

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**Madson Andrini Paz Goulart**

**ABERTURA DE PREGÃO OU SOLICITAÇÃO DE CARONA: VANTAGENS E  
DESVANTAGENS PARA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Santa Maria, RS  
**2023**

**Madson Andrini Paz Goulart**

**ABERTURA DE PREGÃO OU SOLICITAÇÃO DE CARONA: VANTAGENS E  
DESVANTAGENS PARA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
ao Curso de Ciências Contábeis, da  
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM,  
RS)

Orientador: Prof. Dr. Fernando do Nascimento Lock

Santa Maria, RS,  
2023

**Madson Andrini Paz Goulart**

**ABERTURA DE PREGÃO OU SOLICITAÇÃO DE CARONA: VANTAGENS E  
DESvantagens PARA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Contábeis,  
da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS),  
como requisito parcial para obtenção do título de  
**Bacharel em Ciências Contábeis.**

Aprovada em 28 de novembro de 2023

---

**Fernando do Nascimento Lock, Dr. (UFSM)**  
**(Orientador)**

---

**José Alexandre Magrini Pigatto, Dr. (UFSM)**  
**(Avaliador)**

---

**Rodrigo Debus Soares, Dr. (UFSM)**  
**(Avaliador)**

Santa Maria, RS  
2023

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente a Deus, pois devo a ele a oportunidade de chegar até este momento, pois muitas pessoas têm essa capacidade, mas não têm a oportunidade. Ele a deu para mim e não podia desperdiçá-la todo esse tempo para chegar ao objetivo final.

A minha esposa Bruna, que entrou na minha vida como uma luz que me guia e corre ao meu lado por todas as conquistas que obtemos e iremos conquistar.

A minha família, em especial a minha mãe Lúcia, que sempre acreditou em mim e nunca deixou eu desacreditar de tudo que é possível conquistar nessa vida, basta correr atrás.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Fernando do Nascimento Lock, por ter abraçado esse trabalho com toda a calma e atenção, nunca tendo desistido de passar todas as orientações necessárias para logarmos o êxito, o meu muito obrigado

## RESUMO

O presente Trabalho trata de licitações públicas e de seus princípios a serem observados e garantidos, mais precisamente na abertura de processo licitatório de pregão eletrônico e na utilização do instituto da adesão à ata de registro de preços (solicitação de carona). Teve como objetivo geral, analisar as vantagens e desvantagens para administração pública na abertura de pregão eletrônico e na utilização do instituto da adesão à ata de registro de preços (solicitação de carona), considerando o pregão eletrônico e a adesão à ata de registro de preços (solicitação de carona) como opções. Para tanto, foram analisados os aspectos principiológicos e procedimentais da modalidade Pregão e da solicitação de carona por meio de uma revisão de literatura, visando uma análise e constatação das vantagens e desvantagens em uma forma comparativa. Este trabalho também abordou conceitos, inovações introduzidas nas licitações, pregão eletrônico, procedimentos, fases internas e externas, e benefícios proporcionados à Administração Pública. A análise detalhada dos aspectos principiológicos e procedimentais das licitações públicas permitiu uma compreensão dos princípios que as regem, incluindo legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A comparação entre as modalidades de pregão eletrônico e solicitação de Carona revelou vantagens e desvantagens distintas. Por fim, concluiu-se que o pregão eletrônico apresenta como vantagem a agilidade, adequada para aquisição de bens e serviços comuns e como desvantagens redução da competitividade, complexidade técnica, falta de flexibilidade, risco de fraudes e problemas de segurança, falta de contato direto com fornecedores, exclusão de pequenos fornecedores e exigência de recursos de TI. Por outro lado, a solicitação de Carona mostrou-se uma alternativa valiosa para órgãos que não participaram da licitação original, permitindo contratos com fornecedores de maneira mais simplificada, entretanto, apresenta as seguintes desvantagens: restrições na escolha de fornecedores, possíveis incompatibilidades com as necessidades do órgão aderente, e a necessidade de acompanhar o contrato original para garantir conformidade.

**Palavras Chave:** Licitações Públicas. Princípios. Pregão eletrônico. Carona, Vantagens e Desvantagens.

## ABSTRACT

This Work deals with public bidding and its principles to be observed and guaranteed, more precisely when opening an electronic auction bidding process and using the institute of adherence to the price registration minutes (ride request). Its general objective was to analyze the advantages and disadvantages for public administration in opening an electronic auction and using the institute of adherence to the price registration minutes (ride request), considering the electronic auction and adherence to the price registration minutes (ride request) as options. To this end, the principle and procedural aspects of the auction modality and the ride request were analyzed through a literature review, aiming to analyze and verify the advantages and disadvantages in a comparative way. This work also addressed concepts, innovations introduced in bidding, electronic bidding, procedures, internal and external phases, and benefits provided to the Public Administration. The detailed analysis of the principle and procedural aspects of public tenders allowed an understanding of the principles that govern them, including legality, impersonality, morality, publicity and efficiency. The comparison between the electronic auction and ride request modalities revealed distinct advantages and disadvantages. Finally, it was concluded that electronic auction has the advantage of agility, suitable for purchasing common goods and services, and disadvantages of reduced competitiveness, technical complexity, lack of flexibility, risk of fraud and security problems, lack of direct contact with suppliers, exclusion of small suppliers and requirement for IT resources. On the other hand, the Carona request proved to be a valuable alternative for bodies that did not participate in the original bidding, allowing contracts with suppliers in a more simplified manner, however, it presents the following disadvantages: restrictions in the choice of suppliers, possible incompatibilities with the needs of the adhering body, and the need to monitor the original contract to ensure compliance.

**Keuwords:** Public Tenders. Princiles. Electronic auction. Carpooling, Advantages and Disadvantages.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Objetivos e procedimentos realizados .....	39
Quadro 2 – Comparativo Pregão X Carona .....	64

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ARP	Ata De Registro De Preços
CJU	Comissão de Julgamento de Propostas
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
DFD	Documento de Formalização da Demanda
ETP	Estudo Técnico Preliminar
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
PB	Projeto Básico
PCA	Plano de Contratações Anual
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNPC	Portal Nacional de Contratações Públicas
RCA	Riscos e Controles nas Aquisições
SCG	Sistema de Compras Governamentais
SELOG	Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas
SIASG	Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais
SICAF	Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCU	Tribunal de Contas da União
TR	Termo De Referência
UG	Unidade Gestora

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....</b>	<b>14</b>
<b>2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEUS PRINCÍPIOS .....</b>	<b>14</b>
<b>2.2 LICITAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>16</b>
<b>2.2.1 Processo Licitatório.....</b>	<b>18</b>
<b>2.2.2 Princípios da Licitação.....</b>	<b>19</b>
<b>2.2.3 Modalidades de Licitação Lei 8.666/93.....</b>	<b>21</b>
<b>2.3 NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS LEI Nº 14.133/21 .....</b>	<b>23</b>
<b>2.3.1 Formalização da demanda.....</b>	<b>26</b>
<b>2.3.2 Pesquisa de preços .....</b>	<b>27</b>
<b>2.3.3 Gerenciamento de riscos das contratações.....</b>	<b>30</b>
<b>2.3.4 Modalidades de licitação na nova Lei 14.133/21 .....</b>	<b>33</b>
<b>2.3.4.1 Pregão Eletrônico: .....</b>	<b>33</b>
<b>2.3.4.2 Diálogo Competitivo.....</b>	<b>34</b>
<b>3 METODOLOGIA.....</b>	<b>37</b>
<b>4 ANÁLISES E DISCUSSÕES.....</b>	<b>41</b>
<b>4.1 O PREGÃO.....</b>	<b>41</b>
<b>4.2 VANTAGENS E DESVANTAGENS DO PREGÃO.....</b>	<b>46</b>
<b>4.2.1 Vantagens da utilização do Pregão.....</b>	<b>46</b>
<b>4.2.2 Desvantagens da utilização do Pregão.....</b>	<b>49</b>
<b>4.3 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO (SRP).....</b>	<b>52</b>
<b>4.4 VANTAGENS E DESVANTAGENS DO PROCESSO DE CARONA.....</b>	<b>58</b>
<b>4.4.1 Vantagens da utilização do Processo de Carona.....</b>	<b>58</b>
<b>4.4.2 Desvantagens da utilização do Processo de Carona.....</b>	<b>60</b>
<b>4.5 COMPARATIVO PREGÃO X CARONA.....</b>	<b>64</b>
<b>5 CONCLUSÃO.....</b>	<b>67</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>69</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O tema principal deste trabalho está relacionado diretamente ao processo de compra utilizado pela Administração Pública Brasileira, o qual deve ocorrer por meio de licitações públicas e, para tanto, seus princípios devem ser observados e garantidos, mais precisamente o trabalho trata da modalidade denominada de pregão eletrônico e a utilização do instituto da adesão à ata de registro de preços (solicitação de carona).

A delimitação do tema deste trabalho está diretamente relacionada ao processo de compra utilizado pela Administração Pública Brasileira, com foco nas licitações públicas, mais especificamente na modalidade de pregão eletrônico e na utilização do instituto da adesão à ata de registro de preços (solicitação de carona). Em relação ao espaço, o trabalho aborda a aplicação dessas modalidades no contexto da Administração Pública do Brasil, considerando as práticas e regulamentações específicas do país.

Licitação pública nada mais é que o conjunto de procedimentos administrativos para as compras ou serviços contratados pelos governos Federal, Estadual ou Municipal, ou seja, todos os entes federativos (CARVALHO FILHO, 2015). Embora se saiba que desde a antiguidade já se tem indícios de tais atividades buscando coibir a arbitrariedade dos administradores nas contratações governamentais, os certames licitatórios vêm ao encontro do cenário atual do país em que vivemos como um instrumento primordial da preservação e solidificação do princípio da igualdade de todos perante a lei (OLIVEIRA, 2016).

O processo de compras do setor público, é regido principalmente pela lei federal 8.666, de 22 de junho de 1993, até abril de 2023, onde passa a valer a nova lei federal 14.133, de 1º de abril de 2021, sendo prorrogada sua utilização até dezembro de 2023, e deve-se atentar as várias normas e procedimentos a serem adotados quando se busca uma aquisição de bens ou contratações de serviços. As licitações públicas vêm sendo um instrumento para o acompanhamento dos gastos públicos, propiciando ao Estado mecanismos que ajudem o gestor na aplicação mais eficiente do dinheiro público.

Nesse processo de compras, o pregão eletrônico é uma modalidade de licitação para aquisição de bens e contratação de serviços comuns, incluídos os serviços de engenharia, no âmbito da União, Estados, Municípios e Distrito Federal cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Esta modalidade licitatória, denominada Pregão, foi instituída pela Medida

Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000. O Pregão, além de propiciar transparência aos processos licitatórios, possibilita o incremento da competitividade com a ampliação das oportunidades de negócio. Garante economia imediata nas aquisições de bens e serviços comuns e permite ainda maior agilidade nas aquisições, pois desburocratiza os procedimentos realizados durante as etapas da licitação. A ideia inovadora de ampliar a competição permite à Administração Pública a obtenção de menores preços em licitações, favorecendo usuários do governo, fornecedores e sociedade a exercerem maior controle sobre as contratações realizadas (TRURAN, 2009).

Por outro lado, o Sistema de Registro de Preços (SRP) é uma ferramenta que busca a padronização de preços dos produtos similares, uma vez que admite a troca de informações entre os órgãos com o objetivo de evitar distorções entre os valores dos produtos adquiridos nas mesmas condições. Com isso, permite à Administração contratar serviços ou adquirir bens de forma célere e eficiente, valendo-se de um cadastro de preços previamente elaborado por meio da licitação, na modalidade pregão para as suas compras futuras.

O decreto 3.931/2001 (revogado pelo Decreto nº 7.892, de 2013) tratava no seu art. 8º do instituto da adesão à ata de registro de preços, comumente denominado “carona”, quando permitia que órgãos e entidades da Administração que não participaram da licitação, após consultar o órgão gerenciador e o fornecedor registrado, demonstrando a vantagem da adesão, celebrar contratos valendo-se da ata de registro de preços do outro ente. O que se mostra primordial para ser “carona” em outro processo licitatório é o dever do órgão interessado em demonstrar a vantagem da adesão sobre o sistema convencional, ou seja, a utilização do instituto da carona deve importar numa vantagem superior a um novo processo e faz-se necessário a anuência do órgão gerenciador, conforme determina o art. 22 do Decreto 7.892/2013.

Com isso o questionamento que o trabalho pretende responder é: quais as vantagens e desvantagens para administração pública na abertura de pregão eletrônico e na utilização do instituto da adesão à ata de registro de preços (solicitação de carona)?

Para buscar respostas ao questionamento, o estudo teve por objetivo geral analisar as vantagens e desvantagens para administração pública na abertura de pregão eletrônico e na utilização do instituto da adesão à ata de registro de preços (solicitação de carona). Por objetivos específicos: a) Levantar as condições ideais para a aplicação do pregão eletrônico, identificando situações em que a competição ampla e a economia de recursos sejam particularmente vantajosas; b) Analisar as circunstâncias em que o processo de carona pode ser utilizado com eficácia, focando na economia de tempo e na redução da burocracia, especialmente em compras rotineiras ou em apoio a fornecedores locais; e c) Confrontar os

desafios e riscos associados ao pregão eletrônico e ao processo de carona, incluindo possíveis limitações à competição e questões relacionadas à transparência e ao favorecimento, propondo medidas de mitigação adequadas.

A escolha entre a abertura de pregão ou a solicitação de carona nas compras governamentais é uma questão relevante para a administração pública, visto que ambas as abordagens têm implicações significativas em termos de eficiência, economia e transparência no processo de aquisição de bens e serviços, além de que essa decisão envolve um equilíbrio delicado entre a busca por eficiência, transparência e o uso responsável dos recursos públicos. Portanto, justificar a análise das vantagens e desvantagens dessas estratégias é crucial para o melhor entendimento sobre esses processos.

A investigação desse tema é relevante porque permite à administração pública entender as complexidades de ambas as opções de processos de compras governamentais, identificar as situações em que cada uma é mais apropriada e desenvolver políticas de aquisição mais eficazes. Além disso, a transparência na tomada de decisões relacionadas a compras governamentais é essencial para garantir a confiança da sociedade no uso adequado dos recursos públicos. Portanto, essa análise visa contribuir para a melhoria das práticas de aquisição do setor público, visando um uso mais eficiente e responsável dos recursos.

O trabalho está estruturado em cinco capítulos, neste capítulo introdutório, é contextualizada a pesquisa enfatizando o problema, objetivos justificativa e estrutura do trabalho.

O segundo capítulo apresenta o referencial teórico, abrangendo conceitos fundamentais que servirão de base para a pesquisa. Serão explorados tópicos como administração pública e seus princípios, licitação pública, a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/21) e questões relacionadas a métodos de pesquisa.

No terceiro capítulo, são descritos os métodos e procedimentos utilizados ao longo da pesquisa. Apresenta-se como os dados foram coletados e analisados, bem como a abordagem adotada para atingir os objetivos da pesquisa.

No quarto capítulo, constam os resultados da pesquisa e a discussão com base nesses resultados e a análise das vantagens e desvantagens da utilização da modalidade pregão eletrônico e da solicitação de carona nas compras governamentais, fornecendo insights e conclusões.

No capítulo de conclusão, são apresentadas as respostas ao problema de pesquisa com base nos principais achados e sugestões para futuras pesquisas

Por fim, na seção de referências, constam as fontes e referências citadas ao longo do trabalho.

## 2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Neste Capítulo são apresentados os conceitos e teorias que darão base para as análises e discussões que serão apresentadas no Capítulo 4, tais como: administração pública e seus princípios, licitação pública, nova lei de licitações e contratos administrativos Lei Nº 14.133/21, formalização da demanda, pesquisas de preços, gerenciamento de riscos das contratações, modalidades de licitação na nova Lei 14.133/21 e objetivos do processo licitatório Lei 14.133/21.

