



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – NPGA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO – MPA

HELTON SOUZA DA CUNHA

**OS EFEITOS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS
COMPRAS PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO DO CENTRO DE
PESQUISA GONÇALO MONIZ – FIOCRUZ-BA**

Salvador
2012

HELTON SOUZA DA CUNHA

**OS EFEITOS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS
COMPRAS PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO DO CENTRO DE
PESQUISA GONÇALO MONIZ – FIOCRUZ-BA**

Dissertação apresentada ao Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGA da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia – UFBA, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Jose Antonio Gomes de Pinho

Salvador
2012

TERMO DE APROVAÇÃO

HELTON SOUZA DA CUNHA

OS EFEITOS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS COMPRAS PÚBLICAS: ESTUDO DE CASO DO CENTRO DE PESQUISA GONÇALO MONIZ – FIOCRUZ-BA

Dissertação aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração, pela Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Francisco Uchoa Passos _____
Professor Doutor / SENAI/CIMATEC

Ana Rita Sacramento _____
Professora Doutora / UFBA

Jose Antonio Gomes de Pinho (Orientador) _____
Professor Doutor / UFBA

Salvador, 10 de julho de 2012

Dedico este trabalho aos meus filhos Júlia e Guilherme. A minha esposa, a meus pais e aos meus irmãos por estarem sempre ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

Uma dissertação de mestrado tem colaboração de muitas pessoas. Para não correr o risco de esquecer várias delas, agradeço a todos que participaram no desenvolvimento deste trabalho.

Agradeço, primeiramente, a Deus, pela vida e saúde, aos meus pais e toda a minha família pelo apoio ao longo desses anos. Aos meus filhos Júlia e Guilherme, que trazem sentido e alegria à minha vida.

Agradeço ao meu orientador, o professor José G. A. Pinho, pela atenção, dedicação e sabedoria na orientação desde trabalho.

A todos os professores e coordenadores do curso de Mestrado Profissional em Administração-UFBA, que contribuíram muito para minha nova fase de formação acadêmica.

Aos meus verdadeiros e queridos amigos, que foram privados de minha companhia, mas por uma boa causa.

A todos os meus colegas de trabalho, especialmente os que participaram da turma da Fiocruz-BA, compartilhando desafios, conhecimentos, percalços e vitórias.

A todos, meus sinceros agradecimentos!

“Somos um simples e humilde instrumento de Deus. Tudo o que fazemos é uma gota d’água no oceano da nossa vida, quando buscamos servir ao próximo, amparando, orientando e assistindo os que sofrem.”

Irmã Dulce

RESUMO

No atual momento da economia brasileira, a Administração Pública deve ser a primeira a dar exemplos de equilíbrio, transparência e eficiência nos seus gastos. Para atingir estes objetivos, há de se tomar medidas saneadoras em diferentes direções, selecionando as despesas e procurando o máximo de economia para o erário. Isso só é possível mediante a aplicação de corretas técnicas de planejamento, uma realidade ainda distante da cultura de nossos órgãos públicos. Um dos caminhos para essa mudança é a adoção do Sistema de Registro de Preços-SRP nas licitações públicas. Regulamentado pelo Decreto 3.931/2001, o SRP começou a ser adotado pelo Centro de Pesquisa Gonçalo Moniz-CPqGM, Fiocruz-BA, em 2008, e, desde já, vem sendo empregado nos pregões eletrônicos realizados pela Seção de Compras. O objetivo deste trabalho é analisar a utilização do Sistema de Registro de Preços como instrumento de gestão federal, seus efeitos e suas contribuições nas compras e contratações realizadas pelo CPqGM, no período compreendido entre 2008 e o ano de 2011. A metodologia da pesquisa enfatiza um estudo de caso no referido Centro de Pesquisa. São identificadas as transformações ocorridas na gestão das compras com a implantação do Sistema de Registro de Preços, analisado o seu estágio atual de desenvolvimento. Um referencial teórico foi construído para a análise de uso desse sistema nas licitações públicas do CPqGM. O estudo de caso mostra ainda que, com relação ao seu desempenho e resultados no CPqGM, são apresentadas evidências de avanços alcançados, em especial a redução do número de licitações, a ampliação do uso do SRP através dos pregões eletrônicos e as contribuições para a melhoria da eficiência dos procedimentos de licitação.

Palavras-chave: Administração Pública; Compras Públicas; Licitações; Sistema de Registro de Preços.

ABSTRACT

In the present moment of Brazilian economy, the Public Administration should be the first instance to show example of balance, transparency and efficiency in its expenditures. In order to achieve these aims, it has to take improvement measures in different directions, selecting the expenses and seeking to save as much as possible for the exchequer. This can only happen through the application of correct planning techniques, a reality still distant from the culture of our public organizations. One way for such change is the adoption of the Price Register System (Sistema de Registro de Preço – SRP) in public bidding. Regulated by the Decree 3.931/2001, the SRP was adopted by the Gonçalo Moniz Research Center – CPqGM in 2008 and it has already been used in electronic auctions realized by the Purchases Department. The objective of this work is to analyze the utilization of the SRP as a federal management tool, its effects and contributions in purchases and contracts realized by CPqGM in the period between 2007 and 2011. The methodology used emphasizes a case study at the research center. The transformations taken place in the purchases' management after the adoption of such system will be identified, analyzing the present development status. A theoretical referential will be outlined for the analysis of this system in public auctions at the CPqGM. The case study shows that, regarding its performance and results in the CPqGM, there are evidences of progress achieved, especially the reduction in the number of public auctions, the increase in the utilization of SRP in electronic auctions and the contributions for the improvement of efficiency in public auction proceedings.

Key-words: Public Administration; Public Purchases; Public Auctions; Price Register System

LISTA DE QUADRO

Quadro 1 – Modalidades de Licitação X Limites de Valores por Tipo

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Números Absolutos das Licitações e Contratações Diretas 2007-2011	55
Gráfico 2 - Gastos em Licitações e Contratações Diretas - 2007 (%)	55
Gráfico 3 - Números Absolutos de Licitações e Contratações Diretas - 2007	56
Gráfico 4 - Gastos em Licitações e Contratações Diretas - 2008 (%)	56
Gráfico 5 - Números Absolutos de Licitações e Contratações Diretas - 2008	57
Gráfico 6 - Gastos em Licitações e Contratações Diretas - 2009 (%)	58
Gráfico 7 - Números Absolutos de Licitações e Contratações Diretas - 2009	58
Gráfico 8 - Gastos em Licitações e Contratações Diretas - 2010 (%)	59
Gráfico 9 - Números Absolutos de Licitações e Contratações Diretas - 2010	60
Gráfico 10 - Gastos em Licitações e Contratações Diretas - 2011 (%)	61
Gráfico 11 - Números Absolutos de Licitações e Contratações Diretas – 2011	61
Gráfico 12 - Economia em Licitações e Contratações Diretas - 2007 (%)	62
Gráfico 13 - Economia em Licitações e Contratações Diretas - 2008 (%)	62
Gráfico 14 - Economia em Licitações e Contratações Diretas - 2009 (%)	63
Gráfico 15 - Economia em Licitações e Contratações Diretas - 2010 (%)	63
Gráfico 16 - Economia em Licitações e Contratações Diretas - 2011 (%)	64

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art. – Artigo

CF – Constituição Federal

Comprasnet – Portal de Compras do Governo Federal

CPLP - Comunidades dos Países de Língua Portuguesa.

CPqGM – Centro de Pesquisa Gonçalo Moniz

DASP - Departamento de Administração do Setor Público

Dec. – Decreto

DASP - Departamento de Administração do Setor Público

FHC – Fernando Henrique Cardoso

Fiocruz – Fundação Oswaldo Cruz

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

JK – Juscelino Kubitschek

MARE - Ministério da Reforma do Estado

MPEs - Micro e Pequenas Empresas

MP – Medida Provisória

MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NGP - Nova Gestão Pública

ONG – Organização não Governamental

SEMOSBH – Secretaria Municipal de Obras, Serviços Básicos e Habitação

SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

SIC – Serviço de Informação ao Cidadão

SRP – Sistema de Registro de Preços

TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	TEMA DE ESTUDO E JUSTIFICATIVA	14
1.2	OBJETO E OBJETIVOS DO ESTUDO	15
1.3	RESULTADOS ESPERADOS	16
1.4	METODOLOGIA, FONTES DE DADOS E ESTRUTURAÇÃO DO TEXTO	17
2	REFERENCIAL TEÓRICO DO ESTUDO DE CASO	19
2.1	MODALIDADES DE LICITAÇÃO	28
2.1.1	Concorrência	30
2.1.2	Tomada de Preços	31
2.1.3	Convite	32
2.1.4	Concurso	33
2.1.5	Leilão	34
2.1.6	Pregão	36
2.2	CONTRATAÇÃO DIRETA SEM LICITAÇÃO	46
3	SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇO	49
3.1	FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS	52
3.2	DEFINIÇÕES DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS	54
3.3	VANTAGENS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS	56
3.3.1	Desnecessidade de dotação orçamentária	56
3.3.2	Atendimento à imprevisibilidade de demandas	57
3.3.3	Eliminação do fracionamento das despesas	58
3.3.4	Redução de volume de estoque	59
3.3.5	Redução do número e dos custos de licitações	60
3.3.6	Prazo para contratação	61
3.3.7	Preços de aquisição atualizados	61
3.3.8	Participação de pequenas e médias empresas	61
3.3.9	Vantagens para os licitantes	62
3.4	DESVANTAGENS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS	64
4	EFEITOS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NO CENTRO DE PESQUISA GONÇALO MONIZ - CPQGM	67
4.1	DIAGNÓSTICO DA GESTÃO DE COMPRAS DO CPQGM	68
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
	REFERÊNCIAS	84
	APÊNDICES	89

1 INTRODUÇÃO

A demanda por maior transparência e economicidade na Administração Pública aumentou nos últimos anos no Brasil. As novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e o desenvolvimento da informática ampliaram a possibilidade de disponibilizar informações públicas aos cidadãos.

O governo eletrônico desponta de um amplo contexto caracterizado pelo surgimento das novas TICs e do dinâmico desenvolvimento da informática e da internet. Por outro lado, os movimentos de reforma do Estado e a emergência de temas como *accountability*¹ e transparência também desempenham um papel importante na sua criação. Nesse cenário, o governo eletrônico é visto como um dos resultados do próprio processo de reforma, configurando-se como um dos instrumentos para a modernização da gestão pública e para favorecer ao governo mais eficiência. Preocupações como desempenho, eficiência, eficácia, qualidade do gasto público, transparência, prestação de contas e controle social, associadas ao processo de modernização da gestão pública, contribuíram para a construção de programas de governo eletrônico.

