerenciador da Ata, para que este indique os possíveis fornecedores

visto 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/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm. Acesso em 24.ago.2010.

e respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação.

§ 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento, independentemente dos quantitativos registrados em Ata, desde que este fornecimento não prejudique as obrigações anteriormente assumidas.

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços. (Incluído pelo Decreto nº 4.342, de 23.8.2002)."

Então, podem ser usuários de ata de registro de preços, os órgãos participantes e os não participantes. Os primeiros participaram junto com o órgão gerenciador da implantação do registro de preços e informaram os objetos pretendidos, assim como os quantitativos requeridos. Já os órgãos não participantes, não foram inseridos no processo original de re-

O Decreto 3.931/2001 passou a admitir que a ata de registro de preços, seja utilizada por outros órgãos não participantes da seleção original.

gistro e requisitaram, posteriormente, ao órgão gerenciador, o uso da ata de registro de preços.

Assim, durante sua vigência, uma ata de registro de preços – ARP poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração, que não tenha participado da implantação do registro de preços mediante consulta ao órgão gerenciador. Essa adesão ficou conhecida ordinariamente como “carona”.

Segundo o artigo 8º do Decreto 3.931/01, o procedimento de “carona” inicia-se com a manifestação de interesse do órgão não participante junto ao órgão gerenciador da ARP. Este deverá indicar os fornecedores e preços a serem praticados, cabendo ao fornecedor, aceitar ou não o encargo do fornecimento.

Aperfeiçoando-se o processo de adesão, as aquisições ficam limitadas aos quantitativos registrados em ata, ou seja, não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados.

Atualmente, existem controvérsias sobre a aplicação do procedimento “carona”, no que se refere à legalidade, bem como às vantagens e desvantagens para a administração pública.

2. Vantagens

Os órgãos participantes e “caronas” no sistema de registro de preços ao aderirem obtêm vantagens, como agilidade nas aquisições, eco-

nomia de recursos, regulação de estoques e facilidade na execução orçamentária dos recursos.

Segundo o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby Fernandes², as vantagens da adesão ao sistema de registro de preços são as seguintes:

“Em síntese, os órgãos participantes têm a seguinte vantagem:

- têm suas expectativas de consumo previstas no ato convocatório;*
- têm dos fornecedores o compromisso do fornecimento;*
- têm direito de requisitar, automaticamente, todos os objetos previstos no SRP.*

Já o atendimento dos pedidos dos órgãos meramente usuários fica na dependência de:

- prévia consulta e anuência do órgão gerenciador;*
- indicação pelo órgão gerenciador do fornecedor ou prestador de serviço;*
- aceitação, pelo fornecedor, da contratação pretendida, condicionada esta à não gerar prejuízo aos compromissos assumidos na Ata de Registro de Preços;*
- embora a norma seja silente a respeito, deverão ser mantidas as mesmas condições do registro, ressalvadas apenas as renegociações promovidas pelo órgão gerenciador, que se fizerem necessárias”.*

2 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Carona em sistema de registro de preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle. Disponível em: <http://www.jacoby.pro.br> >. Acesso em 24.Ago.2010.

Os órgãos participantes e “caronas” no sistema de registro de preços ao aderirem obtém vantagens, como agilidade nas aquisições, economia de recursos, regulação de estoques e facilidade na execução orçamentária dos recursos.

3. Desvantagens

Segundo Marçal Justen Filho³, os grandes inconvenientes do registro de preços são a incompletude e a obsolescência:

“ A obsolescência, caracteriza-se pela defasagem entre os dados do registro e a realidade do mercado. (...)

A incompletude é o efeito reflexo da padronização imposta pelo registro de preços. (...). Muitas vezes, o registro contempla produtos com especificações ou qualidades genéricas, que não atendem a necessidades específicas.”

3 FILHO, Marçal Justen. Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. 11ª ed. São Paulo: Dialética, 2005.

4. Problemas apresentados pelo instituto de “carona” em registro de preços

Os principais problemas apontados pelos doutrinadores em relação ao instituto do “carona” são: violação a princípios constitucionais, adaptação do interesse público ao objeto de ata de registro e extrapolação pelo “carona” do limite de 100% dos itens registrados.

O instituto de “carona” em registro de preços violaria o princípio da legalidade pelo fato de ter sido criado por Decreto, instrumento não hábil para tanto, pois aplicável apenas à garantia da fiel execução das leis. Acresça-se a isso, o fato de que o artigo 15 da Lei 8666/93, nem sequer faz referência à “carona”. Desse modo, a adesão a ata de registro de preços deveria ter sido instituída pelo Poder Legislativo, por meio de lei formal. Marçal Justen Filho, filia-se a essa opinião.

Outro princípio afrontado seria o da isonomia, tendo em vista que o beneficiário de ata de registro de preços pode ser contratado por outros órgãos, sem licitação, frustrando os interesses de outros potenciais candidatos a contratar com a administração pública.