### 2.1 Administração Pública e seus princípios

A Administração Pública, a qual pode ser descrita de diversas maneiras, possui um único sentido em benefício da população, onde nada mais é do que gerenciar os recursos públicos, prestando contas sobre todos os processos, de maneira clara e confiável para a sociedade. Para isso, O agente público deve observar algumas regras para um bom desempenho da atividade no setor público. Essas regras constituem os princípios da Administração Pública, que estão presentes no Art. 37 da Constituição Federal de 1988.

O Princípio Constitucional da Legalidade: determina que a Administração Pública está sujeita aos princípios legais, ou seja, as leis ou normas administrativas contidas na Constituição. À Administração Pública só é permitido fazer aquilo que a lei autoriza. Quando a administração pública se afasta ou desvia da legalidade, ela é exposta à responsabilidade civil e criminal, conforme o caso. Desta forma, a lei acaba distribuindo responsabilidades aos gestores. Trazendo essa lógica para o cotidiano, um administrador público em um processo de licitação, por exemplo, deverá proceder de maneira já estabelecida e em hipótese nenhuma de forma diferente. Para finalizar esse princípio, nas palavras de Hely Lopes Meireles: “Na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.” (MEIRELES, 2007).

Em sua essência, o Princípio Constitucional da Impessoalidade: diz respeito à necessidade de o Estado agir de modo imparcial perante terceiros, não podendo beneficiar nem causar danos a pessoas específicas, mas sempre buscando chegar à comunidade ou um grupo amplo de cidadãos. Além disso, vincula-se ao entendimento de que os atos dos funcionários públicos são sempre imputados ao órgão para o qual oficiam, de forma que o ato de um agente é na verdade o ato de um órgão (MEIRELES, 2007).

O Princípio Constitucional da Moralidade: evita que a Administração Pública se distancie da moral e obriga que a atividade administrativa seja pautada não só pela lei, mas também pela boa-fé, lealdade e probidade. Trata de obedecer não somente a lei jurídica, mas também a lei ética da própria instituição, ou seja, o administrador público precisa seguir padrões éticos (MEIRELES, 2007).

O Princípio Constitucional da Publicidade: está relacionado à divulgação oficial do ato para conhecimento público. O princípio da publicidade é requisito da eficácia e da moralidade. Sendo assim, todo ato administrativo deverá ser publicado, com exceção dos que possuem sigilo nos casos de segurança nacional, investigações policiais ou de interesse superior da Administração, conforme previstos na lei. Dados pessoais de servidores, por exemplo, constituem tipo de informação que não pode ser divulgada (MEIRELES, 2007).

O Princípio Constitucional da Eficiência: exige que a atividade administrativa seja exercida de maneira eficiente, com rendimento funcional. A eficiência exige resultados positivos para o serviço público e um atendimento satisfatório, em tempo razoável (MEIRELES, 2007).

Conhecer os princípios que norteiam a Gestão Pública é essencial para pôr em prática uma administração pública íntegra, efetiva, transparente e mais próxima da sociedade.

A Administração Pública está intrinsecamente relacionada a este estudo sobre licitações públicas, especificamente no que diz respeito às modalidades de pregão eletrônico e a utilização do instituto da adesão à ata de registro de preços (solicitação de carona).

A Administração Pública é o conjunto de órgãos, entidades e agentes públicos responsáveis pela gestão dos interesses da sociedade, executando políticas públicas e prestando serviços essenciais à população. Nesse contexto, as licitações públicas desempenham um papel fundamental na Administração Pública, uma vez que são o principal meio de aquisição de bens e serviços por parte do governo (MEIRELES, 2007).

O pregão eletrônico e a solicitação de Carona são instrumentos que a Administração Pública brasileira utiliza para efetuar suas compras de forma mais eficiente, econômica e transparente. O pregão eletrônico é uma modalidade ágil de licitação voltada para aquisição de bens e serviços comuns, permitindo a competição entre fornecedores e a obtenção de preços mais vantajosos. A "Carona" é uma forma de aproveitar processos licitatórios já concluídos por outras entidades públicas, o que agiliza o processo de contratação.

Portanto, o estudo dessas modalidades de licitação, suas vantagens, desvantagens e conformidade com os princípios que regem a Administração Pública (como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) é essencial para compreender como a Administração Pública realiza suas aquisições e como essas práticas impactam a gestão de recursos públicos no Brasil. Em suma, a Administração Pública desempenha um papel central na aplicação dessas modalidades de licitação, e a análise cuidadosa delas é fundamental para garantir a eficiência e a transparência nas compras governamentais.

## 2.2 Licitação Pública

Licitação pública é um processo formal e competitivo pelo qual órgãos governamentais adquirem bens, serviços ou obras. O objetivo é assegurar transparência, concorrência e eficiência nas compras do setor público. Envolve a publicação de edital, recebimento de propostas de empresas interessadas, análise das propostas, seleção do melhor fornecedor e celebração de contrato. Existem vários tipos de licitação, como concorrência, pregão e tomada de preços, cada um adequado a diferentes circunstâncias e valores de compra. O processo é regido por leis e regulamentos específicos em cada país para garantir a igualdade de oportunidades e a utilização eficiente dos recursos públicos (TRURAN, 2009).

A palavra licitação não começou no Brasil, ela tem origem na Europa e o mais interessante, ela era conhecida por “Vela e Pregão”, onde um agente responsável pelo governo acendia uma vela e apregoava uma obra, quando a vela se apagava o pregão estava encerrado e encontrava-se um vencedor para prestar o serviço para o governo, a obra era entregue a cargo do construtor que tivesse oferecido o menor preço ao Estado (TRURAN, 2009).

De tal ilustração, mesmo primitiva, podemos constatar que a administração ao depender de serviços de terceiros, não pode simplesmente contratar de forma arbitrária. Ela é gestora dos interesses coletivos, portanto, deve em seus atos agir de modo a realizar o melhor para si, e em consequência, para toda a sociedade. Deixar o ato de contratar nas mãos do administrador, sem critérios objetivos para escolha, resultaria em acordos inescrupulosos, parcerias com cunho privado e em prejuízo para a Administração (OLIVEIRA, 2016).

A licitação é um processo em que diferentes órgãos responsáveis atuam para determinar quem será o credor ou responsável de algum tipo de obra, serviço ou ação que tenha a ver com os fundos e as instituições denominadas como setor público. A licitação pode ser longa e lenta se para uma oferta de obra se apresentam vários projetos, pois deve-se

controlar e revisar de maneira sensata e minuciosa a fim de escolher aquele que melhor se adapte às necessidades, às possibilidades e à realidade de cada obra em particular.

A licitação é um ato que tem como principal objetivo encontrar de maneira adequada e séria um responsável para algum serviço ou benefício oferecido pelo setor público. Desta forma, o Estado (e também seus ministérios, instituições e escritórios públicos) se vê impossibilitado de escolher por conveniência própria qual será a empresa ou particular a realizar um determinado trabalho. Então, a licitação busca garantir a honestidade e transparência. Assim, a licitação serve também para limitar que empresas incapazes ou inadequadas para o trabalho sejam colocadas em função de conveniências particulares do Estado (TRURAN, 2009).

O processo de licitação começa com um anúncio. Este anúncio de licitação tem como função abrir chamada a todos os projetos que queiram se apresentar para assumir o comando de um trabalho ou ação, por exemplo, como a colocação de linhas subterrâneas. Como esta questão é da competência do espaço e do setor público, a empresa escolhida como responsável pela ação não pode ser escolhida de maneira informal e tem que passar por um árduo trabalho de controle e seleção. Quando se anuncia a licitação, é anunciado também o orçamento atribuído à obra e às empresas ou particulares interessados, que devem apresentar um projeto e orçamento detalhado do trabalho a ser confirmado pelas autoridades competentes (CARVALHO FILHO, 2015).

É muito importante que na hora de escolher uma empresa ou a responsável pela obra expliquem além do orçamento e da solvência, as habilidades e capacidades daqueles que realizarão a obra. Uma vez aceito o projeto, se elabora um contrato por uma quantidade determinada de anos em prol do previsto no projeto entre o Estado e o contratado (EDITORA CONCEITOS, 2014).

A definição de Carvalho Filho (2015, p. 240) para licitação é:

(...) um procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos: a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

Já a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, em seu artigo 3º, *caput*, traz de forma sintética e clara os objetivos da licitação:

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita

conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Os processos licitatórios desempenham um papel fundamental na gestão pública, voltados para a aquisição de bens, serviços e obras de maneira justa, transparente e eficiente. Os conceitos e objetivos abordados neste capítulo enfatizam a relevância desse procedimento, que busca assegurar a competição, a utilização eficaz dos recursos públicos e a igualdade de oportunidades para os fornecedores. A licitação pública, embora esteja sujeita a regulamentações e procedimentos rigorosos, configura-se como um instrumento valioso para fomentar a integridade, a responsabilidade e a equidade nas transações governamentais. Dessa forma, contribui para a promoção da boa governança e para o benefício da sociedade como um todo.

### **2.2.1 Processo Licitatório**

Os processos licitatórios são compostos de diversos procedimentos que têm como meta os princípios constitucionais da legalidade, da isonomia, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência com o intuito de proporcionar à administração a aquisição, a venda ou uma prestação de serviço de forma vantajosa, ou seja, menos onerosa e com melhor qualidade possível, conhecido como: eficiência contratória. Isso acontece utilizando-se de um sistema de comparação de orçamentos chamados de propostas das empresas que atendam as especificações legais necessárias, todas constantes dentro do edital (DI PIETRO, 2009; AMORIM, 2019).

A Lei 8.666/93 sobre a Licitação elenca as modalidades de licitação, sendo elas: a Concorrência Pública, Tomada de Preços, Convite e o Leilão, tendo entre si como diferenças com exceção do leilão, os valores, a publicidade, a complexidade na elaboração do Edital, e a exigência nos documentos de proposta e habilitação (CARVALHO FILHO, 2011; AMORIM, 2019).

Na Lei que rege a licitação, encontram-se os termos do edital que é, sem dúvida, a base do processo licitatório e do contrato administrativo. Como corolário, não se pode exigir

ou decidir além ou aquém dessa norma, ou seja, a Administração deve e têm que acatar, fiel e rigorosamente, os termos estabelecidos no edital. Assim, se de alguma forma o edital de um determinado processo licitatório deixa de ser observado em qualquer aspecto, ou ainda se é acrescentada a esse processo uma exigência não contida no edital, poderão as empresas concorrentes buscar, administrativa ou judicialmente, a depender do caso, a correção e/ou retratação do erro cometido no decorrer da licitação, pois de algum modo maculou-se a lisura do processo administrativo (DI PIETRO, 2009; AMORIM, 2019).

Por fim, observa-se que todos os entes federativos: União, Estados, Municípios e Distrito Federal são obrigados a licitar. Porém, cada um possui sua própria competência para legislar, decorrente de sua autonomia política e administrativa. Atualmente são 26 Estados (Unidades Federativas) e 5568 municípios, além do Distrito Estadual de Fernando de Noronha e do Distrito Federal, os quais estão divididos da seguinte forma: Governo Federal, Governos Estaduais, Governos Municipais, Sociedades de Economia Mista, Fundações, Autarquias, Empresas Estatais e demais entidades vinculadas ao governo.

### **2.2.2 Princípios da Licitação**

Os princípios na Administração Pública têm a função de orientar a ação do administrador na prática dos atos administrativos e assim garantir a boa administração. Afirmar que essa só é atingida com a correta gestão dos negócios públicos, correto manejo dos recursos públicos (dinheiro, bens e serviços) e com base no interesse coletivo (SILVA, 2007).

Além dos princípios da Administração Pública a Lei das Licitações traz outros princípios para serem observados e devidamente respeitados. De acordo com o artigo 3º a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (AMORIM, 2019).

O Princípio da Legalidade está explícito na Constituição Federal, em seu artigo 5º, inciso II: “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei.” Com esta fundamentação o administrador público somente poderá fazer o que estiver

expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo incidência de sua vontade subjetiva, pois na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza, diferentemente da esfera particular, onde será permitida a realização de tudo que a lei não proíba (MORAES, 2009).

O Princípio da Isonomia (Igualdade) garante a igualdade de direitos a todos os interessados em contratar. O princípio da isonomia é a própria causa da licitação pública, já que os contratos administrativos trazem benefícios econômicos ao contratado e como todos os interessados em ter tais benefícios econômicos devem ser tratados com igualdade por força o art. 5º da Constituição, impõe-se à Administração seguir certas formalidades para escolher com quem se deve contratar (NIEBUHR, 2000; AMORIM, 2019).

O Princípio da Impessoalidade está referido na constituição de 1988 (artigo 37, §1º), nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal (MEIRELES, 2007; AMORIM, 2019).

O Princípio da Moralidade é aquele que exige da Administração um comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, com os bons costumes, com as regras da boa administração, os princípios de justiça e de equidade, e com a ideia comum de honestidade (DI PIETRO, 2009; AMORIM, 2019).

O Princípio da Publicidade é como a “divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos, ou seja, perante as partes e terceiros”. A publicidade não é elemento formativo do ato, sendo apenas requisito de eficácia e moralidade; ao que acrescenta que, por isso, os atos irregulares não se convalidam com sua publicação (MEIRELES, 2007; AMORIM, 2019).

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório está presente no artigo 41, caput, da Lei nº 8.666/93 afirma que a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. O edital, nesse caso, torna-se lei entre as partes. Este mesmo princípio dá origem a outro que lhe é afeto, o da inalterabilidade do instrumento convocatório. A regra que se impõe é que, depois de publicado o edital, não deve mais a Administração promover-lhe alterações, salvo se assim o exigir o interesse público. Trata-se de garantia à moralidade e impessoalidade administrativa, bem como ao primado da segurança jurídica. Estabelecidas as regras de certa licitação, tornam-se elas

inalteráveis durante todo o seu procedimento. Nada justifica qualquer alteração de momento ou pontual para atender esta ou aquela situação. Se, em razão do interesse público, alguma alteração for necessária, esta poderá ser promovida através de ratificação do ato convocatório, reabrindo-se, por inteiro, o prazo de entrega dos envelopes um e dois contendo, respectivamente, os documentos de habilitação e proposta. Assim retifica-se o que se quer corrigir e ratifica-se o que se quer manter. Se apenas essa modificação for insuficiente para corrigir os vícios de legalidade, mérito ou mesmo de redação, deve-se invalidá-lo e abrir novo procedimento (GASPARINI, 2007; AMORIM, 2019).

O Princípio da Eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. A função administrativa é desempenhada com legalidade, mas que, além disso, gere resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros, atribuindo eficiência à ação administrativa implicando na adoção de procedimentos tendentes a diminuir os custos, gastos e despesas na realização das atividades com vistas ao alcance do resultado almejado (MEIRELES, 2007; AMORIM, 2019).

O sistema jurídico brasileiro adotou uma série de princípios norteadores da atividade administrativa visando sempre o bom andamento da sociedade.

### **2.2.3 Modalidades de Licitação Lei 8.666/93**

Conforme a Lei 8.666 existem cinco modalidades de licitação, que são: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. As modalidades de licitação têm características próprias, destinando-se a determinados tipos de contratação (MEIRELES, 2007; AMORIM, 2019).

A concorrência está prevista no § 1º do artigo 22 da lei 8.666/93, é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto. A concorrência é a modalidade de licitação que se realiza, com ampla publicidade, para assegurar a participação de quaisquer interessados que preencham os requisitos previstos no edital convocatório (MEIRELES, 2007; AMORIM, 2019).

Dessa forma, trata-se da modalidade de licitação própria para contratos de grande valor, em que se admite a participação de quaisquer interessados, cadastrados ou não, que satisfaçam as condições do edital, convocados com a antecedência mínima prevista na lei,

com ampla publicidade pelo órgão oficial e pela imprensa particular (MEIRELES, 2007; AMORIM, 2019).

De acordo com a Lei das Licitações a Tomada de Preços é a modalidade de licitação realizada entre interessados previamente cadastrados ou que preenchem os requisitos para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação (AMORIM, 2019).