Segundo Pinho (2008, p. 475),

[...] dado o avanço da tecnologia, entendemos que o governo eletrônico não deve ser visto apenas por meio da disponibilização de serviços on-line, mas também, pela vasta gama de possibilidades de interação e participação entre governo e sociedade e pelo compromisso de transparência por parte dos governos.

A aplicação de recursos públicos em ações que possibilitem a redução das desigualdades sociais e a indução do crescimento econômico do país exige que os entes governamentais tomem providências no sentido de ampliar o volume de recursos disponíveis para tais ações. Nesse pensamento, o administrador público deve sempre

¹ Entende-se por *Accountability* a responsabilização daquelas pessoas que ocupam cargos públicos, sejam eleitos ou não, por seus atos à frente das instituições do Estado. Pode ser entendida como a prestação de contas dessas mesmas pessoas perante a sociedade, sendo de dois tipos: vertical, quando essa prestação de contas se dá por meio das eleições e das reivindicações sociais através da liberdade de opinião e de associação, bem como pelo livre acesso às informações, sendo para isso necessária a existência de uma mídia livre. E a horizontal, que é mais difícil de ser obtida, pois envolve “a existência de agências estatais que têm autoridade legal e estão realmente dispostas e capacitadas para empreender ações que vão desde o controle rotineiro até sanções legais ou inclusive *impeachment*, em relação a atos e/ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que podem, em princípio ou presumidamente, ser qualificadas como ilícitas” (O’DONNELL, 1998, p. 01).

perseguir parâmetros de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade, de forma a otimizar a aplicação dos recursos públicos colocados à sua disposição (COSTA, 2000).

Indo em direção ao campo das licitações na Administração Pública brasileira, até meados do ano de 1967, as mesmas eram formalizadas para atendimento à Lei Complementar n. 4.320/64. O Decreto Lei n. 200/67 regulamentava as compras públicas, a contabilidade pública e outras atribuições. Somente a partir de 1993, as aquisições foram regulamentadas pela Lei n. 8.666/93 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que contempla cinco modalidades de licitação: convite, concorrência, concurso, tomada de preços e leilão. A modalidade pregão, que se divide em presencial e eletrônico, foi instituída pela MP 2.026/2000, convertida na Lei 10.520/2002, sendo o pregão eletrônico posteriormente regulamentado pelo Decreto Lei n. 5.450/2005.

O pregão eletrônico é considerado um aprimoramento dos procedimentos de compras públicas. Esta modalidade permite o incremento da competitividade entre os licitantes e a ampliação das oportunidades de participação dos mesmos nas licitações, possibilitando a redução de custos de aquisição por parte dos órgãos públicos, além de desburocratizar os procedimentos para a habilitação dos licitantes.

Nesse sentido, o Decreto Federal n. 3.931/01, ao regulamentar o artigo 15, II, parágrafo 1º. a 4º. da Lei Federal n. 8.666/93, trouxe ao ordenamento jurídico o Sistema de Registro de Preços -SRP que, por sua vez, revelou-se como uma ferramenta bastante útil para aquisição de produtos e serviços na administração pública.

Segundo Meirelles (2010, p. 33),

[...] o Sistema de Registro de Preços se coloca como uma das mais úteis e interessantes alternativas de gestão de compras colocadas à disposição da administração pública, de tal forma que alguns autores, como Meirelles (2010), Furtado (2011) e Fernandes (2009), diante das inúmeras vantagens apresentadas por tal sistema, entendem que sua instituição é obrigatória por todos os entes administrativos, não se tratando de mera escolha discricionária.

A este respeito, Souza (2003, p. 17) faz interessante análise do caput do artigo 15 da Lei 8.666/93², combinado com seu inciso II, com relação à esfera federal:

É de importância capital atentar para o fato de que a adoção do SRP não se enquadra no elenco de atos discricionários do Administrador Público, ou seja, não está o agente público autorizado a optar por sua utilização ou não,

² Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

...

II - ser processadas através de sistema de registro de preços. (Lei n. 8.666/93)

porquanto, conforme se avista nos mandamentos sobre a matéria no Estatuto, a utilização para compras públicas, no âmbito federal, é, a princípio, obrigatória, só podendo ser deixada de lado quando há comprovada inviabilidade.

Considerando que a aplicação dessa ferramenta nos pregões eletrônicos, no Centro de Pesquisa Gonçalo Moniz, deu-se a partir do ano de 2008, pretende-se, com este trabalho, responder a seguinte questão: quais os impactos ocorridos na Gestão de Compras do CPqGM com a implementação do Sistema de Registro de Preços nas licitações públicas no período compreendido entre os anos de 2008 e 2010?

Atuando na Seção de Compras como Analista de Gestão em Saúde na organização a ser estudada, verificou-se a necessidade de uma investigação mais apurada a respeito do assunto, e entendo que, como observador participante³, será possível sugerir recomendações para alcançar ao máximo os potenciais que esta ferramenta de gestão possibilita, dentro do planejamento estratégico de compras do CPqGM.

1.1 TEMA DE ESTUDO E JUSTIFICATIVA

O objetivo central deste trabalho é analisar os efeitos do Sistema de Registro de Preços-SRP nas licitações públicas do CPqGM.

A escolha deste tema deveu-se à necessidade de mostrar, através de análises, as transformações que estão acontecendo na Gestão de Compras do Centro de Pesquisas Gonçalo Moniz, com a utilização do Sistema de Registro de Preços nas licitações públicas.

Do ponto de vista teórico, pretende-se estudar as diferentes definições de SRP impostas por alguns autores, tomando-se como fundamentação alguns conceitos e análises sobre as vantagens que a ferramenta vem trazendo à Administração Pública e se as mesmas estão sendo refletidas no CPqGM.

Na Seção de Compras do CPqGM constam dados de licitações e contratações diretas tabelados, dados estes que são disponibilizados através do sistema Comprasnet e no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG). Essas informações

³ Refere-se à observação procedida quando o pesquisador está desempenhando um papel participante estabelecido na cena estudada (ATKINSON; HAMMERSLEY, 1994).

foram concatenadas, analisadas e interpretadas, no sentido de alcançar maior eficiência e eficácia dos recursos e processos utilizados nas compras e contratações diretas realizadas por este Centro de Pesquisa.

Do ponto de vista geral, o estudo de caso a ser abordado no CPqGM é valioso, no sentido de permitir visualizar diversos fatores, dentre eles, a forma como as compras estão sendo executadas, a tendência na redução significativa de gastos com gestão de estoques e a desnecessidade de disponibilizar um grande volume de capital em uma única compra, podendo a mesma ser utilizada durante um período de até um ano ou quando da disponibilidade de recursos orçamentários.

1.2 OBJETO E OBJETIVOS DO ESTUDO

O objeto empírico de estudo é o Sistema de Registro de Preços nas licitações públicas. Não se aplicou, até o momento, no Centro de Pesquisa, nenhum estudo aprofundado desde a implantação desse sistema dentro das licitações e, quais os percalços alcançados nos anos posteriores à sua implantação, para o alcance do que se propõe dentro da gestão de compras.

Outrossim, já foi realizada uma dissertação sobre os efeitos provocados pela utilização do Sistema de Registro de Preços na SEMOSBH - Secretaria Municipal de Obras, Serviços Básicos e Habitação, na cidade de Manaus, em 2008. No capítulo quatro será feita uma relação entre os resultados encontrados na SEMOSBH e no CPqGM.

Imposto no artigo 15 da Lei nº 8.666/93, a Administração Pública, sempre que possível, deverá realizar compras mediante o Sistema de Registro de Preços, que deve ser regulamentado por Decreto, o qual deverá ocorrer por meio de licitação e ser objeto de ampla e prévia pesquisa de mercado (RODRIGUES, 2004). Atualmente, o Decreto n. 3.931 é o regulador do Sistema de Registro de Preços – SRP, no âmbito da União, com redação dada pelo Decreto n. 4.342, de 23/08/02.

Dentre os objetivos específicos desta dissertação, para que se possa chegar às considerações finais e recomendações, será demonstrado o seguinte:

- a) Levantar o número de licitações ocorridas entre os anos de 2007⁴ à 2011;
- b) Levantar os números de pregões eletrônicos SRP ocorridos entre os anos de 2008 e 2011;
- c) Comparar os números de pregões eletrônicos convencionais e os pregões eletrônicos SRP realizados entre os anos de 2008 a 2011;
- d) Demonstrar se houve economia de recursos nas licitações e contratações diretas, com o advento do SRP;
- e) Verificar se o número de licitações do tipo convencionais diminuiu com o uso do SRP, sobretudo as dispensas realizadas por Cotações Eletrônicas.

1.3 RESULTADOS ESPERADOS

Sendo o objetivo central desta dissertação a análise dos efeitos das licitações realizadas através do Sistema de Registro de Preços no CPqGM, e considerando-se a existência de uma inter-relação com temas da democracia, reforma do Estado, que clama por maior eficiência, economicidade, transparência governamental e, conseqüentemente, governo eletrônico, indicam-se, a seguir, os resultados esperados da pesquisa que a orientaram:

Resultado Geral:

As licitações realizadas com o advento do Sistema de Registro de Preços-SRP trouxe pontos bastante positivos para a Gestão de Compras do CPqGM.

Resultados Específicos:

A) A utilização das licitações através do SRP fez com que houvesse um maior planejamento para aquisição de materiais e serviços, resguardando-se de imprevistos no decorrer do exercício financeiro;

⁴ As licitações e contratações diretas foram levantadas em 2007 com o objetivo de melhor visualização das mudanças ocorridas, após a implantação do SRP em 2008. (nota do autor)

- B) Com o uso do SRP, houve uma redução do número de processos administrativos para aquisição de materiais e serviços na Seção de Compras do CPqGM;
- C) Com o advento do SRP, ocorreu significativa redução nas dispensas de licitação, sobretudo, as realizadas através de cotações eletrônicas.

1.4 METODOLOGIA, FONTES DE DADOS E ESTRUTURAÇÃO DO TEXTO

A metodologia adotada foi a de estudo de caso simples. Esta opção de estratégia de pesquisa se explica pelas características do Sistema de Registro de Preços no pregão eletrônico nas compras realizadas no Centro de Pesquisas Gonçalo Moniz, enquanto experiência precursora. Além disso, o trabalho contemplou a aplicação de um modelo prescritivo, qual seja, um marco analítico referencial que orientou a avaliação do estágio atual de aplicabilidade do SRP no CPqGM, inclusive fornecendo elementos para a definição de estratégias de desenvolvimento deste sistema (YIN, 2001). Este marco analítico também poderá contribuir com outras pesquisas no futuro, em especial as que estejam voltadas para a análise comparativa de outras organizações governamentais que estejam utilizando o SRP nas aquisições de materiais e serviços.