Também o princípio da vinculação ao instrumento convocatório não seria respeitado quando utilizada a “carona”, tendo em vista que os quantitativos fixados na licitação, podem ser aumentados de forma ilimitada, dependendo da quantidade de órgãos que aderiram à Ata. Além dos

quantitativos, outros itens também podem ser alterados, como por exemplo, o valor estimado da contratação, prazos e locais.

Os princípios da economicidade, moralidade, probidade administrativa e competitividade também restariam prejudicados com a adesão a ata de registro de preços, segundo apontam ainda a doutrina e os Tribunais de Contas.

Além da violação aos princípios constitucionais, um outro problema seria o da adaptação do interesse público ao objeto registrado em ata. A “carona” em ata alheia acaba por privilegiar o administrador que não planeja suas aquisições e, por meio da adesão, inverte os procedimentos de compras. No procedimento de adesão, o administrador aguarda o oferecimento dos itens e quantitativos registrados em ata, procurando adaptar as necessidades públicas ao objeto registrado. Em casos extremos, ocorre até a substituição do objeto registrado por outro, utilizando-se os itens existentes da ata de registro de preços.

Por último, o permissivo contido no §3º do artigo 8º que torna possível adesão do “carona” em até 100% dos itens registrados está sendo usado de forma inadvertida por alguns órgãos, os quais por má gestão se socorrem da adesão para apagar “incêndios”, decorrentes de planejamento de compras inadequado ou intempestivo. Além disso, a falta de limite para o número de adesões proporciona o fornecimento de quantitativos ilimitados, sendo o re-

gistro inicial multiplicado por diversas vezes.

5. A posição do Tribunal de Contas da União

O plenário do TCU, por meio do Acórdão 1487/2007⁴, verificou a questão da adesão à ata de registro de preços. No caso analisado pelo Tribunal, o Ministério da Saúde realizou licitação para registro de preços com valor total estimado de trinta e dois milhões de reais. Outras sessenta entidades aderiram à ata de registro de preços utilizando o instituto de “carona”, assim, as contratações derivadas daquele registro poderiam alcançar quase dois bilhões de reais.

A decisão do TCU determinou ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão que adotasse providências para reavaliar a disciplina atual de adesão a registro de preços. O Ministro Relator, Valmir Campelo, posicionou-se da seguinte forma:

“25. Contudo, na minha opinião, com o advento do registro de preço e da possibilidade de adesão sem limites à respectiva ata, pela estreita via do decreto regulamentar, criaram-se as condições para que o vencedor de uma única licitação celebre múltiplos contratos com órgãos da administração. Tal faculdade, se exercida, viola diretamente, na prática, os citados princípios constitucionais e legais, além de propiciar infringência aos da eficiência, impessoalidade e moralidade.

Penso que tal cenário demanda a atuação desta Corte no sentido de determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, órgão central do sistema de serviços gerais do Governo Federal, sejam adotadas providências com vistas à reavaliação das regras atualmente estabelecidas para o registro de preços, de forma a estabelecer limites para a adesão, pelos órgãos e entidades, a registros de preços realizados por outros, visando preservar os princípios que norteiam a administração pública”.

Segundo Marçal Justen Filho, a decisão do TCU sugere que a prática de “carona” não mais seja uma escolha válida e legítima para os órgãos administrativos.

6. Conclusão

Apesar do argumento de que a adesão a ata de registro de preços intencionou privilegiar a celeridade nas aquisições de compras e prestação de serviços e a eficiência da administração pública, o sistema vem demonstrando inúmeras disfunções evidenciadas pela prática.

4 BRASIL. Tribunal de Contas da União. Representação. Necessidade de aperfeiçoamento da normatização da sistemática de ata de registro de preços. Conhecimento. Procedência parcial. Determinação. Ciência. Monitoramento. Plenário. Sessão 01/08/2007. Disponível em: www.tcu.gov.br

A decisão do Tribunal de Contas da União, proferida no Acórdão nº 1487/2007 4, reforça a tese, defendida por parte da doutrina, sobre a necessidade de revisão das bases do instituto que, se mantido no ordenamento jurídico, deve ser reconfigurado, a fim de cumprir os seus reais propósitos.

Resta-nos aguardar o deslinde da questão pelo TCU e Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. Entretanto, independente de qualquer manifestação, cumpre aos gestores serem proativos e evitarem a utilização da figura de “carona” nos casos em que houver fundada afronta aos princípios constitucionais, sobretudo à moralidade administrativa.

Referências Bibliográficas

FILHO, Marçal Justen. TCU restringe a utilização de “Carona” no Sistema de Registro de Preços, São Paulo. Disponível em: <http://www.justen.com.br> >. Acesso em 24 ago.2010.

MELO, Ramon Alves. O sistema de registro de preços, a figura do “carona” e a violação dos princípios jurídicos aplicáveis às licitações públicas. Disponível em: <http://www.webartigos.com> > Acesso em: 24. ago.2010.

FURTADO, Madeline Rocha. Cuidados na Aquisição pelo Sistema de Registro de Preços (2007). Disponível em: <http://www.clubjus.com.br> >. Acesso em 24. Ago.2010.