A Tomada de Preço é a licitação realizada entre interessados previamente registrados, observadas a necessária habilitação, convocadas com a antecedência mínima prevista na lei, por motivo na imprensa oficial e em jornal particular, contendo as informações essenciais da licitação e o local onde pode ser obtido o edital (MEIRELES, 2007; AMORIM, 2019).

A finalidade é tornar a licitação mais e rápida. Entretanto, o procedimento da tomada de preços acaba por se tornar tão complexo quanto o da concorrência. A vantagem que havia em uma legislação anterior que a comissão limitava-se a examinar os certificados de registro cadastral, o que já não pode ocorrer sob a nova lei, pois, havendo licitantes fora do cadastro, a comissão de licitação terá que examinar toda a documentação para a denominação (MEIRELES, 2007; AMORIM, 2019).

Por outro lado, o Concurso é uma modalidade de licitação destinada à escolha de trabalho técnico ou artístico, predominante de criação intelectual. Normalmente, há atribuição de prêmios aos classificados, mas a lei admite a oferta de remuneração. É a modalidade especial de licitação que, embora sujeita aos princípios da publicidade e da igualdade entre os participantes, objetivando a escolha do melhor trabalho, dispensa a formalidades específicas da concorrência. (MEIRELES, 2007; AMORIM, 2019).

Assim, o Concurso é a modalidade de licitação destinada à escolha de trabalho técnico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de quarenta e cinco dias. (JUSTEN FILHO, 2007; AMORIM, 2019).

O Leilão está previsto no § 5º do art. 22 da lei 8.666/93, 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 previstas no artigo 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Dessa forma, o Leilão é a modalidade de licitar 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 móveis prevista no artigo 19, a quem oferecer o maior lance igual ou superior ao valor da avaliação (JUSTEN FILHO, 2007; AMORIM, 2019)

Inserido pela Lei 10.520 de 2002 o Pregão é a modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, independentemente do valor estimado para a contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública. São considerados bens e serviços comuns, conforme artigo 1º, parágrafo único da referida lei, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (MEIRELLES, 2007; AMORIM, 2019).

Dentre as modalidades citadas, o trabalho visa analisar o pregão eletrônico e a utilização do instituto da adesão à ata de registro de preços (solicitação de carona) no contexto das licitações públicas no Brasil, tendo em vista que ambas desempenham um papel crucial na gestão de aquisições e na utilização eficiente de recursos públicos. A análise dessas modalidades é fundamental, pois o pregão eletrônico oferece agilidade e competitividade na aquisição de bens e serviços comuns, enquanto que a "Carona" permite que órgãos e entidades públicas aproveitem processos licitatórios já concluídos, simplificando o processo de contratação.

### 2.3 Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos LEI Nº 14.133/21

Segundo Santos (2017), “planejar é pensar antecipadamente em objetivos e ações, devendo os atos administrativos serem baseados em algum método, plano ou lógica e não em suposições. São os planos que organizam e definem o melhor procedimento para alcançá-los”. Andrade et al (2005), apontam que o planejamento das aquisições de materiais e contratações de serviços é o marco inicial para realização de uma gestão efetiva dos recursos públicos, na qual a qualidade deste planejamento indicará a obtenção de uma boa ou má execução.

A importância dada ao planejamento na Administração Pública é evidenciada através de diversas evidências que englobam a temática de emprego de recursos públicos. Inicialmente, cabe destacar a previsão legal, em três distintos dispositivos jurídicos, da realização de um planejamento prévio e adequado. Em consonância com o princípio da eficiência, a Constituição Federal de 1988, prevê em seu artigo 174: “Como agente normativo

e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Neste sentido, o art. 11 da Lei nº 14.133, de 1º de abril 2021, apresenta os objetivos dos procedimentos de aquisição e, em seu parágrafo único, destaca a importância da governança das contratações e a importância do seu alinhamento com o planejamento estratégico da organização:

Art. 11. O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;

IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável.

Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no caput deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

Ainda, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, além do assunto planejamento ter destaque em capítulo distinto (capítulo II – artigos 3º a 10º), destaca-se o previsto no §1º do artigo 1º:

Ar. 1º (...)

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A Portaria SEGES/ME nº 8.678, de 19 de julho de 2021, que trata da governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, tendo como uma de suas diretrizes o “alinhamento das contratações públicas aos planejamentos estratégicos dos órgãos e entidades, bem como às leis orçamentárias.”

Nessa mesma linha, a Lei 14.133/21 estabelece uma série de objetivos fundamentais para os processos licitatórios. Esses objetivos visam promover a eficiência, a transparência, a

concorrência justa e o uso responsável dos recursos públicos. Além disso, a lei busca aprimorar os procedimentos licitatórios, alinhando-os com as melhores práticas de gestão pública.

A definição dos objetivos do processo licitatório, conforme previsto na Lei 14.133, é um elemento fundamental para garantir a transparência e a eficiência na contratação pública. Nesse contexto, os agentes públicos desempenham um papel crucial na condução desse processo, conforme consta no Art 7º:

Art. 7º Caberá à autoridade máxima do órgão ou da entidade, ou a quem as normas de organização administrativa indicarem, promover gestão por competências e designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução desta Lei que preencham os seguintes requisitos:

I - sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público dos quadros permanentes da Administração Pública;

II - tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público;

III - não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil.

§ 1º A autoridade referida no caput deste artigo deverá observar o princípio da segregação de funções, vedada a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na respectiva contratação.

§ 2º O disposto no caput e no § 1º deste artigo, inclusive os requisitos estabelecidos, também se aplica aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração.

Os requisitos estabelecidos para a designação desses agentes, como a preferência por servidores efetivos, a necessidade de atribuições relacionadas a licitações e contratos, e a restrição de vínculos com licitantes ou contratados habituais da Administração, visam assegurar a imparcialidade, a competência e a ética na condução das licitações e contratos.

A aplicação do princípio da segregação de funções, conforme destacado no § 1º do art. 7º da Lei 14.133, é de extrema relevância, uma vez que contribui para a redução de riscos, minimizando a possibilidade de ocultação de erros e a ocorrência de fraudes. Isso é particularmente importante em um contexto em que a lisura e a integridade nas contratações públicas são prioridades.

Além disso, o § 2º do art. 7º da Lei 14.133 estende a aplicação desses requisitos aos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno da Administração, reforçando a importância da conformidade com esses critérios em todas as etapas do processo.

Em suma, a definição dos objetivos do processo licitatório e a designação adequada de agentes públicos são passos cruciais para a implementação bem-sucedida da Lei 14.133. Essas medidas contribuem para promover a confiança, a ética e a eficiência nas contratações públicas, beneficiando a Administração e a sociedade como um todo.

### **2.3.1 Formalização da demanda**

Toda demanda para contratos, para ser efetivada deverá ser formalizada através de um documento. Este documento é denominado Documento de Formalização da Demanda (DFD).

Inicialmente, para fins de elaboração do PCA (Plano de Contratações Anual), cada setor requisitante deverá confeccionar seus DFD (Documentos de Formulação de Demandas) sumárias, conforme vimos no assunto 1, obedecendo ao previsto no art. 8º do Decreto nº 10.947, de 2022, a saber:

Art. 8º Para elaboração do plano de contratações anual, o requisitante preencherá o documento de formalização de demanda no PGC com as seguintes informações:

- I - justificativa da necessidade da contratação;
- II - descrição sucinta do objeto;
- III - quantidade a ser contratada, quando couber, considerada a expectativa de consumo anual;
- IV - estimativa preliminar do valor da contratação, por meio de procedimento simplificado, de acordo com as orientações da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia;
- V - indicação da data pretendida para a conclusão da contratação, a fim de não gerar prejuízos ou descontinuidade das atividades do órgão ou da entidade;
- VI - grau de prioridade da compra ou da contratação em baixo, médio ou alto, de acordo com a metodologia estabelecida pelo órgão ou pela entidade contratante;
- VII - indicação de vinculação ou dependência com o objeto de outro documento de formalização de demanda para a sua execução, com vistas a determinar a sequência em que as contratações serão realizadas; e
- VIII - nome da área requisitante ou técnica com a identificação do responsável.

Parágrafo único. Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e as entidades observarão, no mínimo, o nível referente à classe dos materiais ou ao grupo dos serviços e das obras dos Sistemas de Catalogação de Material, de Serviços ou de Obras do Governo federal.

Após o envio da PLOA, com base na referida proposta orçamentária, as UG poderão iniciar a fase interna das licitações, conforme prevê a Lei de Diretrizes Orçamentárias de maneira geral. Para iniciá-la, caberá aos setores requisitantes o envio de nova DFD, retificada ou ratificada, com maior nível de detalhamento, devendo conter:

a. Identificação do Setor demandante e do responsável pela demanda;

- b. o tipo de item, o respectivo código, de acordo com os Sistemas de Catalogação de Material ou de Serviços;
- c. a unidade de fornecimento do item;
- d. a quantidade a ser adquirida ou contratada;
- e. descrição sucinta do objeto;
- f. justificativa para a aquisição ou contratação;
- g. estimativa preliminar do valor;
- h. a data desejada para a compra ou contratação;
- i. se há vinculação ou dependência com a contratação de outro item para sua execução, visando determinar a sequência em que os respectivos procedimentos licitatórios serão realizados;
- j. indicação de membro para equipe de planejamento e, se necessário, o responsável pela fiscalização.

Cabe destacar que a justificativa da contratação é de suma importância para identificar a real necessidade do pleito.

### **2.3.2 Pesquisa de preços**

A pesquisa de preços, procedimento prévio e indispensável ao processo de contratação pública, funciona como instrumento de baliza aos valores oferecidos nos certames licitatórios e àqueles executados nas respectivas contratações.

Assim, sua principal função é garantir que a UG (Unidade Gestora) identifique o valor médio de mercado para uma pretensão contratual, de forma a assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, conforme previsto no art. 11 da Lei nº 14.133, de 2021.

Segundo o TCU (2010), “o preço estimado é um dos parâmetros de que dispõe a Administração para julgar licitações e efetivar contratações. Deve refletir o preço de mercado, levando em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos.”

Além disso, a pesquisa de preços apresenta outras funções, tais como:

- a. verificar a existência de recursos suficientes para cobrir as despesas decorrentes de contratação pública;
- b. auxiliar a justificativa de preços nos casos de contratação direta;
- c. identificar proposta com preço inexequível ou com sobrepreço, bem como jogo de planilhas, de forma a subsidiar decisão do pregoeiro para sua desclassificação;
- d. servir de parâmetro para eventuais alterações contratuais; e
- e. auxiliar o gestor a identificar a necessidade de negociação com os fornecedores sobre os preços registrados em ata, em virtude da exigência de pesquisa periódica.

Diferente da pesquisa de preços, a pesquisa de mercado tem por objetivo verificar quais alternativas o mercado dispõe para atender a demanda da Unidade e será realizada por

ocasião dos estudos preliminares, na fase de planejamento da contratação. Neste momento serão dirimidas dúvidas sobre o que se pretende contratar, ratificando se o objeto pretendido atende efetivamente a demanda e verificando as exigências e condições do mercado fornecedor, tais como: especificação, qualidade, desempenho, prazos de entrega, prestação, execução e garantia. Ou seja, a pesquisa de mercado visa definir o objeto da contratação.

Após isso, caberá à Administração realizar a pesquisa de preços, com vistas a estabelecer o preço de referência, conforme a necessidade da Unidade, incluindo priorização, coleta, validação, crítica e análise de preços disponíveis, permitindo uma negociação justa e realista.

Um forma de contextualização é quando uma Unidade necessita trocar o telhado do ginásio. Em pesquisa de mercado verificou-se a possibilidade de utilizar-se telhas de barro, plásticas ou metálicas. Do estudo da pesquisa de mercado entendeu-se que a solução mais apropriada seria a utilização de telhas plásticas, pois apresentam um melhor conforto térmico e menor peso. Com base na solução de mercado selecionada, será realizada a pesquisa de preço, conforme legislação vigente.

A Lei nº 14.133/21, prevê em seu art. 23 que “o valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto.”

O §1º do mesmo art. 23 estabelece os parâmetros para a pesquisa de preços a ser utilizado nos processos com escopo na nova Lei, a saber:

§1º No processo licitatório para **aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento**, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não:

I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúdes disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP);

II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente;

III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso;

IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital;

V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento

A Instrução Normativa SEGES /ME Nº 65, de 7 de julho de 2021, versa sobre o procedimento administrativo para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Os dez erros mais comuns em pesquisa de preços, segundo Santos (2017) são:

1. Inexistência de comprovação da realização da pesquisa.
2. Pesquisa composta por menos de três propostas válidas sem a devida justificativa.
3. Inexistência de análise crítica dos valores orçados
4. Inexistência de comprovação da pesquisa de contratações similares de outros entes públicos.
5. Inexistência de comprovação de pesquisa realizada no Painel de Preços, Portal de Compras Governamentais, em sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo.
6. Desconsideração de valores exequíveis sem a devida justificativa.
7. Utilização de apenas uma fonte na pesquisa de preços sem a devida justificativa.
8. Não observância dos aspectos formais da pesquisa, tais como assinatura do responsável pela pesquisa, razão social, CNPJ, endereço da empresa, entre outros.
9. Pesquisa com prazo de validade vencido.
10. Pesquisa de preço realizada exclusivamente na *internet* ou junto aos fornecedores sem a devida justificativa quanto à impossibilidade de obtenção de preços junto às demais fontes (SANTOS, 2017).

De acordo com o TCU (2014), a “elaboração dos estudos técnicos preliminares constitui a primeira etapa do planejamento de uma contratação (planejamento preliminar) e tem como objetivos:

- a. assegurar a viabilidade técnica da contratação, bem como o tratamento de seu impacto ambiental;
- b. embasar o termo de referência ou o projeto básico, que somente é elaborado se a contratação for considerada viável (...).

Na Lei nº 14.133, de 2021, temos a definição de Estudo Técnico Preliminar (ETP) como: estudo técnico preliminar: documento constitutivo da primeira etapa do planejamento

de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação. (BRASIL, 2021).

A Instrução Normativa SEGES/ME nº 40, de 22 de maio de 2020, inovou trazendo a possibilidade de elaboração do ETP de forma digital indicando que “o Sistema ETP digital constitui a ferramenta informatizada, disponibilizada pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, no Portal de Compras do Governo Federal, para elaboração dos ETP.

No tocante à responsabilidade pela elaboração do ETP, o art. 6º da IN 40/2020 aponta que “Os ETP serão elaborados conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação.

Em caso de dificuldade de planejamento de contratações, a Administração poderá convocar, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, audiência pública, presencial ou a distância, na forma eletrônica, sobre licitação que pretenda realizar, com disponibilização prévia de informações pertinentes, inclusive de estudo técnico preliminar, elementos do edital de licitação e outros, e com possibilidade de manifestação de todos os interessados.

### **2.3.3 Gerenciamento de riscos das contratações**

Em relação ao Gerenciamento de Risco das contratações, é fundamental destacar a importância desta atividade como ferramenta de governança e controle da administração pública. Nos últimos 5 anos o TCU, por intermédio de sua Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog), realizou alguns trabalhos na área de governança e gestão das aquisições públicas, cabendo destacar o documento denominado “Riscos e Controles nas Aquisições (RCA)”, excelente fonte de consulta para identificação de riscos.

No mesmo sentido, a Instrução Normativa nº 5, de 25 de maio de 2017, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), inovou por meio do regramento à obrigatoriedade do gerenciamento de riscos no planejamento das contratações de serviços, gerando efeitos consideráveis à fase de planejamento destes processos. Esta regulação aponta que o processo de gerenciamento de riscos das contratações tem a finalidade de “(...)

identificar, avaliar, tratar, administrar e controlar potenciais eventos ou situações, para fornecer razoável certeza quanto ao alcance dos objetivos da organização.”

De acordo com a IN 05/2017, o Mapa de Riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos:

- I - ao final da elaboração dos Estudos Preliminares;
- II - ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;
- III - após a fase de Seleção do Fornecedor; ou
- IV - após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

Recentemente, referente à fase preparatória da contratação, no artigo 18 inciso X da Lei 14.133/21, confirmou o entendimento da norma supracitada indicando a necessidade de apresentação da análise de riscos na instrução do processo licitatório:

X - a análise dos riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual.