Com relação aos meios de investigação, a realização da pesquisa contemplou, em primeiro lugar, a pesquisa documental, durante a qual foi examinada a documentação, em particular as leis, normas e decretos relativos ao Sistema de Registro de Preços e à política de compras da administração pública federal. Em segundo lugar, foram coletados dados das licitações e contratações diretas realizadas pelo CPqGM no período de 2007 à 2011, dispostos nos sistemas Comprasnet – Portal de Compras do Governo Federal e SIASG - Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais, oriundos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG.

Os dados quantitativos para análise foram disponibilizados em tabelas⁵ e demonstrados graficamente, com a finalidade de serem interpretados de forma qualitativa. A pesquisa não contemplou a coleta de dados junto aos usuários do portal de compras do governo federal (gerentes públicos na área de compras, fornecedores

⁵ Ver apêndices A à E.

governamentais, cidadãos e outros), tampouco aos usuários e requisitantes do CPqGM.

O texto está organizado em cinco capítulos principais. O primeiro contém a introdução, em que são feitas as considerações iniciais sobre o tema de pesquisa, sua contextualização e apresentados os objetos da pesquisa, assim como a metodologia, métodos, fontes de dados e estruturação do texto.

O segundo capítulo traz a revisão bibliográfica com os principais referenciais teóricos sobre o tema, o que inclui uma discussão sobre a reforma do Estado, que clama por maior eficiência; e economicidade aliada a um espírito, que se constrói com a redemocratização, de maior transparência na Administração Pública, com foco nas licitações. Traz também os conceitos das modalidades de licitação de acordo com as legislações pertinentes.

O terceiro capítulo apresenta os conceitos do objeto empírico de estudo, seus fundamentos jurídicos, vantagens e desvantagens, tudo isso confrontado com autores de notórios conhecimentos a respeito do assunto.

O quarto capítulo constitui o núcleo do trabalho, apresenta as análises e, conseqüentemente, os efeitos causados pelo Sistema de Registro de Preços sob a gestão de compras no Centro de Pesquisa Gonçalo Moniz.

No quinto capítulo estão as considerações finais, incluindo seus limites e potencialidades de estudo, além de interpor recomendações práticas para o CPqGM.

Finalmente, nos apêndices, são apresentados os resumos das compras realizadas no CPqGM, relativos ao período de 2007 à 2011.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

No mundo moderno, independente de ser no setor público ou privado, há uma busca legítima por se adquirir melhores produtos, em maiores quantidades e com o menor custo possível. Essa busca revela-se no que se preconiza como o princípio constitucional da economicidade e também o da eficiência, o qual prevê a concretização efetiva da finalidade da Lei 8.666/93 que, no caso das licitações, é que as compras sejam realizadas com maior agilidade, transparência, impessoalidade e menor preço. O Sistema de Registro de Preços, principalmente sob a modalidade pregão, revela-se um instrumento gerencial fundamental para a consecução de tal fim, pois congrega em si as vantagens de economia ao erário, otimização de recursos materiais e humanos, atração de vários fornecedores gerando concorrência, e a transparência necessária a todo procedimento aquisitivo na Administração Pública. Mas, para se chegar até os dias de hoje, em que o Estado preza por transparência, legitimidade, eficiência e economicidade, crises se sucederam e ainda são superadas, como segue resumidamente.

As discussões sobre reforma do Estado emergem nos países capitalistas a partir dos anos 80, como tentativa de resposta à grande crise do Estado intervencionista do tipo keynesiano e aos modelos de *Welfare State*, construídos no pós-guerra, mas que se propagam para outros países, inclusive o Brasil, a partir dos anos 90, sendo a busca da maior eficiência da Administração Pública um dos temas cruciais. Nos anos 1970, os primeiros efeitos dessa crise surgem com a recessão econômica, enormes déficits fiscais e o conseqüente questionamento das despesas públicas, em particular as do *Welfare State*, que se tornam mais agudos com a globalização e as mudanças tecnológicas dos anos 1990 (ABRUCIO, 1998).

O intuito inicial de tais reformas era diminuir o tamanho do aparato estatal e dos gastos públicos, adotando uma estratégia fiscalista, proporcionando uma reestruturação do modo de intervenção e gestão do aparelho estatal. A ideia recorrente era que, diminuído o tamanho do Estado, tirando-o de áreas que não fossem diretamente ligadas às suas finalidades estratégicas, resultaria o aumento da sua eficiência. Além de medidas cada vez mais rígidas de controle dos gastos, esta primeira leva de reformas teve como resultados principais as privatizações, as concessões e o estabelecimento de parcerias

entre governo e iniciativa privada. Tudo isso levou à redefinição do papel do Estado, que passou de executor a indutor e regulador das atividades econômicas (REZENDE, 2002).

Após quase três décadas do início desse movimento de reformas, pode-se afirmar que o objetivo da eficiência permanece vivo, embora muitas iniciativas com tal intento tenham fracassado. Atualmente, a eficiência é parte do escopo da Nova Gestão Pública (NGP) que, de certa forma, é um modelo para onde convergiram preocupações, preceitos e objetivos presentes nos modelos anteriores de reforma do Estado, desde o gerencialismo puro, como descrito por Abrúcio (1998), até perspectivas mais democráticas de gestão, como descrito por Teixeira (2001). Isto quer dizer que, de forma geral, na retórica da Nova Gestão Pública encontram-se presentes os objetivos destinados à obtenção do equilíbrio fiscal, foco precípua das reformas gerencialistas, assim como objetivos de promover maior competição política e de suprir as crescentes necessidades sociais, por meio de um Estado reconstruído. Tais objetivos devem ser atingidos por meio de uma série de mudanças no modelo burocrático de administração e também na forma de inserção do Estado na sociedade e na economia que visam a mais democracia e mais eficiência. Com referência ao modo de inserção, discute-se, e inequivocamente presencia-se em alguns casos, a ampliação do conceito de governo, por meio do reconhecimento da existência de estruturas de poder, de produção e de prestação de serviços públicos, localizadas fora das estruturas formais de governo, como a sociedade civil organizada e a iniciativa privada. Nesse novo modelo de governança, a presença de tais atores não somente é reconhecida, mas compreendida como conveniente e até mesmo essencial ao desenvolvimento sócio econômico dos países, seja por meio da substituição das incumbências do antigo Estado produtor, pela maior participação na prestação de serviços públicos, ou ainda pelo exercício de uma cidadania mais ativa nos espaços públicos criados. É diante deste referencial de ampliação do conceito de governo que o Estado brasileiro adquiriu e continua adquirindo novos contornos por meio da privatização das empresas públicas, das concessões de serviços, da formação de parcerias público-privadas, da intensificação do movimento das ONGs, dos processos de descentralização, e da ampliação e qualificação dos canais de transparência, de responsabilização e de democracia participativa.

No Brasil, com o primeiro choque do petróleo em 1973, os programas de investimentos estatais aumentaram o endividamento externo e a diminuição do crédito restringiu a capacidade de investimento do Estado, processo que se agravou ao longo dos anos 1970 e 1980. Este processo levou a uma crise econômica e fiscal que atingiu seu auge no período hiperinflacionário da década de 1990. Medidas como o ajuste fiscal, a abertura comercial e as privatizações, que vinham sendo cogitadas anteriormente, foram feitas pelo governo como forma de resposta à crise. O Estado brasileiro começava a apresentar mudanças estruturais, que tinham na economia seu ponto de partida (BRESSER-PEREIRA, 1998; GIAMBIAGI e ALÉM, 2007).

Ainda nos anos 90, uma segunda geração de reformas foi iniciada, com a discussão da necessidade de tornar mais eficiente a gestão dos recursos públicos e de aumentar a participação da sociedade na sua gestão e na supervisão dos serviços públicos. Como Evans (1992) pronunciou, não havia uma relação muito clara entre o maior desenvolvimento dos países e a redução do tamanho do Estado. Parte da explicação para a crise estava na forma como o Estado conduzia a economia. Para atingir os objetivos almejados, era importante modificar o modelo do Estado, considerando-se, no entanto, as características sociais, econômicas, históricas e culturais de cada país.

Segundo Costa:

O problema é que não existe um “pacote” único de medidas consensuais. As combinações variam em cada contexto nacional. A lição básica dos mais de vinte anos de ímpeto reformista é que a trajetória institucional (path dependence) das burocracias importa. Além da tradição estatal/constitucional e política de cada país, fatores como as características organizacionais da administração pública, suas relações com o governo e a sociedade civil, são cruciais para compreender o sentido das reformas tanto organizacionais como gerenciais. (COSTA, 2002, p. 12).

Com isso, o complexo desenho do Estado levou cada vez mais os governantes a buscar respostas mais técnicas para os problemas e a atuar politicamente no sentido de definir prioridades, levando em conta interesses e valores específicos de cada país. Por outro lado, o redesenho do Estado se mostrava não somente uma exigência para uma gestão eficiente, mas também um meio de afirmar sua legitimidade social e política, à medida que a democracia parecia se restringir aos aspectos eleitorais, com domínios controlados pelas elites não submetidas às formas de responsabilização.

A principal prescrição da Nova Gestão Pública está em relação à gestão com foco em resultados, que recai sobre o uso eficaz da informação, o estabelecimento de indicadores de desempenho e a preocupação constante com o monitoramento e a avaliação do efeito dos serviços e políticas públicas visando ao aumento da eficiência, efetividade e “dado o avanço da tecnologia” da gestão pública. Democracia e eficiência são, assim, valores e desafios que devem ser perseguidos, de forma simultânea e harmoniosa pelos gestores públicos. Pode-se dizer que estas iniciativas de mudança da forma de inserção do Estado na sociedade e no mercado e do modo de administração das organizações públicas estão buscando o aumento da eficiência na prestação dos serviços públicos. Ainda que, nas perspectivas mais recentes e politizadas, a NGP tenha incorporado a preocupação com uma maior competição política, com o aumento das possibilidades de *accountability*, tal ampliação democrática pode ser vista como um meio ou um instrumento na busca da própria eficiência, decorrente dos benefícios potenciais das deliberações colegiadas e do maior controle e responsabilização dos agentes públicos.

Argumentam Pinho e Sacramento:

Ao observar as alterações políticas, sociais e institucionais ocorridas no Brasil nesses 20 anos constata-se que, embora muitos passos importantes tenham sido dados em direção à *accountability*, com criação de novas instituições, fortalecimento institucional em geral, a caminhada promete ser longa, principalmente porque ficou caracterizado que no Brasil o surgimento de um novo valor não necessariamente implica extinção do tradicional. Parece haver uma impressionante capacidade de superação da ordem legal muitas vezes, com extrema criatividade e inventividade, para fazer valer a velha ordem. O autoritarismo tem mostrado uma enorme capacidade de se redesenhar, se redefinir diante das mudanças institucionais e culturais a favor do aumento de *accountability*. (PINHO e SACRAMENTO, 2009)

Ainda nesse sentido, Pinho (1998, p. 78) reforça o patrimonialismo como um traço permanente e resistente da nossa cultura política quando diz que “ainda um outro aspecto já destacado: a capacidade impressionante do ‘velho’ se imiscuir no ‘novo’. A história do Estado do Brasil é uma história de acumulação de fenômenos onde não ocorre ruptura, onde o novo se amolda ao velho e, dialeticamente, o velho se amolda ao novo”. Em outras palavras, o patrimonialismo está mais vivo e intenso do que pensam os pressupostos da reforma da administração pública.

Cumprir o objetivo de tornar a administração pública eficiente não é uma tarefa simples, como nos revelam experiências anteriores nesse sentido. Tanto no Brasil como em toda a América Latina, a presença, na pauta governamental, de iniciativas com vistas à promoção de reformas no setor público não é privilégio das últimas duas décadas. Desde os anos 30, devido à crescente intervenção estatal na sociedade e na economia que se verificaria, as discussões sobre a necessidade de reformar ou modernizar as atividades públicas tornaram-se constantes, abordando questões relacionadas à superação de elementos patrimonialistas e clientelistas que impregnavam o Estado, à obtenção de maior eficiência e eficácia nos serviços prestados ao cidadão e à reflexão sobre o papel e o tamanho do Estado. (SPINK, 1998; ENAP, 1993).

As primeiras abordagens de reformas do setor público dos países da América Latina eram voltados para a implementação de gestões orçamentárias, sob consultoria dos EUA. Em seguida, eram observadas medidas com o objetivo de introduzir práticas de administração de pessoal e sistema de mérito com estabilidade dos funcionários. Nos anos 40, aparecem questões ligadas à eficiência, acendendo ênfase em O&M (Organização e Métodos) e desburocratização. Nos anos 50, foram estruturadas instituições voltadas ao treinamento administrativo, segundo um modelo racionalista de eficiência e uma clara separação entre política e administração. Eficiência, efetividade, boa gerência e pessoal qualificado tornam-se questões básicas discutidas por estas instituições, subsidiando os debates que ocorreram ao longo da década de 60. Na década de 70, as abordagens passaram a integrar a questão do desenvolvimento, e as reformas adquiriram a função de propiciar uma base de apoio aos planos nacionais. Na década seguinte, com a crise econômica e financeira, surgiu a necessidade de ajustes estruturais e adequações do orçamento aos níveis de receita disponível, e a conseqüente retirada do controle estatal de diversas atividades, levando à redução do papel do Estado, como já dito anteriormente. Na década de 90, o enfoque passou a ser na chamada Administração Pública Gerencial. (SPINK, 1998).

No Brasil, a primeira grande iniciativa parte do Estado Novo de Vargas, com a criação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP). O projeto associava a promoção do desenvolvimento econômico pela via estatal a reformas administrativas como a criação do concurso público e o estabelecimento de critérios meritocráticos de promoção dos funcionários públicos. Ele foi parcialmente bem

sucedido na criação de uma burocracia weberiana na administração direta, mas não conseguiu eliminar algumas características patrimonialistas, flagrantes até nos dias atuais. (ENAP, 1993; NUNES, 1997).

No governo JK, foi criada uma administração paralela com vistas ao aumento de autonomia e flexibilidade. Neste período, ocorreu a proliferação de órgãos de administração indireta. Outra mudança relevante no setor público foi a ocorrida na ditadura militar, a partir do Decreto Lei n. 200/1967 que, enquanto promoveu uma forte centralização normativa aumentando o poder e as atribuições da União, promoveu também uma grande descentralização através das instituições da administração indireta. Uma expansão do Estado ocorreu com as empresas públicas, autarquias, fundações e sociedades de economia mista. Em 1979, no período de João Figueiredo, é criado o Programa Nacional de Desburocratização, com objetivo de facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos, e que pressupunha iniciativas envolvendo não só o Executivo, mas também Legislativo e Judiciário. Este programa foi interrompido com o advento do primeiro governo civil. (ENAP, 1993).

Os anos 80 foram marcados pela promulgação da Constituição de 1988 que, no tocante à Administração Pública, trouxe importantes mudanças na política e na sociedade. Sob o argumento de que o modelo daspiano não havia sido plenamente instaurado e de que a descentralização do regime militar tinha aberto espaços para o clientelismo, os constituintes optaram por “completar a revolução burocrática” e retornar à centralização, instituindo o Regime Jurídico Único e regras mais rígidas de concurso público. Esta regra foi estendida para toda a administração pública, eliminando, então, a autonomia e flexibilidade das autarquias e fundações. (BRESSER PEREIRA, 1996).

No período Collor, por sua vez, houve políticas explícitas de desorganização e desmantelamento da máquina pública, parcialmente revertidas no governo subsequente, de Itamar Franco, que não avançou em uma política abrangente de reorganização do aparelho do Estado.

Como argumentou Spink (1998), nestes 70 anos em que se fala de reforma do Estado na América Latina, com esta ou outra nomenclatura, não se tem obtido resultados plenamente satisfatórios. O próprio fato de que as amplas reformas sempre estiveram nas agendas dos governos é revelador do insucesso parcial das tentativas

anteriores. O crescente acréscimo de novos objetivos a cada tendência reformista talvez esteja evitando que se analisem as razões dos insucessos anteriores, o que evitaria incorrer em erros do passado.

No Governo Fernando Henrique Cardoso, surgiu a tentativa, no Brasil, de se fazer uma ampla Reforma do Estado, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, que trata do Plano Diretor de Reforma do Estado. Inicialmente conhecida como Administração Pública Gerencial e, nos dias de hoje, alinhada aos preceitos da Nova Gestão Pública, tal iniciativa encerra propostas como publicização da prestação de serviços públicos, flexibilização da estabilidade do funcionalismo com a incorporação da possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho e a contratualização de resultados com prestadores de serviços, públicos e privados, dentre outras. Cabe ainda destacar, o que simboliza bem o espírito da reforma, a mudança promovida pela Emenda 19 no caput do artigo 37 da Constituição Federal: o acréscimo da eficiência como princípio constitucional da Administração Pública, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Mas mais uma vez, como mostra Rezende (2004), as mudanças institucionais propostas pelo Ministério da Reforma do Estado (MARE), durante o Governo FHC, caracterizadas pelo privilégio do controle sobre os resultados em contraponto ao controle ex-ante sobre os procedimentos, cerne do modelo de reforma propugnado, não ocorreram da forma desejável, principalmente devido à resistência imposta pela política de ajuste fiscal. Ou seja, remetendo à tipificação da crise brasileira do início dos anos FHC (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 239), o governo privilegiou e opôs o enfrentamento da crise econômica e financeira ao enfrentamento das crises do modo de intervenção do Estado na economia e da crise do modelo burocrático de administração pública, como se tratassem de objetivos conflitantes. Finalmente, nos governos Lula e Dilma, a agenda de reformas ficou adormecida em nível federal.

A fim de complementar a adoção dos princípios gerenciais pelos governos, as novas formas de gestão também tiveram como objetivo a elaboração de políticas públicas mais eficazes, que pudessem atender às necessidades individuais, institucionais e regionais da sociedade, em busca de desenvolvimento social e econômico (BARBOSA FILHO, 2000). Isso implicou o suporte ao desenvolvimento de políticas públicas voltadas às TICs - Tecnologias da Informação e Comunicação que também

promovessem um salto qualitativo na prestação de serviços públicos e atendessem às demandas da sociedade contemporânea (BARBOSA, FARIA e PINTO, 2005). O citado desafio foi fruto dos elevados índices de adoção de tecnologia e de automação de processos operacionais, produtivos e administrativos do setor privado, que haviam criado um novo paradigma de eficiência que o setor público buscava atingir. O uso das Tecnologias de Informação e Comunicação como elemento de interligação de um novo modelo de gestão pública gerencial evoluiu de tal maneira que, atualmente, é conhecido como Governo Eletrônico.

Sobre as TICs, têm-se o argumento de Pinho:

A sociedade contemporânea tem sido caracterizada como uma sociedade da informação pela centralidade que a informação tem assumido com as novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), principalmente a partir da difusão da internet, que vem despertando mudanças de várias ordens nas relações econômicas, sociais, políticas, culturais e filosóficas. (PINHO, 2011, p. 98).

No tocante à transparência para a sociedade, recentemente, em 16/05/2012, começou a vigorar, no Brasil, a Lei de Acesso à Informação Pública, Lei nº 12.527/2011. Com a citada lei, qualquer cidadão pode ter acesso a documentos e informações que estejam sob a guarda de órgãos públicos, em todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e níveis de governo (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). Todos os órgãos públicos deverão fornecer os dados solicitados no prazo de 20 dias, prorrogáveis por mais 10, sem que haja necessidade de o requerente justificar o pedido. Ou seja, todas as informações produzidas ou custodiadas pelo poder público e não classificadas como sigilosas são consideradas públicas e, portanto, acessíveis a todos os cidadãos. Os interessados não precisarão dirigir-se ao Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) do respectivo órgão, que será a unidade responsável pelo recebimento, processamento, gerenciamento e envio da resposta aos pedidos de acesso à informação e pela orientação dos cidadãos. Isso porque os pedidos também poderão ser feitos de forma eletrônica, por meio da Internet. A Lei 12.527/2011 tem sido a vertente mais comum das ações em transparência e no combate à corrupção. Aliada ao uso intensivo da tecnologia da informação, esta lei está focada no combate à sonegação e à evasão fiscal, na valorização dos servidores públicos, na modernização da gestão, na melhoria do atendimento ao público, na intransigência com a corrupção e no resgate da ética.

Dentro deste contexto e partindo para as compras públicas brasileiras, as TICs têm possibilitado, nesta área, estratégias cada vez mais eficazes para garantir a economicidade, eficiência, e, sobretudo, a transparência nos processos de compras realizados pela Administração Pública.

A Lei 8.666, de 23/06/1993, que regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição Federal e institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, teve uma longa e proveitosa passagem pelo Congresso Nacional. O ponto de partida para a sua formulação foi o Decreto-Lei 2.300, de 21/11/86, seguido do Projeto de Lei 1.491, apresentado pelo Deputado Luiz Roberto Pontes. Além destes, muitos outros projetos de lei influenciaram a redação da Lei 8.666/93, com subsídios, discordâncias e alternativas. Segundo Motta (2011, p. 08), “após a sua sanção, a Lei 8.666/93 foi emendada e modificada por sucessivas Medidas Provisórias, tendo sofrido ainda o impacto de um plano econômico e de várias leis e decretos posteriores”.