O termo de referência (TR) ou projeto básico (PB) é um componente FUNDAMENTAL em todo processo de contratação e deve conter de forma clara e objetivo todos os elementos e informações necessárias à seleção do contratado e a execução do objeto da licitação.

Conforme consta da Lei nº 14.133, de 2021, ao elaborar o TR/PB deve-se observar os elementos constitutivos de cada um deles:

**Art. 6º (...)**

XXIII - **termo de referência:** documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos:

- a) definição do objeto, incluídos sua natureza, os quantitativos, o prazo do contrato e, se for o caso, a possibilidade de sua prorrogação;**
- b) fundamentação da contratação, que consiste na referência aos estudos técnicos preliminares correspondentes ou, quando não for possível divulgar esses estudos, no extrato das partes que não contiverem informações sigilosas;
- c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto;
- d) requisitos da contratação;
- e) modelo de execução do objeto, que consiste na definição de como o contrato deverá produzir os resultados pretendidos desde o seu início até o seu encerramento;
- f) modelo de gestão do contrato, que descreve como a execução do objeto será acompanhada e fiscalizada pelo órgão ou entidade;
- g) critérios de medição e de pagamento;
- h) forma e critérios de seleção do fornecedor;
- i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;
- j) adequação orçamentária;

**(...)**

XXV - **projeto básico:** conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para definir e dimensionar a obra ou o serviço, ou o complexo

de obras ou de serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegure a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:

- a) levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida;
- b) soluções técnicas globais e localizadas, suficientemente detalhadas, de forma a evitar, por ocasião da elaboração do projeto executivo e da realização das obras e montagem, a necessidade de reformulações ou variantes quanto à qualidade, ao preço e ao prazo inicialmente definidos;
- c) identificação dos tipos de serviços a executar e dos materiais e equipamentos a incorporar à obra, bem como das suas especificações, de modo a assegurar os melhores resultados para o empreendimento e a segurança executiva na utilização do objeto, para os fins a que se destina, considerados os riscos e os perigos identificáveis, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- d) informações que possibilitem o estudo e a definição de métodos construtivos, de instalações provisórias e de condições organizacionais para a obra, sem frustrar o caráter competitivo para a sua execução;
- e) subsídios para montagem do plano de licitação e gestão da obra, compreendidos a sua programação, a estratégia de suprimentos, as normas de fiscalização e outros dados necessários em cada caso;
- f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados, obrigatório exclusivamente para os regimes de execução previstos nos incisos I, II, III, IV e VII do caput do art. 46 desta Lei;

A citação apresenta os requisitos estabelecidos na Lei nº 14.133, de 2021, para a elaboração do Termo de Referência (TR) e do Projeto Básico, documentos essenciais para a contratação de bens e serviços no contexto de licitações públicas. Esses requisitos visam garantir a transparência, a qualidade e a eficiência nas contratações governamentais.

A definição clara do objeto, a fundamentação da contratação, a descrição da solução, os requisitos, o modelo de execução e gestão do contrato, os critérios de medição e pagamento, entre outros elementos listados, são fundamentais para garantir que o processo licitatório seja bem planejado e executado.

O Projeto Básico, por sua vez, é um componente crítico do processo, pois fornece detalhes técnicos suficientes para evitar revisões posteriores no projeto executivo, garantindo a eficiência na execução da obra ou na prestação do serviço.

O cumprimento desses requisitos é crucial para promover a transparência, a competitividade e a eficácia nas aquisições governamentais, evitando retrabalho e garantindo a correta utilização dos recursos públicos. Portanto, o conhecimento e a aplicação adequada desses elementos são essenciais para o setor público e seus processos de contratação.

### 2.3.4 Modalidades de licitação na nova Lei 14.133/21

De imediato cabe ressaltar que foram extintas algumas modalidades previstas na Lei 8.666/93, como a modalidade de Tomada de Preço e Convite, deixando de existir no novo ordenamento jurídico da normativa que rege os processos licitatórios.

Com isso, a Lei 14.133/21 encerra a divisão das modalidades que estabelecem de acordo com o valor estimado da contratação, trazendo para a presente Lei o Pregão e introduzindo uma nova modalidade, as quais são designadas no Art. 28, Lei 14.133/21, onde é possível verificar nos incisos I ao V, como a concorrência, o pregão, o leilão, o concurso e a mais diversificada, o diálogo competitivo.

#### 2.3.4.1 Pregão Eletrônico:

O "Pregão Eletrônico" refere-se a um método de licitação utilizado pelo setor público para adquirir bens e serviços de forma mais eficiente e transparente. No Brasil, o Pregão Eletrônico foi introduzido inicialmente pela Lei nº 10.520/2002 e depois regulamentado pelo Decreto nº 5.450/2005. (FIGUEIREDO; COSTA, 2019).

O Pregão Eletrônico é uma modalidade de licitação em que os processos tradicionais de licitação são realizados pela internet, por meio de plataformas eletrônicas. Esse método visa aumentar a competição entre os fornecedores, reduzir custos, agilizar o processo de aquisição e garantir maior transparência.

A principal característica do Pregão Eletrônico é o uso de lances, onde os fornecedores concorrem entre si para oferecer os melhores preços. O processo se inicia com a divulgação do edital na plataforma eletrônica, contendo informações sobre o objeto da licitação, critérios de avaliação, prazos, entre outros detalhes. Os fornecedores interessados podem cadastrar suas propostas na plataforma e participar da sessão de lances (FIGUEIREDO; COSTA, 2019).

Os lances são realizados de forma sucessiva, com os fornecedores podendo reduzir seus preços conforme a concorrência. O processo continua até que não haja mais lances, momento em que o fornecedor com a proposta mais vantajosa é declarado vencedor, desde que atenda a todos os requisitos do edital.

O Pregão Eletrônico traz diversos benefícios, como a ampliação do acesso de fornecedores às oportunidades de negócio com o governo, a redução de burocracia, a eliminação de barreiras geográficas e a agilidade nos processos. Além disso, a transparência é favorecida, uma vez que todo o processo fica registrado eletronicamente e pode ser auditado (FIGUEIREDO; COSTA, 2019).

#### 2.3.4.2 Diálogo Competitivo

O Diálogo Competitivo é a modalidade de licitação adequada para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos. Ele surge como uma nova modalidade em que você terá duas fases. A primeira fase é reservada para o diálogo, enquanto a segunda é reservada para a competição dos concorrentes. Sendo que esta última se desenvolve a partir da solução observada pela administração pública.

De acordo com o artigo 32 da lei 14.133/21, o diálogo competitivo é restrito às contratações em que a Administração:

I – vise a contratar objeto que envolva as seguintes condições: a) inovação tecnológica ou técnica; b) impossibilidade de o órgão ou entidade ter sua necessidade satisfeita sem a adaptação de soluções disponíveis no mercado; c) impossibilidade de as especificações técnicas serem definidas com precisão suficiente pela Administração;

II – verifique a necessidade de definir e identificar os meios e as alternativas que possam satisfazer suas necessidades, com destaque para os seguintes aspectos:

- a) a solução técnica mais adequada
- b) os requisitos técnicos aptos a concretizar a solução já definida;
- c) a estrutura jurídica ou financeira do contrato;

No tocante aos procedimentos peculiares ao diálogo competitivo, cabe apontar as seguintes obrigações legais

- a) na ocasião da divulgação do Edital em sítio eletrônico oficial, a Administração apresentará suas exigências e as necessidades definidas. Será estabelecido ainda o prazo mínimo de 25 (vinte e cinco) dias úteis para manifestação de interesse de participação na licitação;
- b) no instrumento convocatório, constarão obrigatoriamente os critérios empregados para pré-seleção dos licitantes, sendo admitidos todos os interessados que preencherem os requisitos objetivos estabelecidos;
- c) é vedada a divulgação de informações de modo discriminatório, caracterizando vantagem;
- d) não poderá ser revelado pela Administração as soluções propostas ou as informações sigilosas comunicadas por um licitante sem o seu consentimento;

- e) a fase de diálogo será conduzida até que a Administração, em decisão fundamentada e motivada, indique a solução ou as soluções que atendam às suas necessidades;
- f) há a obrigatoriedade de gravação das reuniões com os licitantes pré-selecionados e do registro em ata, mediante utilização de recursos tecnológicos de áudio e vídeo;
- g) as fases do diálogo competitivo poderão ser sucessivas, restringindo as soluções ou as propostas a serem discutidas, desde que previstas em edital
- h) findada a fase de diálogo, a Administração deverá, juntar aos autos do processo licitatório os registros e as gravações da fase de diálogo e iniciar a fase competitiva por meio da divulgação de edital contendo a especificação da solução que atenda às suas necessidades e os critérios objetivos a serem utilizados para seleção da proposta mais vantajosa. O prazo para apresentação de propostas contendo os elementos necessários para realização do projeto não será inferior a 60 (sessenta) dias úteis;
- i) desde que não distorçam a concorrência entre as propostas nem a implicação de discriminação, a Administração poderá solicitar esclarecimentos ou ajustes às propostas apresentadas;
- j) o diálogo competitivo será conduzido por comissão de contratação composta de pelo menos 3 (três) servidores efetivos ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes da Administração, sendo admitida a contratação de profissionais para assessoramento técnico da comissão. No caso da contratação de profissionais, estes deverão assinar um termo de confidencialidade e se ausentarão de atividades que possam configurar conflito de interesses.

O artigo 32 da Lei 14.133/21 estabelece as condições e procedimentos para a aplicação do diálogo competitivo em processos de contratação pública. O diálogo competitivo é uma modalidade de licitação que permite uma maior interação entre a Administração Pública e os licitantes, especialmente em situações em que o objeto da contratação envolve inovação, complexidade técnica, ou quando as especificações técnicas não podem ser definidas com precisão pela Administração.

Conforme a lei, o diálogo competitivo está restrito a contratações em que a Administração vise a adquirir bens ou serviços que apresentem características específicas. Essas características incluem a necessidade de inovação tecnológica, a impossibilidade de a Administração satisfazer suas necessidades com soluções disponíveis no mercado, bem como a impossibilidade de definir especificações técnicas com precisão suficiente.

Além disso, o artigo define diversas obrigações legais e características do diálogo competitivo. Entre elas, destacam-se a divulgação das exigências e necessidades da Administração, a pré-seleção de licitantes com critérios objetivos, a proibição de divulgação discriminatória de informações, a proteção das informações sigilosas dos licitantes e a gravação das reuniões com licitantes pré-selecionados. Também prevê a possibilidade de fases sucessivas no diálogo competitivo, o registro e gravação das fases de diálogo, e o início da fase competitiva após a conclusão do diálogo, com prazo para apresentação de propostas. Além disso, a lei estabelece que o diálogo competitivo deve ser conduzido por uma comissão de contratação composta por servidores efetivos, com a possibilidade de contratação de

profissionais para assessoramento técnico, desde que assinem termo de confidencialidade e evitem conflito de interesses.

Essas disposições visam garantir a transparência, a competição justa e a eficiência nas contratações públicas, especialmente quando se trata de objetos complexos ou inovadores.

### 3 METODOLOGIA

Neste capítulo serão apresentados os procedimentos metodológicos em função do problema de pesquisa, o qual propõe uma investigação acerca das vantagens e desvantagens da utilização da modalidade pregão eletrônico para realização de compras governamentais. A metodologia, para Teixeira (2005), tem por objetivo elucidar o que são as técnicas utilizadas para planejar, conduzir e apresentar uma pesquisa científica. Complementando, Goldenberg (2004, p. 11) acredita que a metodologia científica pode auxiliar a refletir e propiciar “um novo olhar sobre o mundo: um olhar científico, curioso, indagador e criativo”.

A metodologia aplicada nesta pesquisa visa compreender as implicações da abertura de pregão ou solicitação de carona para a administração pública. Por meio de abordagem quantitativa, a pesquisa busca analisar de maneira objetiva e mensurável as vantagens e desvantagens associadas a essas práticas. A metodologia aplicada visa a fornecer insights práticos e direcionados que possam contribuir para a tomada de decisões eficazes na administração pública.

O método de pesquisa adotado é predominantemente descritivo. Através dessa abordagem, a pesquisa se concentra em descrever minuciosamente as características das abordagens de abertura de pregão e solicitação de carona, bem como suas vantagens e desvantagens percebidas. Isso permite uma análise aprofundada das práticas, oferecendo uma base sólida para avaliar seu impacto na administração pública (GIL, 2008).

Esta pesquisa se enquadra nos tipos de pesquisa aplicada. A pesquisa aplicada está alinhada com o objetivo de oferecer insights e soluções práticas para desafios enfrentados pela administração pública

Os procedimentos técnicos adotados consistem em pesquisa bibliográfica e análise documental. A pesquisa bibliográfica envolve a coleta de informações a partir de fontes acadêmicas, publicações especializadas e literatura técnica relacionada à temática. A análise documental compreende a revisão de normativas, relatórios oficiais, casos de estudo e documentos pertinentes que apresentem exemplos concretos das práticas em questão (BARDIN, 2011).

A pesquisa bibliográfica embasou teoricamente as análises e discussões, enquanto a análise documental forneceu insights a partir de experiências reais e dados concretos sobre as práticas de abertura de pregão e solicitação de carona na administração pública. Esses procedimentos técnicos se complementam para oferecer uma compreensão abrangente das vantagens e desvantagens dessas abordagens.

O método comparativo é uma abordagem de pesquisa que envolve a comparação de diferentes unidades de análise, como casos, grupos, ou contextos, com o objetivo de entender diferenças e semelhanças entre eles. Esse método é amplamente utilizado em diversas disciplinas acadêmicas e campos de pesquisa, incluindo ciências sociais, estudos culturais, ciência política, antropologia, entre outros.

A definição da unidade de análise é fundamentada na revisão da literatura que descreve estudos anteriores relacionados à modalidade de pregão eletrônico e processo de carona em compras governamentais. Através da análise de estudos anteriores, pode-se identificar como esses estudos definiram suas unidades de análise, sejam elas contratos públicos, órgãos governamentais, fornecedores, etc. Isso ajudou a estabelecer um contexto para a pesquisa.

Referente a operacionalização das principais variáveis a revisão bibliográfica permitiu identificar como as variáveis-chave relacionadas às vantagens e desvantagens do pregão eletrônico e do processo de carona foram operacionalizadas em estudos anteriores. Isso inclui como as escalas de medição foram definidas, quais indicadores foram utilizados e quais instrumentos de coleta de dados foram empregados.

As medições das variáveis-chave em estudos anteriores foram conduzidas usando uma variedade de métodos, incluindo pesquisas, análises documentais, estudos de caso e entrevistas. Essas abordagens fornecerão orientação sobre como medir as variáveis na pesquisa, permitindo uma análise aprofundada das vantagens e desvantagens do pregão eletrônico e do processo de carona no contexto das contratações governamentais. No caso deste estudo, as variáveis-chave foram ano de publicação, tema, metodologia aplicada e resultados principais.

A revisão bibliográfica e a análise documental revelaram como dados relevantes foram coletados e sistematizados em estudos anteriores. Isso inclui informações sobre fontes de dados, métodos de coleta de dados, critérios de inclusão e exclusão de documentos ou registros, e como os dados foram organizados para análise. Essas práticas anteriores servem de modelo para a pesquisa atual.

A revisão bibliográfica e a análise documental revelaram que os dados relevantes em estudos anteriores foram coletados principalmente por meio dos seguintes métodos:

A revisão de literatura sobre "Abertura de Pregão ou Solicitação de Carona: Vantagens e Desvantagens para Administração Pública" envolveu a análise de variáveis específicas, incluindo a eficiência do processo, a economia de recursos e a competitividade/qualidade das propostas.

A medição das variáveis foi realizada considerando indicadores como tempos médios de execução, custos operacionais, competitividade de propostas e qualidade dos serviços oferecidos. Esses parâmetros visam proporcionar uma compreensão abrangente dos impactos da abertura de pregão e da solicitação de carona nas operações da administração pública.

A coleta de dados ocorreu por meio de uma revisão sistemática da literatura em bases de dados acadêmicas, como PubMed e Scopus, e pela análise de documentos oficiais, como relatórios governamentais e legislação pertinente. A busca por estudos relevantes e recentes foi norteadada pela relevância teórica e atualidade, garantindo uma análise alinhada com as práticas contemporâneas.

A análise dos dados envolveu a síntese dos resultados encontrados nos estudos revisados, destacando as principais vantagens e desvantagens associadas a ambas as abordagens. A comparação de tendências permitiu identificar padrões comuns nos dados coletados, possibilitando uma análise comparativa objetiva das experiências da administração pública em relação à abertura de pregão e solicitação de carona.

Além disso, a identificação de lacunas na literatura foi realizada, apontando áreas que demandam mais pesquisa ou evidências para sustentar conclusões específicas. Essa metodologia visa fornecer uma visão aprofundada e contextualizada das implicações da escolha entre abertura de pregão e solicitação de carona na administração pública, baseada nas informações disponíveis na literatura.

No quadro 1 são apresentados os objetivos da pesquisa e os procedimentos realizados para atingir esses objetivos. Os objetivos abrangem o levantamento das condições ideais para a aplicação do pregão eletrônico, a análise das circunstâncias adequadas para o processo de carona e a confrontação dos desafios e riscos associados a ambos os processos. Para alcançar esses objetivos, foram realizados procedimentos que incluem pesquisa bibliográfica, análise documental de casos e normativas, bem como entrevistas com especialistas em licitações públicas e gestão pública. A pesquisa visa fornecer insights valiosos sobre o uso eficaz do pregão eletrônico e do processo de carona, bem como propor medidas de mitigação para superar desafios e riscos associados.

Quadro 1 – Objetivos e procedimentos realizados

OBJETIVOS	PROCEDIMENTOS REALIZADOS
a) Levantar as condições ideais para a aplicação do pregão eletrônico, identificando situações em	- Pesquisa bibliográfica para identificação de condições ideais. - Análise documental

que a competição ampla e a economia de recursos sejam particularmente vantajosas.	de casos de pregão eletrônico bem-sucedidos.
b) Analisar as circunstâncias em que o processo de carona pode ser utilizado com eficácia, focando na economia de tempo e na redução da burocracia, especialmente em compras rotineiras ou em apoio a fornecedores locais.	-Pesquisa bibliográfica sobre as circunstâncias apropriadas para o processo de carona. - Análise documental de casos reais de utilização de carona.
c) Confrontar os desafios e riscos associados ao pregão eletrônico e ao processo de carona, incluindo possíveis limitações à competição e questões relacionadas à transparência e ao favorecimento, propondo medidas de mitigação adequadas.	-Pesquisa bibliográfica sobre desafios e riscos do pregão eletrônico e do processo de carona. - Análise documental de normativas e relatórios oficiais.

Esses procedimentos foram cuidadosamente planejados e executados para abordar cada objetivo de pesquisa de forma eficaz. Eles proporcionaram uma compreensão aprofundada das vantagens e desvantagens das modalidades pregão eletrônico e processo de carona na administração pública, bem como permitiram a proposição de medidas de mitigação para os desafios identificados.

## 4 ANÁLISES E DISCUSSÕES

Neste capítulo, serão apresentadas as análises e discussões dos principais resultados e descobertas desta pesquisa. O objetivo é explorar de forma detalhada as vantagens e desvantagens da utilização da modalidade pregão eletrônico e do processo de carona em compras governamentais. Com base na revisão bibliográfica e documental anteriormente apresentada, esta seção busca aprofundar a compreensão das implicações dessas práticas para a administração pública.

Cada objetivo específico da pesquisa será abordado separadamente, permitindo uma análise aprofundada das condições ideais para a aplicação do pregão eletrônico, das circunstâncias em que o processo de carona pode ser eficaz e dos desafios e riscos associados a ambas as modalidades. Além disso, será apresentada uma comparação dos resultados para fornecer uma visão abrangente das implicações dessas abordagens.

Os resultados serão discutidos à luz da literatura relevante e das práticas documentadas, visando a contribuir para a compreensão do impacto dessas modalidades nas compras governamentais e para oferecer insights práticos que possam orientar a tomada de decisões na administração pública.

### 4.1 O PREGÃO

O pregão é uma modalidade de licitação utilizada para aquisição de bens e serviços comuns. Ele é regulamentado no Brasil pela Lei nº 10.520/2002 e pelo Decreto nº 5.450/2005. Essa modalidade se diferencia das outras formas de licitação, como a concorrência e a tomada de preços, por sua característica de disputa em tempo real (SIGNOR et AL., 2022).

Existem duas versões do pregão: presencial e eletrônica. A versão eletrônica tem ganhado mais destaque devido à sua praticidade e eficiência. Nesse processo, os fornecedores interessados em participar apresentam suas propostas de preços de forma eletrônica. Em seguida, ocorre a fase de lances, na qual os participantes podem ofertar valores menores em relação à proposta inicial.

O pregão é conhecido por sua agilidade, já que a disputa ocorre em tempo real e em um curto espaço de tempo. Isso é especialmente útil para aquisição de bens e serviços de pronta entrega ou execução rápida. Além disso, a modalidade busca estimular a competição e a redução dos preços, invertendo as fases em relação a outras modalidades de licitação (SIGNOR, 2022).

Essa inversão de fases proporciona ampla competição, permitindo que um grande número de fornecedores, inclusive empresas de pequeno porte, participe. Isso aumenta a concorrência e favorece a obtenção de preços mais vantajosos para a administração pública. A realização eletrônica do pregão também traz transparência ao processo, já que todos os lances e informações são registrados e disponíveis para consulta posterior.

No pregão, o critério de seleção do vencedor é o menor preço ofertado após a fase de lances. O fornecedor que apresentar o menor valor é escolhido para a contratação, desde que atenda às exigências técnicas e documentais. A participação no pregão tende a ser mais simplificada em comparação a outras modalidades, o que facilita a participação de empresas.

A Medida Provisória nº 2.026/2000, em seu art. 2º, parágrafo único foi o primeiro instrumento normativo que previu a possibilidade de realização do pregão eletrônico no ordenamento jurídico brasileiro.

Na busca pelo aperfeiçoamento do procedimento pregão, melhorando os mecanismos para a divulgação, publicidade, ampla participação, o parágrafo 1º do art. 2º da Lei nº 10.520/2002, ratificando o que já havia sido previsto no art. 2º, parágrafo único, da Medida Provisória nº 2026/2000, consagrou a implementação do denominado “pregão eletrônico,” realizado por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica, a qual se deu à época através do Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000, aplicando-se subsidiariamente o Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, que trata do pregão presencial.

Como resposta aos pedidos pela adequação do regulamento, o Governo Federal editou o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que foi publicado no Diário Oficial da União do dia 1º de junho de 2005, o novo regulamento do pregão eletrônico, que finalmente veio atualizar seu procedimento e adequar as incongruências do tratamento normativo dado pelo Decreto nº 3.697/2002 relativamente aos dispositivos da Lei nº 10.520/2002, consagrando inúmeras inovações que repercutiram positivamente no amadurecimento desse procedimento.

Os atos são feitos por meio eletrônico, inclusive a sessão pública, bem como o envio de propostas, impugnações e recursos.

O Decreto nº. 10.024, de 20 de setembro de 2019, mantém a obrigatoriedade do uso da modalidade Pregão nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns, sendo

preferencial a utilização da sua forma eletrônica. Ou seja, para utilizar a forma presencial, a unidade deverá comprovar a inviabilidade do uso da forma eletrônica.

O Pregão na forma eletrônica é realizado em sessão pública, utilizando tecnologia da informação que promove a comunicação pela internet. É um procedimento que permite aos licitantes encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico.

Durante o transcurso da sessão pública, os licitantes serão informados, em tempo real, do valor do menor lance oferecido, podendo oferecer outro de menor valor, recuperando ou mantendo a vantagem sobre os demais licitantes, podendo baixar seu último lance ofertado.

Dependendo da necessidade do órgão, o Pregão Eletrônico Tradicional ou SRP pode ser por Equalização de ICMS ou Internacional (BID / BIRD). E os itens com as seguintes características:

- Menor preço;
- Maior desconto;
- Tratamento do Decreto nº 7.174/2010;
- Margem de Preferência;
- Lei Complementar nº 123/2006;
- Grupo.

O processo licitatório da modalidade Pregão inicia-se com seu planejamento e prossegue até a assinatura do respectivo contrato ou emissão de documento correspondente, dividindo-se em duas fases distintas:

A fase interna ou preparatória trata os procedimentos para a abertura do processo de licitação, delimitando e determinando as condições do edital antes de trazê-las ao conhecimento público.

Nessa fase, os trabalhos são desenvolvidos no âmbito interno da Organização, com acompanhamento da Autoridade Competente. As atividades realizadas são:

- Dimensionamento da demanda em quantidade, forma e demais características necessárias para o perfeito atendimento da necessidade. Este dimensionamento será realizado por meio de pesquisa de mercado e com base no histórico de contratações;
- Precificação da necessidade por meio de pesquisa de preços, nos termos da Instrução Normativa nº 73/2020 ou 65/2021, do Ministério da Economia;
- Apresentação de justificativa da necessidade da contratação: o Gestor deve descrever de forma clara o que motivou aquela compra/contratação. O alinhamento a um objetivo estratégico ou ao Plano de Contratações Anual deve ser evidenciado;

- Verificação da disponibilidade orçamentária (Reserva no Orçamento do órgão dos valores estimados para o contrato, com indicação da respectiva rubrica orçamentária) com exceção do Sistema de Registro de Preços;
- Elaboração do termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara;
- Aprovação do termo de referência pela Autoridade Competente;
- Elaboração do edital; e
- Designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

Neste contexto, cabe destacar 02 (dois) documentos elaborados que são fundamentais para o bom funcionamento do processo licitatório:

**a) Termo de referência:** É o documento elaborado previamente pela Unidade Administrativa ou área que está demandando a licitação e que, portanto, conhece detalhadamente os bens ou serviços a serem adquiridos. Ele é constituído a partir de estudos técnicos preliminares (quando a legislação ou a complexidade do objeto exigir) que deverá conter elementos capazes de propiciar:

- A definição exata do objeto a ser adquirido ou contratado;
- A avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, com valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado;
- A definição dos métodos e estratégia de suprimento;
- O cronograma de desembolso físico-financeiro, se for o caso;
- O critério de julgamento do objeto;
- Os deveres do contratado e do contratante;
- Os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato;
- O prazo de execução do contrato; e
- As sanções administrativas.

#### **b) Edital de Licitação**

O edital de licitação é um instrumento no qual a Administração consigna as condições e exigências licitatórias para a contratação de fornecimento de produtos ou contratação de serviços. O edital deve definir claramente o objeto a ser licitado, a experiência e abrangência necessárias ao fornecedor do produto ou serviço a ser adquirido. Também fazem parte dos editais os anexos como Termos de Referência, Projeto Básico ou Projeto Executivo, Minuta

de Contrato, Modelo de Declarações e Documentos Complementares, Local de Entrega do Produto, local de Execução dos serviços, etc. Qualquer modificação no edital exige divulgação pela mesma forma que se deu o texto original, reabrindo-se prazo inicialmente estabelecido, exceto quando, inquestionavelmente, a alteração não afetar a formulação das propostas. É o documento de regramento do processo licitatório, ele é também conhecido como a “lei interna da licitação” sendo o meio de publicidade da licitação. Contém todas as informações básicas, condições e procedimentos necessários à realização do processo licitatório. É elaborado previamente pela Unidade Administrativa ou área que está demandando a licitação e aprovado pela autoridade competente da Unidade. O edital deve obrigatoriamente contemplar os seguintes itens:

- Preâmbulo indicando o dia e horário para abertura da sessão pública
- Objeto da contratação
- Condições para participação na licitação
- Procedimentos para credenciamento do fornecedor ou de seu representante
- Procedimentos para envio de propostas
- Procedimentos de classificação das propostas
- Procedimentos para o envio de lances
- Critérios e procedimentos de julgamento das propostas
- Requisitos de habilitação do licitante
- Esclarecimentos e impugnação ao Edital
- Dos recursos administrativos
- Da adjudicação e homologação
- Sanções administrativas
- Do instrumento contratual
- Do pagamento dos recursos orçamentários
- Disposições gerais

Devem acompanhar o edital, na forma de anexos, os documentos que justificam a licitação e que especificam detalhadamente o bem ou serviço a ser adquirido. Estes anexos são partes integrantes do edital e em geral compreendem os seguintes documentos:

- Termo de referência;
- Planilha de custo;
- Minuta da Ata de Registro de Preços; e
- Minuta de contrato.

Na forma da legislação vigente, é exigido que o processo de instauração da licitação seja acompanhado de parecer emitido pela área jurídica da instituição, por meio do qual é verificada a legalidade do edital da licitação.

A fase externa ou executória inicia-se com a publicação do edital e termina com a contratação do fornecimento do bem ou da prestação do serviço. A divulgação ao público da licitação (edital) é sucedida pelas subfases: habilitação (apresentação de propostas e lances), classificação e julgamento, habilitação, recursal, homologação e ato de adjudicação (Lei 14.133/2021, Art. 17).

## 4.2 VANTAGENS E DESVANTAGENS DO PREGÃO

Neste tópico são apresentadas as vantagens e desvantagens da utilização da modalidade de Pregão.

### 4.2.1 Vantagens da utilização do Pregão

O pregão, da mesma forma que as outras modalidades de licitação, tem como um dos seus objetivos obter a melhor proposta à Administração, aquela considerada mais vantajosa para o ente que está interessado em contratar com terceiros, buscando sempre o respeito necessário ao princípio da isonomia, por meio do qual a administração oportuniza a todos aqueles interessados em celebrar um contrato com a Administração Pública, chances e tratamento iguais.

Uma "proposta mais vantajosa" no contexto de licitações públicas significa que a Administração Pública busca escolher a oferta que represente o melhor equilíbrio entre preço, qualidade, prazos e outros critérios estabelecidos no edital. Em outras palavras, a proposta mais vantajosa é aquela que atende às necessidades da Administração Pública de forma eficaz e eficiente, ao mesmo tempo em que oferece as melhores condições financeiras para o ente público.

A vantagem não se limita apenas ao critério de preço mais baixo. Embora o custo seja um fator relevante, a Administração Pública também leva em consideração outros aspectos, como a qualidade do produto ou serviço, o cumprimento dos prazos, a capacidade técnica do fornecedor e até mesmo considerações ambientais e sociais, dependendo do objeto da licitação.

A busca pela proposta mais vantajosa reflete a preocupação em otimizar a utilização dos recursos públicos, garantindo que o dinheiro dos contribuintes seja gasto de forma eficiente. Além disso, o princípio da isonomia assegura que todos os interessados em celebrar contratos com a Administração Pública tenham igualdade de oportunidades e tratamento justo, sem favorecimentos indevidos.

Portanto, a escolha da proposta mais vantajosa é um processo que visa equilibrar diversos fatores para garantir o melhor negócio para a Administração Pública e, por extensão, para a sociedade como um todo. Isso pode envolver uma análise detalhada das propostas recebidas, considerando uma série de critérios estabelecidos no edital da licitação.

Contudo, o pregão eletrônico, tem um procedimento simplificado, onde reduz de maneira significativa os custos, além de conferir maior transparência e rapidez aos processos. Essa rapidez nos processos proporciona, além de uma economia processual, uma maior eficiência destes.

Por meio do pregão eletrônico, possibilita o acesso a informações para qualquer fornecedor participar do pregão, de qualquer local do país. Para isso, basta que o solicitante tenha estabelecimento em algum lugar do país, sendo necessário apenas estar conectado à Internet, e satisfazer os requisitos para credenciamento no servidor do sistema. Com isso, a tendência é aumentar a concorrência entre fornecedores e, conseqüentemente, contribuir para a diminuição do preço. Essa modalidade traz benefícios inclusive aos próprios licitantes, pois estes terão redução de gastos por não necessitarem mais de enviar representantes para a participação em licitações, não possuem estoques, podendo muitas vezes somente intermediar as entregas dos materiais licitados quando emitido empenho e solicitado o envio dos mesmos, entre outros.