Ainda argumenta Motta (2011, p. 09) que “umas das mais relevantes notícias legislativas após a vigência da Lei 8.666/93 foi a instituição da modalidade licitatória do pregão, para aquisição de bens e serviços comuns”. Esta modalidade, regulamentada pelo Decreto 3.555, de 08/08/00 que, por sua vez, foi alterado pelo Decreto 3.693/00, de 21/12/00, atingindo sua forma definitiva por meio da Lei 10.520, de 17/07/02, encontrou desde logo produtiva aplicabilidade, trazendo bons resultados práticos no que tange à simplificação de rotinas e redução de custos em nível federal. Utilizando recursos de tecnologia de informação, configura-se o chamado “pregão eletrônico”, hoje regulamentado pelo Decreto 5.450, de 31/05/05. Apesar de todas as limitações e obstáculos, pode-se hoje perceber um nítido movimento em direção ao desburocratismo, à simplificação e à racionalização dos processos licitatório-contratuais.

Partindo do preceito da simplificação e da eficiência nos processos licitatórios para a Administração Pública, dentro das modalidades pregão eletrônico e concorrência promove-se o Registro de Preços, que é um “instrumento destinado à eficiência no gerenciamento dos processos de contratação pública”. (GUIMARÃES e NIEBUHR, 2008, p. 25). Para se chegar, de fato, aos conceitos e efeitos desta ferramenta de gestão, a que se propõe o presente trabalho, primeiramente, conceituaremos as modalidades de licitação.

2.1 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

Em consonância com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, todos os órgãos da Administração Direta, assim como da Indireta, estão obrigados a realizar licitação para efetivar seus contratos de obras, serviços, compras, alienações e, ainda, para concessão e permissão de serviços públicos. Deste modo, a licitação surge como um procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços.

A licitação é um procedimento que visa à satisfação do interesse público, pautando-se pelo princípio da isonomia. Está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à Administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso - o melhor negócio - e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem, em igualdade de condições, à contratação pretendida pela Administração.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, veio para regulamentar o artigo 37 da CF, e estabeleceu normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Assim, de acordo com essa Lei, a celebração de contratos com terceiros na Administração Pública deve, necessariamente, ser precedida de licitação, ressalvadas as hipóteses de dispensa e de inexigibilidade de licitação.

As licitações estão classificadas em cinco modalidades, expressas na Lei 8.666/93, quais sejam: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Tais modalidades são os ritos a serem seguidos pela Administração Pública. Além disso, com a prática, surgiu a necessidade de tornar a licitação mais simples e célere, sendo instituída, assim, pela Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, uma nova modalidade de licitação, o pregão.

O Direito Administrativo, enquanto ramo do Direito Público, fundamenta-se em dois preceitos básicos: a supremacia do interesse público sobre o privado, e a indisponibilidade, por parte da administração, dos interesses públicos (FIGUEIREDO, 2006).

Obriga-se a utilização da concorrência para o caso de valores mais elevados. A tomada de preços e o leilão são previstos para negócios de vulto médio, enquanto o convite se destina a negócios de modesta significação econômica (FERNANDES, 2009).

As modalidades convite, tomada de preços e concorrência possuem o valor estimado de licitação conforme exibido no Quadro 1 abaixo:

Quadro 1 – Modalidades de Licitação X Limites de Valores por Tipo

Tipo	Modalidade	Valor
Obras e Serviços de Engenharia	Convite	Acima de R\$ 15.000,00 Até R\$ 150.000,00
	Tomada de Preços	Acima de R\$ 150.000,00 Até R\$ 1.500.000,00
	Concorrência	Acima de R\$ 1.500.000,00
Compras e Outros Serviços	Convite	Acima de R\$ 8.000,00 Até R\$ 80.000,00
	Tomada de Preços	Acima de R\$ 80.000,00 Até R\$ 650.000,00
	Concorrência	Acima de R\$ 650.000,00

Fonte: extraído da Lei nº 8.666/93

As obras, serviços e compras efetuadas pela Administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala (FERNANDES, 2009). Vejamos, a seguir, as características de cada modalidade de licitação citada anteriormente.

2.1.1 Concorrência

No conceito de Bandeira de Mello (2011, p.512), “concorrência é a modalidade licitatória genérica destinada a transações de maior vulto, precedida de ampla publicidade, à qual podem acorrer quaisquer interessados que preencham as condições estabelecidas” sendo:

[...] obrigatória, independentemente da magnitude do negócios, nos seguintes casos, na conformidade do art. 23, §3º: a) na compra de bens imóveis; b) nas alienações de bens imóveis para as quais não se haja adotado a modalidade do leilão – procedimento, este último, aliás, circunscrito a hipóteses em que o valor do bem não exceda o limite da tomada de preços estabelecidos para compras; c) nas concessões de direito real de uso. (MELLO, 2011, p. 512).

Acerca da publicidade na modalidade concorrência, assim argumenta Meirelles (2010, p. 305):

A ampla publicidade da convocação para a concorrência é requisito essencial, por relacionar-se com o princípio da universalidade. O que a lei exige é a divulgação da abertura da concorrência com a maior amplitude possível e desejável, tendo em vista o vulto e a complexidade do seu objeto. Para tanto, a Administração poderá usar de todos os meios de informação ao seu alcance para essa divulgação, por tantas vezes quantas julgar necessárias. O que não se lhe permite é desatender ao mínimo de publicidade, consistente na convocação dos interessados pela imprensa oficial e particular, nem sonegar o edital e seus anexos aos interessados. Se o fizer, a Administração exporá o procedimento licitatório e contrato subsequente à invalidação.

Portanto, tratando-se de concorrência, deverá a Administração Pública publicar o resumo do edital, no mínimo, uma vez no Diário Oficial da União, uma vez no diário de grande circulação no Estado e, se houver, uma vez em jornal de grande circulação no Município ou na região onde será executada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem (art. 21, I e III), observado, entre a última dessas publicações e o recebimento das propostas, o prazo mínimo estabelecido para cada caso, nos vários incisos do §2º do art. 21 da Lei nº 8.666/93 (GASPARINI, 2010, p.481).

A contagem de referidos prazos dar-se-ão conforme o artigo 110 e parágrafo único da Lei nº 8.666/93, a saber:

Art. 110 – Na contagem dos prazos estabelecidos nesta Lei, excluir-se-á o dia do início e incluir-se-á o do vencimento, e considerar-se-ão os dias consecutivos, exceto quando for explicitamente disposto em contrário.
Parágrafo único – Só se inicial e vencem os prazos referidos neste artigo em dia de expediente no órgão ou na entidade.

Na chamada fase de habilitação, a administração examina, por meio dos documentos exigidos no edital, se o concorrente apresenta condições de idoneidade para ter sua proposta apreciada. Essa fase existe em todas as modalidades de licitação (FERNANDES, 2009).

2.1.2 Tomada de Preços

Define Di Pietro (2011, p.325-326) como sendo a tomada de preços:

A modalidade de licitação realizada entre interessados previamente cadastrados ou que preencham os requisitos para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação (art. 22, §2º). A ‘qualificação’, aí referida é a de que trata o artigo 36.

O objetivo da atual legislação foi abrir um leque para um número maior de participantes, o que não ocorria na legislação anterior, que se limitava somente aos licitantes previamente inscritos no registro cadastral. Nos dias de hoje, qualquer interessado poderá apresentar a documentação exigida para o cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas.

São características da tomada de preço, segundo Gasparini (2010, p.485): “a) destinar-se a contrato de vulto médio; b) permitir unicamente a participação de interessados previamente cadastrados ou habilitados; c) exigir publicidade; d) requer prévia qualificação dos interessados”.

Meirelles (2010, p. 310) preceitua que:

[...] a Tomada de preços é a licitação realizada entre interessados previamente registrados, observada a necessária habilitação, convocados com a antecedência mínima prevista na lei, por aviso publicado na imprensa oficial e em jornal particular, contendo as informações essenciais da licitação e o local onde pode ser obtido o edital.

Este mesmo doutrinador proclama que o procedimento da tomada de preço é o mesmo da concorrência.

O que caracteriza e distingue da concorrência é a exigência da habilitação prévia dos licitantes através dos registros cadastrais, de modo que a habilitação preliminar se resume na verificação dos dados constantes dos certificados de registro dos interessados e, se for o caso, se estes possuem a real capacidade operativa e financeira exigida no

edital.

O registro cadastral deve ser mantido pelos órgãos e entidades que realizem frequentes licitações, devendo ser atualizados anualmente, conforme artigo 34 da Lei n.º 8.666/93. É facultada a utilização de registros cadastrais de outros órgãos ou entidades da administração pública.

Para a publicidade, o prazo de divulgação mínimo exigido para essa modalidade é de 30 (trinta) dias quando a licitação for do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”, e de 15 dias nos demais casos.

2.1.3 Convite

A modalidade de licitação convite está prevista no inciso III, do artigo 22 e conceituado no parágrafo 3º do mesmo artigo da Lei nº 8.666/93. *In verbis*:

Art. 22 – São modalidades de licitação:

III – convite; (...)

§ 3º Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em lugar apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

No conceito de Bandeira de Mello, o convite é:

[...] a modalidade licitatória cabível perante relações que envolverão os valores mais baixos, na qual a Administração convoca para a disputa pelo menos três pessoas que operam no ramo pertinente ao objeto, cadastradas ou não, e afixa em local próprio cópia do instrumento convocatório, estendendo o mesmo convite aos cadastrados do ramo pertinente ao objeto que hajam manifestado seu interesse até 24 horas antes da apresentação das propostas. (MELLO, 2011, p. 514)

São características desta modalidade, segundo Gasparini (2010, p.488):

a) destinar-se a contratos de pequeno vulto; b) exigir, no mínimo, três interessados, escolhidos pela Administração Pública licitante; c) facultar a participação de cadastrados que manifestarem interesse com a antecedência de até vinte e quatro horas da apresentação das propostas; d) presumir a habilitação dos interessados escolhidos; e) inexigir publicidade no jornal oficial.

Para o convite, por se tratar de procedimento mais simplificado, prevê o § 1º do artigo 32, da Lei nº 8.666/93 a dispensa “no todo ou em parte” da documentação arrolada nos artigos 28 a 31 da mesma Lei. Assim é que muitas entidades licitantes

dispensam a fase de habilitação, exigindo apenas a apresentação de um envelope contendo a proposta. Mas, apesar da letra da Lei, há documentos que não podem ser dispensados, em razão de norma constitucional (§ 3º do art. 195 CRFB) e ordinária (art. 23 da Lei nº 8.036, de 11/05/90 e art. 2º da Lei nº 9.012, de 30/03/95) vedarem a contratação de empresas em débito com a Previdência Social e com o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço – FGTS, respectivamente. Além destes dois documentos, outros devem ser solicitados e não podem ser dispensados apenas por se tratar de convite. Portanto, tal como na concorrência e tomada de preços, no convite deve ser exigida a apresentação de dois envelopes, um para a documentação e outro para a proposta. O convite deve ser processado de acordo com o disposto no artigo 43 da Lei nº 8.666/93.

Quando, por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção de número mínimo de licitantes (três convidados), essas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição de convite, nos termos do artigo 22, § 7º da Lei nº 8.666/93, por até três vezes (DI PIETRO, 2011).