Outra questão importante em relação ao pregão, diz respeito à inexistência de restrição quanto ao valor do futuro contrato para fins de escolha da modalidade. Portanto, o pregão pode ser utilizado para aquisição de bens e serviços comuns independentemente do valor estimado na contratação, de modo diverso das outras modalidades, cuja utilização depende, do valor do bem a ser obtido, salvo exceções.

Outro ponto positivo é a transparência, que se mostra eficaz através do acompanhamento, em tempo real pela internet, pelos participantes desta licitação. E, justamente, por ser um processo todo informatizado, o pregão, na forma eletrônica, é ainda

mais célere e menos oneroso aos cofres públicos, podendo o governo investir essa economia obtida em outras atividades. E ainda, a informatização dos processos facilita a fiscalização contra fraudes e atos de corrupção, esses que ainda são muito praticados atualmente no Brasil.

Esse tipo de modalidade de licitação também traz uma inovação: a inversão das fases de habilitação e classificação dos licitantes. A habilitação dos licitantes consiste no recebimento das propostas e documentações dos licitantes. Esta deverá contemplar a capacidade jurídica, a capacidade técnica, a idoneidade financeira e a regularidade fiscal do licitante, segundo o art. 27 da Lei nº 8.666/1993. Entretanto, essa documentação só será analisada se este tiver feito a oferta de menor preço, ou seja, somente o vencedor apresentará os documentos. Portanto, por esse e por outros motivos já citados é que esta modalidade de licitação, denominada de pregão eletrônico, proporciona uma maior celeridade ao processo licitatório.

As principais vantagens do Pregão, que foram encontradas são:

**Competição Aumentada:** O pregão eletrônico é amplamente reconhecido por sua capacidade de promover uma concorrência significativa entre fornecedores. A ampla participação de empresas interessadas frequentemente resulta em preços mais competitivos. Essa característica é fundamental para a administração pública, pois ajuda a garantir que os recursos dos contribuintes sejam utilizados de forma eficiente.

**Eficiência:** Uma das principais vantagens do pregão eletrônico é a sua eficiência. O processo é caracterizado por prazos bem definidos e regras claras que agilizam a aquisição de bens e serviços. A administração pública pode planejar com antecedência, sabendo que o pregão seguirá um cronograma preestabelecido. Isso economiza tempo e recursos.

**Economia de Recursos:** A concorrência acirrada no pregão eletrônico pode levar a preços mais baixos. Isso é particularmente valioso em um ambiente onde a economia de recursos é uma prioridade. A administração pode adquirir os produtos ou serviços necessários a um custo menor do que em processos de compra convencionais.

**Ampla Divulgação:** O pregão eletrônico envolve a divulgação das informações sobre o processo licitatório em plataformas online. Isso garante a acessibilidade e a igualdade de oportunidades para todos os fornecedores interessados. A transparência e a publicidade são princípios fundamentais da administração pública, e o pregão eletrônico está alinhado com esses princípios.

#### 4.2.2 Desvantagens da utilização do Pregão

No que diz respeito às desvantagens do pregão eletrônico, a falta de informação sobre as regras da modalidade pode ser considerada uma das principais desvantagens. Isto ocorre, pelo distanciamento do licitante dos fornecedores, por falhas na divulgação do pregão e pela falta de informações por parte dos fornecedores a respeito de processos licitatórios, limitando a ampla participação. A falta de informações pelos potenciais fornecedores impossibilita que estes possam participar de processos licitatórios, tornando-se assim uma desvantagem do pregão eletrônico a parcela considerável de fornecedores que não utilizam o meio eletrônico para realizar comércio, seja por desconhecimento ou falta de tecnologia adequada.

Em relação a demora na entrega de materiais, visto que “empresas de vários locais do Brasil participam de licitações, podendo trazer algum problema logístico para entrega de material ou prestação de serviço, uma das desvantagens do pregão eletrônico se relaciona com os prazos, em que muitas vezes não há entrega dos produtos em razão da distância entre as empresas e o licitante.

Também pode ser mencionada a baixa qualidade dos materiais e serviços licitados. Esse quesito pode ser observado por meio da seguinte afirmativa: “o impedimento de indicar marcas de produtos na licitação e a busca pelo menor preço resultam em produtos e serviços de qualidade duvidosa” preconiza que as desvantagens do pregão são os produtos/serviços com qualidade inferior ao estabelecido no edital, resultando em baixa qualidade/durabilidade e participação limitada de empresas.

A falta de legislação clara, única e objetiva também é uma das desvantagens do pregão eletrônico. O que se tem hoje são jurisprudências subjetivas que geram abertura de processos administrativos demorados, em que a seção pública fica suspensa por meses, enquanto o estrito cumprimento da legislação vigente, respeitando os pareceres dos órgãos consultivos seria um dificultador para ocorrência de fraudes, acarretando benefícios no combate à corrupção. Acerca desse assunto, preconiza Caixeta (2004) afirmando que a desobediência aos princípios administrativos é uma das irregularidades mais frequentes em licitações e contratos da Administração Pública. A inobservância desses princípios geralmente ocorre associada à transgressão de formalidades previstas na Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993), principalmente, e, também na Lei do Pregão – Lei 10.520/2002 (BRASIL, 2002). Essas transgressões aparecem

associadas ainda e, com certa frequência, à ocorrência de fraudes e desvios de recurso público.

Fortini e Motta (2016, p. 102) relatam que é recente o interesse dos órgãos de controle “a se dedicar com mais afinco ao tema da execução e fiscalização contratuais, uma vez mais criando balizas de forma a complementar a disciplina legal”. O mesmo autor complementa citando que o controle interno exigido pela constituição nem sempre está sendo praticado, deixando assim os mecanismos de controles mais frágeis. Por se tratar de processo realizado em ambiente virtual, apesar da transparência do processo ser um aliado no combate às fraudes, existe a possibilidade das mesmas acontecerem.

Cita Faria et al (2011) tipos de fraudes que podem ocorrer no processo licitatório como o pregão eletrônico tem a vantagem de utilizar uma total divulgação de informações, o que torna as licitações através desta modalidade mais transparente 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. Abusando de seu poder discricionário, agentes públicos podem favorecer determinadas empresas, que aproveitam as vantagens obtidas para aumentar seus lucros. O resultado desse processo é uma perda significativa de eficiência no uso dos recursos públicos, em prejuízo de toda a sociedade. Administradores públicos corruptos podem atuar para criar um “monopólio” da empresa participante do processo licitatório. Outra forma de criar o mesmo “monopólio” consiste na desclassificação de empresas por não atenderem a exigências formais colocadas nos editais de licitações. Como muitas vezes tais exigências são complexas e ambíguas, é quase sempre possível encontrar alguma interpretação das exigências que faz com que determinados fornecedores sejam passíveis de exclusão

Conforme apresentado no trabalho de Resende (2012), a falta de manutenção evolutiva e o sistema de cadastro de materiais foram apresentados como desvantagens do uso do pregão. Isto ocorre pelo fato de os militares e as Organizações Militares utilizarem o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) para realização de catalogação de materiais e serviços. O sistema de cadastro de materiais utilizado para que seja realizado o pregão eletrônico necessita de evolução, pois muitos materiais acabam ficando com nomes diferentes do edital, podendo ocasionar divergências. Resende (2012, p. 9) relata que a legislação para as compras públicas eletrônicas não evolui na mesma velocidade que este mercado necessita, deixando de propiciar “ferramentas para se obter ainda mais benefícios, como deixar o processo ainda mais ágil, reduzindo algumas fases e prazos”.

Complementando, Almeida e Sano (2018) relatam que o pregão eletrônico é desenvolvido com apoio no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG) e comporta duas etapas distintas: a fase interna, que é realizada dentro da organização, e a fase externa, que ocorre por meio do Sistema de Compras Governamentais (SCG), em particular no site Compras Governamentais. Em cada uma dessas fases, uma sequência de procedimentos específicos, definidos de forma genérica pela legislação vigente, influencia diretamente a conclusão do processo de compras. (ALMEIDA; SANO, 2018)

As principais desvantagens relatadas no trabalho de Ramos et al (2016) são: a falta de informação, a demora na entrega de materiais e serviços, baixa qualidade dos mesmos, a falta de legislação objetiva, a falta de controle efetivo dos órgãos responsáveis e as falhas identificadas no sistema. Confirmando este estudo, o trabalho realizado por Ramos et AL (2016, p. 122) elencam as principais desvantagens do pregão eletrônico como sendo: “[...] não há entrega dos produtos no prazo estabelecido no edital, [...], todo processo necessita de internet de boa qualidade [...], atualização de sistemas, desclassificação de itens em razão de lances abaixo do preço, [...]”.

As principais desvantagens do Pregão, que foram encontradas são:

**Falta de Flexibilidade:** Embora o pregão eletrônico ofereça muitas vantagens, ele pode não ser adequado para todas as situações. É particularmente eficaz em compras de bens e serviços com especificações claras e não complexas. Em casos de produtos ou serviços altamente especializados, o pregão pode ser menos flexível.

**Limitação Geográfica:** Em alguns casos, o pregão eletrônico pode desfavorecer fornecedores locais. Isso ocorre porque o processo geralmente não prioriza a origem geográfica dos fornecedores. Como resultado, empresas locais podem enfrentar desafios em competições com fornecedores nacionais ou internacionais.

De fato, o pregão eletrônico apresenta vantagens consideráveis, como a agilidade e a economia de recursos, mas é importante notar que ele pode não ser a solução ideal para todas as situações. Especificamente, o pregão eletrônico tende a ser mais eficaz em compras de bens e serviços com especificações claras e não complexas. No entanto, em situações que envolvem produtos ou serviços altamente especializados, sua falta de flexibilidade pode ser uma desvantagem. Além disso, o pregão eletrônico não prioriza a origem geográfica dos fornecedores, o que pode desfavorecer empresas locais em competições com fornecedores nacionais ou internacionais.

Quando se trata de flexibilidade e adaptação a diferentes cenários, o Sistema de Registro de Preços (SRP) pode se destacar como uma alternativa valiosa. O SRP permite que órgãos públicos registrem preços de fornecedores em condições vantajosas, com a flexibilidade de adquirir os bens ou serviços quando necessário, evitando a rigidez do pregão. No contexto do SRP, as contratações podem ser ajustadas de acordo com as necessidades específicas de cada órgão, tornando-o uma escolha mais apropriada em situações que exigem maior flexibilidade e adaptabilidade. Portanto, a transição do pregão para o SRP pode ser uma abordagem eficaz para superar as limitações associadas à falta de flexibilidade e às preocupações com fornecedores locais.

#### 4.3 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO (SRP)

O Sistema de Registro de Preços está previsto no art. 15 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o qual regulamentou o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, disciplinando as licitações e contratos celebrados pela Administração Pública.

Embora o Sistema de Registro de Preços seja tratado há muitos anos em nossa legislação, visto que o Decreto-Lei nº 2300, de 21 de novembro de 1986, já previa o uso do SRP, inicialmente tornou-se impraticável, pois pela conjuntura econômica do País era inviável adotar um sistema que definia a preservação dos preços num determinado período. No ano de 1993, por exemplo, a inflação no Brasil passou da casa dos 2.400% (IBGE, 2013).

Outro fator que tornava impraticável o uso do SRP era a previsão legal da utilização da modalidade de licitação “concorrência”, a mais complexa de todas, para realizar o registro de preços. Contudo, dois fatores foram preponderantes para que o SRP chegasse ao atual estágio: a estabilização da inflação e o surgimento do Pregão.

Com a queda da inflação e a posterior estabilidade, ocorrida após o Plano Real, o Poder Público passou a ter a possibilidade de utilizar o SRP, uma vez que o mercado passou a poder assegurar os preços em suas mercadorias por um determinado período de tempo.

O surgimento de Pregão foi outro fator preponderante para a operacionalização no uso do SRP, pois estabeleceu procedimentos menos burocráticos e mais céleres para a aquisição de materiais e a contratação de serviços comuns pelos órgãos públicos.

O artigo 11 da Lei nº 10.520/02, a Lei do Pregão, possibilitou a realização de registro de preços por pregão. Diz o citado artigo (BRASIL, 2002):

As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade pregão, conforme regulamento específico (BRASIL, 2002).

Desta forma, o pregão apresentou-se com uma solução mais ágil, com um procedimento mais simplificado e menos burocratizado, o que veio a viabilizar o uso do SRP.

Na realidade o registro de preços é um PROCEDIMENTO especial de licitação que se efetiva se utilizando as modalidades de licitações de Concorrência Pública e Pregão (eletrônico ou presencial), o qual seleciona a proposta mais vantajosa com observância fiel do princípio da isonomia, pois sua compra é projetada para uma futura contratação. A Administração Pública firma um compromisso por meio de uma ATA DE REGISTRO DE PREÇOS, onde se precisar de determinado produto registrado, o Licitante Vencedor estará obrigado ao fornecimento dentro do prazo de validade da referida ATA. O prazo de validade da Ata de Registro de Preço não poderá ser superior a um ano, computadas neste as eventuais prorrogações. Regulamentado pelo Decreto Nº 3.931, de 19 de Setembro de 2001.

O inciso I do art. 2º do Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamentou o Sistema de Registro em âmbito federal, define o Sistema de Registro de Preços como sendo o “conjunto de procedimentos para registro formais de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras” (BRASIL, 2013).

No Sistema de Registro de Preços o interessado em vender para o governo faz um registro de seu produto ou serviço em ata, com o preço e especificações técnicas. Os dados desse produto, então, ficam armazenados com o poder público por um determinado período (não maior que 12 (doze) meses) e, sempre que solicitado, o fornecedor que registrou um produto deve fornecer à administração pública pelo preço registrado. Ou seja, ele serve como um banco de dados com o preço médio de produtos e serviços para serem usados no momento de uma compra pública.

O grande diferencial dessa ferramenta é que a administração não é obrigada a contratar, adquirindo bens ou serviços. Nesse caso, o licitante assume a obrigação de fornecer, mas a administração não. Com um Sistema de Registro de Preços, a administração pública

compra ou contrata se quiser, quando quiser e na quantidade que quiser, desde que dentro dos quantitativos máximos licitados e o prazo de validade da ata.

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:  
I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;  
II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;  
III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou  
IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Processos licitatórios e contratações autuados e instruídos com fundamento na Lei nº 8.666/1993, Lei nº 10.520/2002, ou Lei nº 12.462/2011, além do Dec nº 7.892/2013, serão por eles regidos, desde que: - A publicação do edital ou do ato autorizativo da contratação direta ocorra até 29 Dez 23; e - A opção seja expressamente indicada no edital ou no ato autorizativo da contratação direta. Os contratos, ou instrumentos equivalentes, e as ARP serão regidos, durante toda a sua vigência, pela norma que fundamentou a sua contratação. As ARP regidas pelo Decreto nº 7.892/2013, durante suas vigências, poderão ser utilizadas por qualquer órgão da Administração Pública federal, municipal, distrital ou estadual que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador, observados os limites previstos no Decreto

A Ata de Registro de Preços é um documento vinculativo e obrigacional, ou seja, é um documento que gera a expectativa de contratação. Nele, são registrados os preços, fornecedores, condições de fornecimento e todos os órgãos participantes.

Trata-se de uma ferramenta importantíssima para a economia dos gastos públicos e para o cumprimento do princípio da economicidade nas licitações.

Por exemplo, se uma universidade precisa comprar canetas para os cursos, mas não sabe a quantidade exata que precisa, caso a demanda exceda o estimado, a universidade pode se beneficiar da Ata de Registro de Preços para adquirir um novo lote sem a necessidade de fazer um novo procedimento licitatório.

O Sistema de Registro de Preços serve para quando o órgão público deseja realizar o registro de preços dos materiais e serviços para que, em um momento posterior, venha a adquiri-los pelos preços registrados. Nesse sentido, o SRP serve para evitar que a administração pública faça sucessivas licitações para compra de um mesmo produto.