No tocante à publicidade, assim argumenta Meirelles (2010, p. 312):

O convite não exige publicação, porque é feito diretamente aos escolhidos pela Administração através de carta-convite. A lei, porém, determina que cópia do instrumento convocatório seja afixada em local apropriado, estendendo-se automaticamente aos demais cadastrados na mesma categoria, desde que manifestem seu interesse até vinte e quatro horas antes da apresentação das propostas (art. 22, §3º). Por outro lado, a cada novo convite, realizado para objeto idêntico ou assemelhado, deverá ser convidado pelo menos outro fornecedor que não participou da licitação imediatamente anterior, enquanto existirem cadastrados não convidados (art. 22, §6º).

Por fim, vale ressaltar que esta modalidade de licitação pode ser substituída pela concorrência e pela tomada de preços, sempre que a autoridade competente julgar conveniente, conforme se infere do art. 23, §4º, da Lei nº 8.666/93, e que pode ser utilizada para certames internacionais, nos termos do art. 23, §3º desse mesmo diploma legal (GASPARINI, 2010, p. 480).

2.1.4 Concurso

Esta modalidade de licitação está prevista no inciso IV e definida no § 4º do

artigo 22 da Lei nº 8.666/93, a saber:

Art. 22 – São modalidades de licitação: [...]

IV – concurso;

§ 4º - concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

Suas características são, segundo Gasparini (2010, p.491):

a) exigir regulamento próprio; b) destinar-se à escolha de trabalho técnico, científico ou artístico; c) permitir a participação de qualquer interessado; d) outorgar prêmio ou remuneração a um ou mais vencedores; e) exigir publicidade; f) direção e julgamento por comissão especial.

Esta modalidade deverá ser adotada, então, para a contratação de trabalho técnico, científico ou artístico. É fácil perceber que o critério para a escolha dessa modalidade é a natureza do objeto da contratação e não o seu valor estimado.

Segundo Di Pietro (2011, p.329), a publicidade é assegurada por meio de publicação do edital, consoante estabelece o mesmo artigo 22, § 4º, com, pelo menos, 45 (quarenta e cinco) dias de antecedência; esse prazo é previsto também no artigo 21, §2º, inciso I, letra “a”.

O procedimento do concurso é o previsto na Lei nº 8.666/93 e exaure-se com a classificação dos trabalhos e o pagamento dos prêmios, não conferindo qualquer direito a contrato com a Administração Pública. A execução do projeto escolhido será objeto de nova licitação, já agora sob a modalidade de concorrência, tomada de preços ou convite, para realização da obra ou execução do serviço (MEIRELLES, 2010, p. 313).

2.1.5 Leilão

No conceito de Di Pietro (2011, p. 329),

[...] leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens imóveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem possa oferecer o maior lance, igual ou superior ao da avaliação (art. 22, § 5º).

Meirelles (2010) informa que a Administração Pública poderá valer-se de dois tipos de leilão: o comum, privativo de leiloeiro oficial, onde houver; e o administrativo propriamente dito. A saber:

O leilão comum é regido pela legislação federal pertinente, mas nas condições de sua realização poderão ser estabelecidas pela Administração interessada; o leilão administrativo é o instituído para a venda de mercadorias apreendidas como contrabando, ou abandonadas nas alfândegas, nos armazéns ferroviários ou nas repartições públicas em geral, observadas as normas regulamentares da Administração interessada. (MEIRELLES, 2010, p. 313).

São suas características, segundo Gasparini (2010, p.492), são:

a) destinar-se à venda de bens imóveis inservíveis, produtos legalmente apreendidos, bem dados em penhor e bens imóveis adquiridos judicialmente ou mediante dação em pagamento; b) permitir a participação de qualquer interessado; c) exigir ampla publicidade; d) dispensar, em regra, a habilitação.

Em continuidade, Gasparini (2010, p. 493) conceitua bens móveis inservíveis, produtos legalmente apreendidos e os bens imóveis adquiridos judicialmente, como exceção definida no artigo 19 da Lei nº 8.666/93:

Inservíveis são os bens imprestáveis, sem utilidade em si mesmo: os que, pelo uso, tornaram-se sucata. [...] Os bens inservíveis distinguem-se dos bens ainda em condições de uso, mas sem utilidade para a Administração Pública sua proprietária, por força da aquisição de um modelo de maior capacidade operacional, por exemplo. Neste caso, a alienação não pode ser por leilão, mas mediante licitação, cuja modalidade será determinada pelo valor estimado do contrato de venda a ser celebrado com o vencedor desse procedimento [...].

Bens apreendidos são os apropriados pela fiscalização da Administração Pública, a exemplo dos retirados dos seus proprietários-vendedores sem licença de ambulante ou os considerados produtos de contrabando. [...] Os bens imóveis adquiridos judicialmente são os que passam a integrar o patrimônio público por força de decisão judicial, a exemplo das sentenças prolatadas em ações de usucapião e de desapropriação.

Nesta modalidade de Licitação, não há necessidade de qualquer habilitação prévia do licitante. O essencial é que os bens a serem leiloados sejam previamente avaliados e postos à disposição dos interessados para exame e que o leilão seja precedido de ampla publicidade, mediante edital que indique seu objeto e o local, dia e hora em que será apregoado, para atrair o maior número de licitantes e evitar favoritismo na arrematação (MEIRELLES, 2010, p.314).

A publicação deverá ocorrer na forma prevista no artigo 21 da Lei 8.666/93, isto é, na imprensa oficial, em jornal de grande circulação no Estado e, ainda, em jornal de circulação local. Ademais, o artigo 54, §4º exige a divulgação ampla da realização do leilão, principalmente no município em que ele se realizará, a fim de atrair o maior número de interessados. É conveniente, em razão da determinação legal, que a Administração Pública, além da publicação já exigível, utilize outros meios para ampliar a divulgação.

2.1.6 Pregão

No conceito de Niebuhr (2011, p.19),

[...] pregão é uma modalidade de licitação pública destinada a contratos de aquisição de bens ou de prestação de serviços, ambos considerados comuns, cujo julgamento das propostas antecede a fase de habilitação, admitindo que os licitantes de melhor classificação renovem as suas propostas oralmente.

Gasparini (2010, p. 496) assim discorre sobre a finalidade do pregão:

A finalidade do pregão é a seleção da melhor proposta para a aquisição de bens e a execução de serviços comuns, conforme estabelece o art. 1º da nova lei. A seleção da melhor proposta é feita pelo critério do menor preço, considerando-se as propostas escritas e os lances verbais, sendo esta uma das características da nova modalidade licitatória. Uma vez selecionado o vencedor, dele será aberto o envelope de habilitação, cujos documentos habilitatórios estão indicados no inc. XIII do art. 4º, ainda que tenha declarado, conforme exige o inc. VII do art. 4º, que cumpre plenamente os requisitos de habilitação. Essa cronologia da fase externa (abertura dos envelopes de propostas e abertura dos envelopes de habilitação) é a segunda característica do pregão.

A princípio, o Pregão foi instituído no ordenamento jurídico pátrio pelo Decreto Federal nº 3.555 de 08 de agosto de 2000, que normatizou esta modalidade licitatória para a aquisição de bens e serviços comuns pela União, modalidade esta que foi estendida, posteriormente, aos governos estaduais e municipais na forma presencial através da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e, na forma eletrônica, pelo Decreto Federal nº 5.450 de 31 de maio de 2005. O objetivo da instituição do pregão foi tornar mais célere, público e econômico, os procedimentos licitatórios.

Uma das vantagens da licitação na modalidade Pregão sobre as demais modalidades licitatórias é o prazo que se tem para a impugnação que, ao invés de cinco dias previstos pelo art. 41, § 1º, da Lei 8.666/93, prevê até dois dias úteis para que seja impugnado o edital.

Quanto aos prazos de aviso na modalidade Pregão, estes serão contados de 08 (oito) dias úteis, no mínimo, anterior à data marcada para que seja aberta a sessão (inciso III art. 11 do Dec. 3.555/00).

Conforme dispõe a redação do art. 3º, da Lei Estadual 14.167/2002, o pregão é a modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas de preços escritas e lances verbais em sessão pública.

São considerados, pela legislação, como bens e serviços comuns: material de expediente, mobiliário, utensílios de uso geral, equipamentos, combustíveis e lubrificantes, seguro saúde, limpeza, vigilância e conservação, locação e manutenção de equipamentos, vale refeição, telefonia, transporte, microcomputador de mesa ou portátil, monitor de vídeo, impressoras, uniformes e serviços de aperfeiçoamento, capacitação e treinamento.

De acordo com Justen Filho (2010, p. 20):

O conceito de bem ou serviço comum deve ser interpretado em função das exigências do interesse público e das peculiaridades procedimentais do próprio pregão. A natureza do pregão deve ser considerada para determinar o próprio conceito de bem ou serviço comum.

Segundo o posicionamento deste doutrinador, é necessário ter cautela ao interpretar este conceito, pois:

Todo objeto a ser licitado tem que apresentar uma descrição extremamente objetiva, por ocasião da elaboração do ato convocatório da licitação. Mesmo quando se licitar um bem ou serviço especial, singular, haverá a necessidade de fixação de critérios objetivos de avaliação. Ou seja, o que identifica um bem ou serviço comum não é a existência de critérios objetivos de avaliação. Quando muito, poderia afirmar-se que um bem ou serviço comum pode ser descrito mais fácil e completamente através de critérios objetivos do que os que não o sejam (JUSTEN FILHO, 2011, p.19).

Os bens e serviços comuns são caracterizados por sua padronização, ou seja, é possível substituir uns por outros mantendo-se um padrão de eficiência e qualidade similar. Isto faz com que os serviços de Engenharia e os serviços que requeiram melhor técnica, sejam exceção.

No pregão, o fator técnico não é levado em consideração, mas apenas o fator preço. O decreto nº 3.555, de 08.08.2000 (alterado pelo decreto nº 3.693 de 20.12.2000) regulamenta a matéria, contendo o anexo II, que relaciona os bens e serviços comuns. A lista é apenas exemplificativa e serve para orientar o administrador na caracterização do bem ou do serviço comum. O essencial é que o objeto licitado possa ser definido por meio de especificações usuais no mercado, o que não impede a exigência de requisitos mínimos de qualidade, como acontece, por exemplo, com o denominado material de escritório.

Os bens comuns podem ser divididos em bens de consumo, ou seja, aqueles que frequentemente são adquiridos, e bens permanentes, tais como mobílias,

veículos etc. Os serviços comuns possuem natureza diversa como, por exemplo, auxílio administrativo, hospitalar, serviços de conservação e limpeza, eventos, vigilância, transporte, hotelaria, assinatura de periódicos, serviços gráficos, informática e atividades auxiliares, tais como: serviços de motorista, garçom, copeiro, dentre outros. Por outro lado, não está a Administração obrigada a realizar o pregão toda vez que desejar obter um bem ou serviço de interesse comum. Poderá optar por qualquer outra das modalidades, desde que o interesse público assim aconselhe. O pregão é mais uma opção que a lei lhe concede – o que se deduz da leitura do art. 1º da Lei nº10.520/2002: “Para a aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei”.

A realização do pregão compreende duas fases distintas: a preparatória, também denominada interna, e a fase externa. Na fase preparatória do pregão, a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas contratuais, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento. Cabe ressaltar que a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedada especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição.

A elaboração de documento justificando a necessidade da contratação, bem como a verificação da disponibilidade orçamentária, exigidas em lei, tornam as contratações no âmbito da Administração Pública mais racionais, evitando, assim, compras desnecessárias e mal feitas e, sobretudo, garantem aos fornecedores maior segurança quanto ao pagamento das vendas ou serviços realizados. Segundo Motta (2011, p.123):

Deverá a autoridade competente, durante a fase preparatória do pregão, nomear, dentre os servidores do órgão licitante, o pregoeiro, cuja atribuição será a de recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, a habilitação dos interessados e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados, efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial da União ou do respectivo ente federado, em jornal de grande circulação local, e, facultativamente, nos meios eletrônicos. O prazo a ser fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da

publicação do aviso de convocação, não será inferior a 8 (oito) dias úteis. Assim, no dia, hora e local designados, será realizada sessão pública para recebimento das propostas, devendo o interessado, ou seu representante, identificar-se e, se for o caso, comprovar a existência dos poderes necessários para formulação de propostas e para prática de todos os atos do certame.

Aberta a sessão, os interessados ou seus representantes entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos previstos no instrumento convocatório. Assim, os licitantes poderão realizar lances verbais e sucessivos, sendo que, havendo julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital.

Examinada a proposta classificada em primeiro lugar – quanto ao objeto e valor – caberá ao pregoeiro decidir, motivadamente, a respeito da sua aceitabilidade. Assim, encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro do licitante que apresentou a melhor oferta, onde este deverá comprovar sua regularidade junto à Fazenda Nacional, à Seguridade Social e ao FGTS, às Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, e que também atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificação técnica e econômico-financeira.

No caso de inabilitação do proponente que tiver apresentado a melhor oferta, serão analisados os documentos de habilitação do licitante com a proposta classificadas em segundo lugar e, assim, sucessivamente, até que um licitante, atendendo às condições fixadas no instrumento convocatório, seja declarado vencedor.

A Lei em exame prevê que, uma vez declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contrarrazões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos. Ressalte-se que o eventual acolhimento do recurso importará na invalidação apenas dos atos insuscetíveis de aproveitamento já realizados.

Após a decisão dos recursos, a autoridade competente procederá à adjudicação

do licitante vencedor. Após a homologação da licitação, o adjudicatário será convocado para firmar contrato no prazo estipulado no edital. Se o vencedor da licitação não comparecer para assinar o contrato, as ofertas subsequentes, bem como a qualificação dos licitantes, serão examinadas pelo pregoeiro, obedecendo-se à ordem de classificação, até que se encontre outra oferta que atenda aos objetivos do edital.

Finalmente, é vedada a exigência de garantia de proposta, a aquisição do edital pelos licitantes – como condição para sua participação no certame – e o pagamento de taxas e emolumentos, salvo os referentes ao fornecimento do edital, que não serão superiores ao custo de sua reprodução gráfica. O prazo de validade das propostas será de 60 (sessenta) dias, se outro não estiver fixado no edital. Portanto, esta nova modalidade de licitação, destinada a aquisição de bens ou prestação de serviços comuns, difere-se das outras modalidades de licitação, principalmente, pela inversão das fases, ou seja, primeiro a apresentação da proposta para, posteriormente, haver a conferência dos documentos; sua finalidade é a seleção da melhor proposta de forma célere e eficiente.

Assim como as organizações, as esferas governamentais também têm se beneficiado das tecnologias da informação disponíveis, utilizando-as para modificar suas formas de comunicação interna, bem como com os cidadãos e com os fornecedores.

O pregão poderá ser realizado utilizando-se recursos de tecnologia da informação - TIC, nos termos de regulamentação específica. Trata-se da modalidade do pregão eletrônico, que amplia o leque de participantes, uma vez que se realiza via Internet, dispensando o gasto de deslocamento do licitante ao local de realização do certame.

O pregão eletrônico é mais impessoal, uma vez que os fornecedores não têm contato direto com o pregoeiro. Segundo Justen Filho (2010, p.113),

A modalidade de pregão eletrônico, assim como o pregão presencial, realiza-se em duas fases: a preparatória, também denominada interna e externa. A fase preparatória do pregão eletrônico é realizada da mesma forma que o pregão presencial. É na fase externa que o pregão eletrônico se diferencia do presencial.

A fase externa do pregão eletrônico inicia-se, obrigatoriamente, com a publicação do edital na Internet, indicando o objeto a ser licitado, os dias e horários para o recebimento de propostas, o endereço eletrônico da internet no qual ocorrerá a sessão pública e a data e horário da sua realização.

Diferentemente do pregão presencial, é necessário o credenciamento prévio, no

pregão eletrônico, perante o coordenador do sistema eletrônico do órgão realizador do pregão, da autoridade competente, do pregoeiro, dos membros da equipe de apoio, dos operadores do sistema e dos licitantes que participarão da sessão. De acordo com Motta (2011, p.124):

Vale lembrar, que no pregão eletrônico também ocorre a inversão de fases, isto é, a fase de abertura das propostas antecede à fase de habilitação com objetivo de otimizar o processo de aquisição. Portanto, no dia e hora previstos no edital, o licitante encaminhará sua proposta de preço exclusivamente por meio eletrônico, mediante lances sucessivos, observado o horário fixado e as regras de aceitação dos mesmos.

Segundo Justen Filho (2010, p. 208):

O pregão desburocratizou os processos de contratação de bens e serviços pela Administração Pública, tornando-os menos formalistas, bem como ampliou as oportunidades de participação dos licitantes garantindo maior transparência aos processos licitatórios.

A norma editada, pelo que se percebe, exige aprimoramento e adequada definição de seus intentos, assim como de procedimentos a serem observados. Os conceitos formulados são insuficientes e suas condições de processamento apresentam-se contraditórias.

É importante ressaltar aqui que, além de ser usado para leilões eletrônicos nas compras governamentais, o pregão eletrônico também tem sido utilizado em leilões virtuais onde o governo vende.

Ao governo é permitido, assim como ao setor privado, utilizar seu próprio portal ou outros portais eletrônicos para efetivar vendas de restos de materiais, maquinários e equipamentos usados e todo tipo de produto que não tem mais utilidade para a administração pública. O governo pode ainda utilizar-se do pregão eletrônico para venda de imóveis, títulos e também em leilões judiciais.

Se o objetivo é simplificar a aquisição de bens e a contratação de serviços pela União, torna-se necessário não repetir os equívocos usualmente detectados, resultantes da falta de clareza das regras estabelecidas, impondo a expedição de inumeráveis regulamentos por meio de decretos, instruções normativas, portarias e resoluções.

A utilização do pregão eletrônico tem sido feita por muitos países, tanto os mais desenvolvidos quanto os emergentes e também os governos estaduais e municipais estão investindo na criação de portais de compras eletrônicas.

A primeira norma que instituiu a possibilidade de realizar-se licitação através do Pregão Eletrônico foi a Medida Provisória nº 2.026/2000, em seu art. 2º, parágrafo

único.

No dia 21 de dezembro de 2000, foi editado o Decreto nº 3.697, que regulamentou o pregão eletrônico, procedendo ao estabelecimento de normas e procedimentos para a realização desta modalidade de licitação, destinada à aquisição de bens e serviços, no âmbito da União.

O parágrafo 1º do art. 2º, da Lei nº 10.520/2002 consagrou a implementação do Pregão Eletrônico, realizado através da utilização da Internet, cuja regulamentação se deu anteriormente através do Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000, aplicando-se também o Decreto 3.555, de 8 de agosto de 2000, que dispõe sobre o Pregão Presencial.

O Decreto nº 3.697/2000 não abordava de forma abrangente todas as etapas da licitação eletrônica, o que, muitas vezes, suscitava dúvidas a respeito da aplicação dos dispositivos, após feita a conversão da Medida Provisória do pregão em Lei.

A evolução da utilização de licitações através do pregão presencial e eletrônico foi crucial para a redução de custos. Diante da grande utilização dessa modalidade, gerou-se a necessidade de rever sua regulamentação, através da adoção de alterações e inovações com o objetivo de adequá-la ao contexto atual do procedimento e otimizá-la. Estimativas do governo indicam que o pregão eletrônico pode reduzir custos em até 25%. Além disso, enquanto o processo presencial leva até 120 dias para ter resultado, no pregão eletrônico, o resultado é instantâneo. Em caso de recurso, o órgão responsável analisa apenas os documentos da vencedora, e não mais os de todas as concorrentes (VASCONCELLOS, 2011).

Tendo em vista esta necessidade de adequação, o Governo Federal editou o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, atualizando as normas procedimentais e sanando as falhas referentes ao tratamento normativo, evidenciadas no Decreto nº 3.697/2002, no que diz respeito aos dispositivos da Lei nº 10.520/2002, trazendo um grande leque de inovações que trarão repercussões positivas nesse procedimento.

A mais importante delas foi a introdução do dispositivo que instituiu a obrigatoriedade de adotar-se a licitação através do Pregão, em aquisições referentes a bens e serviços, dando-se preferência ao Pregão Eletrônico, objetivando consolidá-lo de maneira definitiva, como padrão de licitação na Administração Pública Federal.

No que diz respeito a essas inovações, Palavéri (2005, p.127) dispõe que:

[...] até a edição da primeira medida provisória do pregão, em 2000, não havia, em âmbito nacional, nenhuma norma disciplinando as licitações por intermédio de meio eletrônico, sendo que, na melhor das hipóteses, os órgãos públicos apenas disponibilizaram seus editais pela Internet, em seus *sites*, não os utilizando para nenhum outro fim.

O Pregão Eletrônico apresenta sessão pública efetivada através da utilização da Internet, onde o pregoeiro e equipe de apoio e os licitantes interagem *on line*, tornando possível, dessa maneira, que se amplie o universo de participantes e se assegure maior transparência e publicidade ao processo, visto que qualquer pessoa que tenha interesse pode acompanhar o desenvolvimento da sessão pública e ter acesso a todos os procedimentos praticados e decisões ocorridas durante o procedimento de licitação. Nesse sentido, Palavéri (2005, p.127) acresce a seus comentários o caráter de modernidade proporcionado por essa maneira de realização de licitação, argumentando que:

Este procedimento, inicialmente previsto nas medidas provisórias do pregão, e depois na Lei nº10.520/2002, nada mais é que reflexo da modernidade, sendo prova de que os meios eletrônicos definitivamente passaram a fazer parte integrante da vida cotidiana do poder público [...].