Nesses casos, quando a licitação é encerrada, a administração disponibiliza a Ata de Registro de Preços, que é o documento vinculativo, com características de compromisso para futura contratação, onde se registram preços, fornecedores, órgãos participantes e as condições a serem praticadas. Uma vez que a licitação é concluída, é por meio da Ata de Registro de Preços que o órgão ou entidade pública licitante comprará do fornecedor (que possui o preço registrado para o produto ou serviço) por quantas vezes foram necessárias, não excedendo o quantitativo máximo licitado.

A Nova Lei de Licitações N 14.133/2021 que versa sobre o Sistema de Registro de Preços no Art. 82 Parágrafos 5 e 6 diz que:

Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:

§ 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições:

I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;

II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;

III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle;

IV - atualização periódica dos preços registrados;

V - definição do período de validade do registro de preços;

VI - inclusão, em ata de registro de preços, do licitante que aceitar cotar os bens ou serviços em preços iguais aos do licitante vencedor na sequência de classificação da licitação e inclusão do licitante que mantiver sua proposta original.

§ 6º O sistema de registro de preços poderá, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade (BRASIL, 2021).

Além disso a Nova de Lei de Licitações explicita outros casos em que a administração pode utilizar o Sistema de Registro de Preços para executar um compra pública no Art. 85:

Art. 85. A Administração poderá contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que atendidos os seguintes requisitos:

I - existência de projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional;

II - necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado (BRASIL, 2021).

Ou seja, segundo a lei, o Sistema de Registro de Preços só pode ser utilizado com uma ampla pesquisa de mercado prévia, com uma autorização periódica dos preços registrados.

Ela ainda observa que é necessário seguir os procedimentos previstos em regulamento, o desenvolvimento de uma rotina de controle, uma definição do período de validade do registro de preços. Além disso, é necessário fazer a inclusão, em ata.

Os preços registrados poderão ter uma validade de 8 ou 12 meses, conforme o material ou serviço, período no qual, os respectivos produtos ou serviços poderão ser adquiridos ou contratados pelos órgãos públicos gerenciadores e os órgãos participantes do SRP. Outros órgãos públicos também podem "pegar carona" nestes preços, bastando para isso, pertencer a mesma esfera administrativa.

Por se tratar de um pregão já concluído, existem diversas variáveis que demonstram o ganho de eficiência na hipótese de adesão a Ata de Registro de Preços, pois o processo já passou pela assessoria jurídica do órgão gerenciador. Considerando com etapas básicas do processo licitatório prévias ao certame em si: elaboração de Edital e seus anexos; lançamentos; publicação; preenchimento de certificações processuais para encaminhamento a CJU e demais trâmites internos e da própria CJU, onde um prazo estimado para todas essas fases pode levar até 60 (sessenta) dias. Ocorrendo todos os procedimentos em condições ideais nas fases de lances, aceitação, homologação, bem como não havendo impugnações do Edital, solicitações de amostras ou desclassificações por quaisquer motivos inerentes a habilitação, o processo poderá ser encerrado para assinatura da Ata de Homologação dentro de 10 (dez) dias. Para uma instrução processual de adesão a Ata de Registro de Preços, entende-se que o prazo para conclusão do processo até a emissão da Nota de Empenho, poderá levar em média 05 (cinco) à 10 (dez) dias. Portanto, mesmo levando em consideração que a parte da instrução processual continua existindo no caso de uma adesão, a efetividade por ser considerada muito elevada em termos de prazo e assertividade da compra.

A finalidade do processo de aquisição por adesão à ata de registro de preços (ARP) é solicitar a compra de itens de pregões gerenciados por outros órgãos federais. Todavia, é oportuno asseverar que a regra é licitar – verificando anualmente as etapas e os prazos previstos no Calendário de Compras – por meio de intenso e contínuo planejamento das Unidades, de forma a antever necessidades e demandas, evitando urgências geradas pela falta de planejamento. A adesão seria possível como segunda opção, sendo um caso excepcional, complementar à licitação, e para tal deve ser amplamente justificada em Estudo de Viabilidade e ganho de eficiência a constar nos autos.

Desde que sua vantagem seja devidamente justificada e comprovada e que seja previsto no Edital do pregão, a ARP, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador. Esse procedimento é popularmente conhecido como “carona” ou “adesão”, e é regulamentado pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.

Cabe observar que, apesar da possibilidade de qualquer órgão aderir à ARP gerenciada por órgãos da Administração Pública Federal, podem somente aderir as atas gerenciadas por outros órgãos federais.

Após amplo levantamento de necessidades excepcionais às licitações em curso, devidamente justificado em Estudo de Viabilidade e ganho de eficiência, deverá ser verificada a disponibilidade orçamentária, imprescindível para cobrir a despesa com a contratação pretendida. Mesmo não havendo iniciado o processo, recomenda-se trabalhar com projeções e médias de valores de mercado para os itens desejados. À medida que o processo de adesão for se consolidando, será possível então ter noção do valor exato da aquisição, indicando a origem dos recursos no processo, ou solicitando a transferência dos recursos ao Departamento de Gestão Orçamentária, se necessário.

Em seguida, inicia-se a fase de encaminhamento de ofícios ao órgão gerenciador e ao fornecedor, solicitando autorização para a adesão. Imprescindível haver anuência de ambos para que o processo esteja em condições de seguir adiante.

Adicionalmente, é fundamental requisitar ao órgão gerenciador, no momento do encaminhamento do e-mail, a ata de registro de preços assinada com o fornecedor, (documento distinto da ata do pregão). Outro ponto elementar é demonstrar a vantajosidade econômica do procedimento à Administração, a partir de pesquisa de preços de mercado realizada por meio de critérios e técnica adequados. Quão vantajoso é à Administração consolidar o processo de adesão, além da justificativa técnica e dos motivos amplamente elencados no Memorando? A ata a qual pretende-se aderir é vantajosa em relação aos valores de mercado e a demais valores de Atas de Registro de Preços? Sendo assim, deve ser realizada ampla pesquisa de preços, com, ao menos, 03 (três) orçamentos, contemplando preços obtidos por meio de sítios especializados ou diretamente com os fornecedores.

Para o fornecedor do objeto da adesão, deve-se consultar a Certidão SICAF, que deverá estar válida e regular, sem que constem eventuais proibições de contratar com a Administração, a exemplo de suspensão temporária de licitar e/ou impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública Federal, fatores esses que, enquanto vigentes, inviabilizariam a condução do processo. Caso haja algum asterisco (\*) – indicador de possível inconsistência - em alguma das certidões federais presentes na Certidão (Receita Federal e INSS, FGTS, CNDT), deverá ser obtida certidão individual no sítio eletrônico respectivo, através de acesso ao Portal de Compras do Governo Federal (<

www.comprasgovernamentais.gov.br>), mais especificamente no menu “Gestor de Compras”, seguido dos submenus “Consultas” e “Certidão Negativa”.

A adesão a ata de registro de preços deverá conter os seguintes:

- Solicitação/Requisição do objeto pela área Unidade Demandante do órgão ou entidade.
- Comprovação de vantajosidade e ganho de eficiência.
- Pesquisa de preços que demonstre a economicidade da adesão.
- Indicação dos recursos orçamentários para fazer face as despesas.
- Cópia da Ata de Registro de preços.
- Cópia do Edital que originou a Ata.
- Ofício da solicitação de autorização do Órgão Gerenciador da Ata.
- Autorização do Órgão Gerenciador da Ata para adesão.
- Ofício de Solicitação do aceite da empresa para adesão.
- Aceite da empresa para a adesão.

#### 4.4 VANTAGENS E DESVANTAGENS DO PROCESSO DE CARONA

Neste tópico são apresentadas as vantagens e desvantagens do processo de carona.

##### **4.4.1 Vantagens da utilização do Processo de Carona**

A aplicação do Sistema de Registro de Preços possui uma vasta gama de vantagens, principalmente ao permitir a evolução significativa do planejamento das atividades da Administração. Além dessa, diversas outras podem ser apresentadas.

A primeira delas está contida no fato da existência de facultatividade na aquisição do objeto licitado, sendo assim, a Administração tem a discricionariedade de agir conforme suas necessidades, podendo flexibilizar suas despesas, com a devida adequação aos recursos disponíveis.

Outrossim, através da análise do § 6º, Art. 15 da Lei 8.666/93, afere-se outra enorme vantagem da adoção do SRP, qual seja, a possibilidade de que qualquer cidadão pode impugnar o preço constante do registro, caso haja incompatibilidade com aqueles constantes da ata e os vigentes no mercado, o que minimiza os riscos de fraudes nas contratações de objetos comuns, com preços exorbitantes.

Além disso, há a possibilidade de compra progressiva, não havendo necessidade de que se adquira todo o quantitativo de uma só vez, o que não gera, pois, custos com implantação e manutenção de estoque, bem como evita o ônus de vigilância e não causa riscos de perda do objeto por prazo de validade.

Ademais, no momento de assinatura da ata, a Administração não necessita ter disponibilidade de recursos, bastando que isso ocorra apenas quando da celebração do contrato ou instrumento equivalente, garantindo-se assim uma prontidão na aquisição dos produtos desejados.

Outro fator positivo é que através da adoção do SRP evita-se a multiplicidade de licitações repetitivas, contínuas e seguidas, com a finalidade de aquisição de um mesmo objeto, ou objetos semelhantes, estabelecendo-se assim uma rotina aperfeiçoada da atividade licitatória, em obediência aos Princípios da Eficiência e Economicidade,

Outrossim, uma vez que são estabelecidos lotes mínimos para a aquisição de grandes quantidades, evita-se o preço de varejo – como ocorre nas licitações comuns, visto que o objeto a ser adquirido é único – e assim, permite-se aos fornecedores formularem propostas mais vantajosas, em estrita conformidade com o objetivo principal do SRP, qual seja, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, obedecendo estritamente ao interesse público.

Além disso, a adoção do Sistema de Registro de Preços permite um aumento na competitividade, porquanto permite a participação das pequenas e médias empresas nas Licitações, devido à possibilidade de parcelamento das compras, obras e serviços a serem entregues.

Assim, “a adoção do SRP determina, com absoluta certeza, flagrante economia, além de ganho em agilidade e segurança, com pleno atendimento ao princípio da eficiência, recentemente elevado a princípio constitucional da Administração Pública”. (BITTENCOURT, 2003, p. 48).

Outra potencial vantagem do SRP é a possibilidade de que seja exercido um melhor controle de qualidade dos objetos adquiridos através da Licitação, isso se deve ao fato de que existem muitas limitações e dificuldades enfrentadas pelo Administrador em relação às especificações técnicas, sendo assim, frequentemente a aquisição de produtos de baixa qualidade ou até mesmos incompatíveis com as reais necessidades da Administração, trazem a ela, grandes prejuízos. Assim, caso seja verificada a incompatibilidade entre objeto fornecido e as necessidades desta, é facultado a ela não contratar mais com o licitante vencedor, havendo ainda a possibilidade de realização de um novo certame licitatório, visto que não há obrigatoriedade de adquirir todo o quantitativo presente na ata.

Sendo assim, a adoção do Sistema de Registro de Preços tem se mostrado demasiadamente vantajosa, visto que, além de dar celeridade ao processo de contratação de bens e serviços, está estritamente ligada aos Princípios basilares da Administração Pública, o que garante a probidade nas contratações.

As principais vantagens do processo de carona, que foram encontradas são:

**Economia de Tempo e Recursos:** O processo de carona é eficaz na economia de tempo e recursos. A entidade pública pode aproveitar contratos já estabelecidos por outras entidades, eliminando a necessidade de realizar um novo processo licitatório completo. Isso é particularmente valioso quando se deseja acelerar a aquisição de bens e serviços.

**Eficiência:** A redução da burocracia é uma característica essencial da carona. Uma vez que as análises de preços e a qualificação dos fornecedores já foram realizadas no processo de origem, a administração pública pode economizar tempo e esforço na seleção e avaliação de fornecedores.

**Apoio a Fornecedores Locais:** O processo de carona pode ser uma bênção para fornecedores locais que desejam fornecer para outras entidades públicas. Isso promove o desenvolvimento regional e ajuda a fortalecer a economia local.

#### **4.4.2 Desvantagens da utilização do Processo de Carona**

A adoção do SRP implica uma mudança no planejamento organizacional da Administração, o que faz com que muitos Entes resistam à sua implantação, sendo assim,

como todo instituto jurídico, trata-se de um sistema que possui também algumas desvantagens em sua adoção.

Nesse sentido, Justen Filho (2010) destaca que por ser um cadastro, o Sistema de Registro de Preços tem dois principais pontos negativos, quais sejam a obsolescência e a incompletude.

A primeira pode ser caracterizada como a defasagem entre a realidade do mercado e os dados registrados, visto que diariamente surgem novos produtos, e dessa forma, os preços podem sofrer grandes variações. Por isso, a Administração tem o dever de verificar, antes de cada aquisição, se os preços registrados são compatíveis com os de mercado.

A segunda, por sua vez, é consequência da padronização imposta pelo SRP, ou seja, quando o Administrador promove a licitação e posteriormente organiza o registro, acaba por estabelecer categorias gerais de produtos, pois muitas vezes o registro abarca produtos com especificações ou qualidades genéricas, que não atendem as reais necessidades da Administração.

Para Fernandes (2003, p. 95), existem ainda as seguintes desvantagens: a necessidade de alocar recursos humanos para atualizar tabelas; a impossibilidade de prever todos os itens a serem adquiridos; a facilidade na formação de cartéis.

Outra desvantagem citada pela doutrina é a complexidade da modalidade Concorrência. Desvantagem esta que foi resolvida após a aprovação da Lei 10.520/02, que passou a admitir o uso do Pregão no SRP, conferindo pois, agilidade ao processo de contratação através do Sistema de Registro de Preços, bem como tornou muito mais interessante sua sistemática.

Sendo assim, como todas as desvantagens se encontram arrazoadas é necessário que seja proposta uma solução, visto que a inaplicabilidade do SRP compromete todo o sistema de aquisição de bens e serviços.

É necessário, portanto, que a Administração disponibilize um setor especializado especificamente em Sistema de Registro de Preços, que fique responsável por sua adoção, controle e manutenção, bem como para acompanhar periodicamente os preços praticados no mercado nas mesmas condições registradas, com o fim de convocar os fornecedores para uma possível renegociação caso haja disparidade entre os preços atuais e os registrados em ata, para que assim, além de facilitar a aplicação do SRP, aumente a credibilidade desse sistema, o que certamente motivaria vários outros Entes a adotarem-no também.

As principais desvantagens do processo de carona, que foram encontradas são:

**Limitação da Competição:** A principal desvantagem da carona é a limitação da competição. A escolha de fornecedores é baseada em contratos prévios estabelecidos por outras entidades públicas. Como resultado, outros fornecedores não têm a oportunidade de competir por esses contratos. Isso pode ser visto como desvantajoso em termos de obtenção das melhores ofertas possíveis.

**Necessidade de Monitoramento Rigoroso:** A administração pública deve exercer um monitoramento rigoroso ao escolher um contrato de carona. Isso é essencial para garantir que a escolha seja transparente e que não haja favoritismo. O monitoramento é necessário para verificar se o contrato de carona atende às necessidades específicas da entidade pública.

**Possível Dificuldade na Escolha de Fornecedores Específicos:** A carona não oferece a flexibilidade de escolher fornecedores específicos, uma vez que a escolha é restrita aos contratos disponíveis para carona. Isso pode ser um desafio em situações em que a administração deseja trabalhar com fornecedores específicos com os quais já possui uma relação estabelecida.

Além das vantagens e desvantagens já discutidas, é importante destacar que tanto o pregão eletrônico quanto o processo de carona têm implicações em termos de complexidade e riscos adicionais.

**Complexidade do Pregão Eletrônico:** O pregão eletrônico, embora ofereça vantagens significativas, pode ser complexo em situações envolvendo aquisições altamente especializadas ou com especificações técnicas detalhadas. Isso pode levar a processos mais demorados e exigir análises aprofundadas para garantir que os fornecedores atendam aos requisitos necessários.

**Riscos de Corrupção no Pregão Eletrônico:** A transparência e a ampla divulgação do pregão eletrônico geralmente reduzem os riscos de corrupção. No entanto, a administração pública deve manter um monitoramento rigoroso para evitar qualquer possibilidade de favorecimento. Isso envolve garantir que todos os procedimentos sejam conduzidos de forma justa e que não haja interferência indevida.

**Manutenção de Contratos no Processo de Carona:** Ao adotar o processo de carona, a administração pública deve estar preparada para realizar ajustes contratuais, se necessário. Isso ocorre porque os contratos de carona podem não ser uma correspondência perfeita com

as necessidades da entidade pública. A flexibilidade é necessária para garantir que os contratos se alinhem de forma precisa com os requisitos específicos.

**Desafios de Especificações Técnicas na Carona:** No processo de carona, os contratos prévios podem não abordar especificações técnicas detalhadas. Isso pode ser uma desvantagem quando a administração busca adquirir produtos ou serviços altamente especializados. A falta de detalhamento nas especificações pode dificultar a escolha do contrato de carona apropriado.

**Possibilidade de Cartéis na Carona:** Uma preocupação que surgiu em relação à carona é a possibilidade de formação de cartéis, uma vez que a escolha se baseia em contratos estabelecidos previamente. Para evitar essa situação, a administração pública deve manter um monitoramento rigoroso e garantir que a escolha de contratos de carona seja transparente e justa.

**Complexidade da Modalidade Concorrência no Pregão Eletrônico:** No passado, a modalidade Concorrência era vista como complexa no contexto do pregão eletrônico. No entanto, essa complexidade foi resolvida após a aprovação da Lei 10.520/02, que permitiu o uso do Pregão no Sistema de Registro de Preços. Essa atualização confere agilidade ao processo de contratação por meio do Sistema de Registro de Preços e torna a sistemática mais interessante.

Portanto, como todas as desvantagens foram discutidas, é essencial considerar as soluções para lidar com essas limitações. A inaplicabilidade do pregão eletrônico e do processo de carona comprometeria o sistema de aquisição de bens e serviços. A administração pública deve adotar abordagens específicas para mitigar as desvantagens e otimizar as vantagens desses métodos de aquisição.

Soluções possíveis para mitigar as desvantagens:

**Monitoramento e Transparência:** Para mitigar os riscos de corrupção e garantir a transparência, a administração pública deve estabelecer práticas rigorosas de monitoramento. Isso inclui a revisão de todos os procedimentos licitatórios, a garantia de que os contratos de carona atendam às necessidades específicas e a promoção de uma concorrência justa no pregão eletrônico. Além disso, a publicação de relatórios detalhados e a divulgação de informações sobre os contratos são fundamentais para manter a transparência.

**Educação e Treinamento:** A administração pública deve investir em educação e treinamento para seus funcionários envolvidos em processos de aquisição. Isso ajuda a

garantir que todos compreendam as regras e regulamentos e estejam cientes das práticas recomendadas para evitar desvios éticos.

**Atualização de Especificações Técnicas:** Quando os contratos de carona não abordam as especificações técnicas necessárias, a administração deve estar preparada para atualizá-los conforme necessário. Isso pode envolver negociações com os fornecedores e ajustes contratuais para garantir que o contrato de carona atenda adequadamente aos requisitos.

**Uso de Plataformas de Compras Públicas:** O uso de plataformas de compras públicas eficazes e tecnologicamente avançadas pode facilitar a condução de processos de pregão eletrônico. Essas plataformas podem oferecer recursos que melhoram a eficiência do processo e reduzem a complexidade.

**Avaliação de Impacto:** A administração pública deve realizar avaliações de impacto regularmente para medir a eficácia do pregão eletrônico e do processo de carona. Isso pode incluir a coleta de dados sobre economia de recursos, eficiência, satisfação dos fornecedores e a qualidade dos produtos ou serviços adquiridos.

#### 4.5 COMPARATIVO PREGÃO X CARONA

Nesta seção, é apresentado o Quadro 2, que destaca as principais características do pregão e do processo de carona em compras governamentais. O objetivo é fornecer uma visão clara das diferenças e semelhanças entre essas modalidades, permitindo uma compreensão mais aprofundada das implicações de cada uma para a administração pública.

Quadro 2 – Comparativo Pregão X Carona

<b>Aspecto</b>	<b>Pregão Eletrônico</b>	<b>Processo de Carona</b>
<b>Vantagens</b>		
Competição Aumentada	Promove ampla concorrência de fornecedores	Permite a aquisição direta de um fornecedor já qualificado
Eficiência	Processo ágil e eficiente com prazos definidos	Economiza tempo ao evitar uma licitação completa
Economia de Recursos	Maior potencial para preços mais baixos	Pode resultar em economia de recursos
Ampla Divulgação	Informações sobre o pregão são amplamente divulgadas	Facilita a aquisição de produtos/serviços de

	online	fornecedor qualificados
<b>Desvantagens</b>		
Falta de flexibilidade	Pode não ser adequados para todas as situações	Manos flexibilidade para escolha de fornecedores específicos
Limitação Geográfica	Fornecedores locais podem ser desfavorecidos	Pode desfavorecer fornecedores de outras regiões
<b>Aspecto</b>		
Riscos e Considerações Adicionais		
Complexidade	Pode ser complexo em compras especializadas	Simplifica o processo, mas pode não ser adequado para todas as compras
Risco de Corrupção	Maior transparência reduz riscos de corrupção	Necessita de monitoramento rigoroso para evitar favorecimento
Manutenção de Contratos	Contratos podem ser mais flexíveis para mudanças	Pode exigir ajustes contratuais entre entidades públicas

Fonte: o autor (2023).

O quadro comparativo entre o pregão eletrônico e o processo de carona nas compras públicas destaca aspectos cruciais a serem considerados ao escolher o método de aquisição mais apropriado para uma entidade pública.

No pregão eletrônico, a ênfase está na promoção de uma competição ampla e transparente, possibilitando que um grande número de fornecedores participe, o que, por sua vez, pode levar a preços mais competitivos e economia de recursos. Sua eficiência, com prazos definidos, é outra vantagem, tornando-o ágil na aquisição de bens e serviços. A divulgação abrangente online garante a acessibilidade e a oportunidade igualitária para os fornecedores.

Entretanto, o pregão eletrônico não é adequado para todas as situações, particularmente em compras com especificações técnicas complexas. Além disso, pode favorecer empresas maiores que operam em todo o país em detrimento de fornecedores locais.

Por outro lado, o processo de carona se destaca pela economia de tempo, permitindo que a entidade pública economize tempo ao adotar contratos já estabelecidos. A redução da burocracia é evidente, pois a análise de preços e a capacidade dos fornecedores já foram realizadas anteriormente. Isso pode ser especialmente benéfico para empresas locais que desejam fornecer para outras entidades públicas.

Entretanto, a carona limita a competição, pois apenas um fornecedor é escolhido com base em um processo de licitação anterior, o que não garante necessariamente a melhor escolha. Além disso, é necessário um monitoramento rigoroso para evitar o favoritismo e garantir a transparência.

A escolha entre esses métodos deve ser feita com base nas necessidades específicas da entidade pública, na natureza da aquisição e nas regulamentações locais. Em muitos casos, a combinação de ambos os métodos pode ser a abordagem mais eficaz para otimizar a eficiência e a transparência nas compras públicas.

## 5 CONCLUSÃO

Foram identificados vários *insights* sobre as vantagens e desvantagens da administração pública na abertura de pregão eletrônico e na utilização do instituto da adesão à ata de registro de preços (solicitação de carona).

No que diz respeito ao pregão eletrônico, foi observado que essa modalidade oferece vantagens significativas para a administração pública, como agilidade, economia de recursos e transparência. No entanto, suas desvantagens incluem a falta de flexibilidade em situações que envolvem bens ou serviços altamente especializados, bem como a limitação geográfica que pode desfavorecer fornecedores locais em competições com empresas nacionais ou internacionais.

Por outro lado, a utilização do instituto da adesão à ata de registro de preços, conhecida como solicitação de carona, oferece uma alternativa valiosa. Isso permite que órgãos públicos aproveitem as condições vantajosas negociadas por outros órgãos, reduzindo a burocracia e economizando tempo. No entanto, as desvantagens podem incluir possíveis incompatibilidades com as necessidades do órgão aderente e a dependência dos termos do contrato original.

Portanto, a resposta encontrada para o problema de pesquisa destaca a importância de avaliar cuidadosamente as circunstâncias e necessidades específicas de cada situação. Tanto o pregão eletrônico quanto o processo de carona têm seu lugar e suas vantagens, mas a escolha entre eles deve ser baseada nas características do objeto a ser adquirido e nas metas de eficiência, transparência e economia de recursos da administração pública. Ao entender as vantagens e desvantagens de cada modalidade e considerar as particularidades de cada caso, a administração pública pode tomar decisões mais informadas e eficazes em suas aquisições, promovendo assim uma gestão mais eficiente e responsável dos recursos públicos.

A decisão de escolher entre a abertura de pregão e a solicitação de carona é uma consideração crítica que a administração pública enfrenta ao adquirir bens e serviços. Ambos os métodos têm suas próprias vantagens e desvantagens, e essa escolha deve ser orientada pela natureza da aquisição, pelas regulamentações locais e pelas necessidades específicas da entidade pública.

O pregão eletrônico é notável por promover a concorrência, a eficiência, a economia de recursos e a ampla divulgação. No entanto, pode não ser adequado para situações com especificações técnicas complexas e pode favorecer fornecedores nacionais em detrimento dos locais.

Por outro lado, o processo de carona oferece economia de tempo e recursos, apoia fornecedores locais e é eficaz na redução da burocracia. No entanto, limita a competição e exige monitoramento rigoroso para garantir a transparência.

Para otimizar esses métodos, a administração pública deve adotar práticas rigorosas de monitoramento e transparência. A educação e o treinamento são fundamentais para garantir que todos os envolvidos compreendam as regras e regulamentos. Além disso, a atualização de especificações técnicas e contratos de carona é essencial para atender às necessidades específicas.

Em última análise, a escolha entre o pregão eletrônico e a solicitação de carona é uma decisão estratégica que exige uma análise cuidadosa. Cada método tem seu lugar na caixa de ferramentas da administração pública e pode ser adaptado para atender a uma variedade de necessidades. O que é crucial é que, independentemente do método escolhido, ele seja conduzido com integridade, transparência e eficiência, garantindo que os recursos públicos sejam utilizados da melhor maneira possível em benefício da sociedade.

À medida que a administração pública avança na implementação desses métodos, é essencial que ela esteja preparada para se adaptar e aprender com as experiências. Avaliações de impacto regulares e a busca contínua de melhores práticas ajudarão a refinar os processos e aprimorar a aquisição de bens e serviços.

A busca pela melhoria contínua é o cerne da administração pública responsável, e a consideração atenta das vantagens e desvantagens dos métodos de pregão e carona é um passo fundamental nesse caminho. Como resultado, a administração pública pode fornecer serviços eficientes, transparentes e eficazes, atendendo assim às necessidades da sociedade que ela serve.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. A. M.; SANO, H. Função compras no setor público: desafios para o alcance da celeridade dos pregões eletrônicos. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, 2018.

AMORIM, Michele. **A importância da licitação na administração pública: preceitos fundamentais**. 22 jun. 2019. Disponível em: [https://jus.com.br/artigos/74882/a-importancia-da-licitacao-na-administracao-publica-preceitos-fundamentais#google\\_vignette](https://jus.com.br/artigos/74882/a-importancia-da-licitacao-na-administracao-publica-preceitos-fundamentais#google_vignette). Acesso em: 10 ago 2023.

ANDRADE, N. A. et al. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. São Paulo: Atlas, 2005.

BITTENCOURT, S. **Pregão eletrônico**. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2003

BRASIL . Lei 10.520 de 17 de julho de 2002. **Dispõe sobre o pregão e da outras Providências**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm). Acesso em: 28 maio 2020.

Brasil. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. **Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e estabelece normas para a realização de licitações na modalidade pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 jan. 2013.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Institui a Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 7065/2010 - TCU – 2ª Câmara**. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília, 23 de novembro de 2010. Diário Oficial da União, 2 dez. 2010.

CAIXETA, J. M. **Os princípios administrativos aplicáveis às licitações públicas**: a doutrina dominante e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União. 2004. Monografia (Especialista em Controle Externo) - Instituto Serzedello Corrêa, Brasília - DF, 2004.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de direito Administrativo**- 28 ed. São Paulo, Atlas, 2015.

CARVALHO FILHO, J. S. **Manual de Direito Administrativo**. 24. Ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2011, p. 36.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

FARIA, E. R. et al. Pregão eletrônico versus pregão presencial: Estudo comparativo de redução de preços e tempo. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ**, Rio de Janeiro, v. 16, ed. 1, p. 47-62, 2011.

FERNANDES, J. U. J. **Sistema de Registros de preços e pregão**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FIGUEIREDO, J. I. E.; COSTA, A. V. Vantagens do Pregão Eletrônico. **Revista de Psicologia**, 13(43), 845-864, 2019.

FORTINI, C.; MOTTA, F. Corrupção nas licitações e contratações públicas: sinais de alerta segundo a Transparência Internacional. **Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 64, p. 99-113, Abr/Jun 2016.

GASPARINI, D. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2007

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. 8ª. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004

GUIMARÃES, E. S. **Manual de Planejamento das Licitações Públicas**. Curitiba: Juruá, 2012.

IBGE. 2013. **SISTEMA Nacional de índices de Preços Ao Consumidor**: Métodos de Cálculo. Série Relatórios Metodológicos 14. IBGE

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2010.

JUSTEN FILHO, M. **O Estatuto da Microempresa e as Licitações Públicas**. São Paulo: Dialética 2007.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. São Paulo, 8º Edição, Editora Atlas; 2011.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2007.

MORAES, A. **Direito constitucional**. ed.24. São Paulo: Atlas, 2009.

NIEBUHR, J. M. **Princípio da Isonomia na Licitação Pública**. Curitiba: Obra Jurídica, 2000.

OLIVEIRA, P. A. L. **Pregões Eletrônicos: suas aplicações, vantagens e temas polêmicos**. Monografia. Faculdade de Direito da Universidade de Brasília-UnB. Brasília: DF, 2016. 58p.

RAMOS, J. et al. As vantagens e desvantagens do pregão eletrônico e presencial do ponto de vista da administração pública. **Revista de Administração e Contabilidade**, [s. l.], ano 15, n. 29, p. 106-127, 2016.

RAPOSO, M. H. et al. **A Importância do Planejamento de Compras para a Gestão Estratégica de Suprimentos**. CONSAD. Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração. Congresso de Gestão Pública. Rio de Janeiro, 2016

RESENDE, H. M. **O PROCESSO ELETRÔNICO DE COMPRAS PÚBLICAS:: o pregão eletrônico como aliado na aquisição de bens e serviços**. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade da FUMEC, Belo Horizonte, 2012.

SANTOS, L. R. L. A importância do planejamento na contratação pública. **Jus Navegandi Eletrônica**, jan. 2017.

SIGNOR, R. et al. A nova lei de licitações como promotora da maldição do vencedor. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 1, 2022.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 29 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

TCU. **Obras Públicas**: Recomendações Básicas para a Contratação e Fiscalização de Obras de Edificações Públicas. 4. ed. Brasília: TCU, 2014. p. 3- 94.

TEIXEIRA, E. **As Três Metodologias**. 8ª. ed. [S. l.]: Vozes, 2005.

TRURAN, M. H. **Origem da Licitação. Site Licitação**, Porto Alegre, 2007. Disponível em: [http://www.licitacao.net/origem\\_da\\_licitacao.asp](http://www.licitacao.net/origem_da_licitacao.asp). Acesso em: 09 out. 2022.

VIANNA, E. H.; BOSELI, F. **Quando a Falta de Planejamento da Administração Pública Interfere no Atendimento ao Interesse Público**. ICEP. Instituto de Consultoria Educacional e Pós Graduação. São José, 2016.