Faz-se necessário observar que o Pregão Eletrônico não se constitui em uma nova modalidade de licitação diferente do Pregão. Trata-se apenas de uma forma de realizar-se este procedimento de licitação. A este respeito, Scarpinella (2003, p. 167) se manifesta dizendo que “[...] a forma eletrônica do pregão não equivale a uma nova e distinta modalidade licitatória. Trata-se da mesma modalidade licitatória criada e descrita na Lei nº 10.520/2002 [...]”.

O Pregão era mais utilizado na maneira presencial e a forma eletrônica ainda provocava uma certa resistência por parte de algumas entidades estatais. No entanto, este não foi o intuito da cúpula do governo, que estava cada vez mais convencida das inúmeras vantagens e da transparência propiciadas pelo Pregão Eletrônico e, assim, objetivava uma maior adesão no que diz respeito a esta modalidade de licitação. Sendo assim, e objetivando otimizar o uso do Pregão Eletrônico, o Governo Federal editou, em 31 de maio de 2005, o Decreto nº 5.450, publicado no DOU de 1º de junho de 2005.

Este Decreto conferiu obrigatoriedade na adoção do Pregão para as contratações

de bens e serviços comuns, adequando-o às necessidades da instituição e à dinâmica inerente a esta forma de licitação na Administração Federal, tornando esta modalidade licitatória obrigatória no tocante a aquisições de bens e serviços comuns.

O pregão eletrônico passou a ser a forma padrão e prioritária. Isto quer dizer que, quando o administrador público fizer a opção pelo pregão na forma presencial, terá que justificar-se a respeito da escolha.

No período em que o pregão constituía-se em faculdade ou opção discricionária da Gestão Pública Federal, em se tratando de aquisição de bens e serviços comuns, as demais modalidades de licitação já eram pouco utilizadas. Atualmente, com o caráter de coação evidenciado no Decreto nº 5.450/2005, estas, praticamente, deixarão de ser utilizadas.

As modalidades de concorrência e convite só terão aplicabilidade quando o objeto ou serviço a ser contratado não se adequar ao conceito jurídico de bens e serviços comuns, o que tem gerado polêmicas discussões na doutrina, na jurisprudência dos Tribunais e no Tribunal de Contas da União, levando-se em consideração que o referido conceito jurídico apresenta pluralidade de significações.

A inovação evidenciada com a fixação de obrigatoriedade, pelo Decreto nº 5.450/2005, no que diz respeito à preferência de aplicabilidade do Pregão Eletrônico para a contratação de bens e serviços comuns modificou o contexto de consolidação e receio que o Pregão Eletrônico atravessou desde sua instituição, tornando possível evidenciar uma nova mentalidade no que se refere às aquisições governamentais.

A ampla adoção do pregão em sua forma eletrônica propiciou maior incentivo à competitividade e ampliou a disputa entre fornecedores, que passaram a acreditar na transparência das contratações públicas e dos procedimentos licitatórios, haja vista que, nesta modalidade, são quase nulas as possibilidades de ocorrer fraudes e utilização de meios ilícitos, anteriormente bastante praticados por gestores públicos e fornecedores sem escrúpulos. A transparência, como já dito anteriormente neste trabalho, entendida como produção e divulgação sistemática de informações, é um dos pilares para o combate à corrupção. Conferir transparência, além de se constituir em um dos requisitos fundamentais da boa governança, cumpre a função de aproximar o Estado da sociedade, ampliando o nível de acesso do cidadão às informações sobre a gestão pública (CULAU; FORTIS, 2006).

A viabilização da competitividade é amplamente visível no Pregão Eletrônico, porque um licitante que seja proprietário de um estabelecimento em qualquer parte do país tem a oportunidade de participar de um procedimento licitatório promovido por qualquer instituição governamental estabelecida em território nacional, sendo que o requisito exigido para este processo é somente ter acesso à Internet, e adequar-se às exigências de credenciamento do servidor do sistema.

A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, regulamentou artigo da Constituição de 1988 e determinou que os órgãos públicos federais realizem licitações exclusivas para as MPEs - Micro e Pequenas Empresas nas contratações no valor de até R\$ 80 mil. Também regulamentou a possibilidade de reservar até 25% do valor das licitações de bens e serviços divisíveis em lote para as MPEs. A medida busca viabilizar a ocupação de espaços no mercado ocupado, majoritariamente, por empresas de grande porte. Outra inovação é a preferência para micro e pequenas empresas quando houver empate em licitações do tipo menor preço. Elas terão prioridade quando suas propostas forem iguais ou até 10% superiores à proposta classificada em primeiro lugar. No pregão, esse índice será de até 5%. Em caso de equivalência nos valores apresentados pelas MPEs, será realizado sorteio para definir quem poderá apresentar proposta nova.

Para licitações de valores superiores a R\$ 80 mil, os órgãos também podem exigir a subcontratação de micro e pequenas empresas. Esse percentual é obrigatório até 30% do valor da licitação. Percentuais superiores poderão ser solicitados pelos órgãos públicos no edital, mas não terão caráter de obrigatoriedade. Essa medida visa possibilitar a participação desse segmento nas contratações de grande vulto firmadas junto a grandes empresas, como, por exemplo, obras de engenharia. Tanto essa medida quanto a subcontratação e a contratação exclusiva até R\$ 80 mil somente são aplicáveis quando concorrerem, na licitação, no mínimo três micro e pequenas empresas. Essas deverão estar sediadas local ou regionalmente em relação à sede do órgão contratante.

Também ficaram mais flexíveis as exigências relativas à comprovação de regularidade fiscal que passará a ser exigida das MPEs no momento do contrato com a Administração. Se a micro e pequena empresa tiver alguma restrição na comprovação de sua regularidade fiscal, terá até quatro dias úteis para a regularização sem a perda de contrato de fornecimento com o Governo. Atualmente, a regularidade fiscal é necessária

para participar dos processos licitatórios, com exceção do pregão eletrônico que já adota esta prática.

Dentre as modalidades citadas, o pregão eletrônico é a mais utilizada no Centro de Pesquisa Gonçalo Moniz-CPqGM. Os itens adquiridos através desta modalidade são os materiais de expediente e laboratório, juntamente com produtos químicos e reagentes necessários para as pesquisas realizadas nos projetos dos laboratórios. No subitem 4.1 deste trabalho, gráficos com os números absolutos de licitações e dispensas diretas serão demonstrados para o período de 2007 a 2011, comprovando que o pregão eletrônico é a modalidade de licitação mais utilizada. Pelo simples fato de ser um sistema na forma eletrônica, o pregão, além de propiciar a competitividade e transparência, como já dito anteriormente, é prático e seguro, além de agilizar os processos administrativos que, muitas vezes, exigem rápida contratação, como, por exemplo, na contratação de serviços. Outro fator que leva à aplicação do pregão eletrônico no CPqGM se deve às licitações que são realizadas através do SRP. Nas demonstrações gráficas e nos Apêndices A a E deste trabalho, após análise dos dados no Comprasnet/SIASG, pode-se verificar que as aquisições de itens de consumo e permanente para os setores e laboratórios e, principalmente, o Almoxarifado, ocorrem, em sua grande maioria, por pregão eletrônico SRP.

2.2 CONTRATAÇÃO DIRETA SEM LICITAÇÃO

As inexigibilidades e as dispensas de licitação também são aplicadas no Centro de Pesquisas Gonçalo Moniz – CPqGM. O art. 37 da Constituição Federal estabelece, em seu inciso XXI, o dever geral de licitar, qual seja:

Art. 37...

...

XXI. Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública...

A licitação é um procedimento administrativo complexo e regado de formalidade, realizado sob o regime de direito público, anterior a uma contratação, pelo qual a administração irá selecionar o futuro contratado e definir as condições que

regularão essa relação jurídica futura.

O ordenamento jurídico brasileiro prevê exceções nas quais a contratação pode ser realizada de forma direta (FERNANDES, 2011). As previsões transcritas tanto no art. 17 quanto no art. 24 da lei 8.666/93 só devem ocorrer por razões de interesse público e nos casos expressamente previstos.

A inexigibilidade de licitação é uma das formas de contratação direta prevista no art. 25 da lei 8.666/93. É a impossibilidade do procedimento em virtude da absoluta inviabilidade de competição.

O art. 25 da lei 8.666/93 assim dispõe:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I. Para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, devendo a comprovação de exclusividade ser feita através de atestado fornecido pelo órgão do registro de comércio do local em que se realizaria a licitação ou obra, ou serviço, pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou, ainda, pelas entidades equivalentes;

II. Para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais e empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

III. Para a contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

No CPqGM, utiliza-se a inexigibilidade de licitação para os casos dos incisos I e II e para o caput nas importações diretas, em que há inviabilidade de competição, obedecendo à comprovação de exclusividade em relação à especificação do item a ser contratado, sendo vedada a indicação de uma marca específica quando houver mais de uma que atenda as exigências descritas no item.

A dispensa de licitação é outra forma de contratação direta. Neste caso, a licitação é possível, por haver possibilidade de competição, mas não é obrigatória, enquanto na inexigibilidade não é possível a concorrência. A contratação por meio de dispensa de licitação se faz por licitação dispensada (art. 17 da lei 8.666/93) e licitação dispensável (art. 24). Dentre as distinções entre licitação dispensada e licitação dispensável, Fernandes (2011, p. 217) argui que:

A principal distinção entre licitação dispensada, tratada no art. 17, e as dispensas

de licitação, estabelecidas no art. 24, repousa no sujeito ativo que promove a alienação, figurando no primeiro caso a Administração, no interesse de ceder parte do seu patrimônio, vender bens ou prestar serviços, e nos casos do art. 24, a situação é oposta, estando a Administração, como regra, na condição de compradora ou tomadora de serviços [...].

O art. 24, incisos I e II, dispensa a licitação por considerar que o valor da contratação não compensa os custos da Administração com o procedimento licitatório. Essa dispensa por valor não pode ultrapassar 10% (dez por cento) do limite previsto para modalidade convite, nos casos de obras e serviços de engenharia, desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou ainda de natureza idêntica e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente; e nas compras e outros serviços, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.

A seguir, veremos conceitos importantes impostos por alguns autores sobre o Sistema de Registro de Preços - SRP.

3 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O Decreto Federal n. 3.931, de 19 de setembro de 2001, ao regulamentar o artigo 15, II, parágrafo 1º. a 4º da Lei Federal n. 8.666/93, trouxe ao ordenamento jurídico o Sistema de Registro de Preços (SRP) que, por sua vez, revelou-se uma ferramenta bastante útil à Administração Pública, quando da realização das compras das quais ela necessita. Sobre o conceito de SRP, pode-se citar:

O SRP não se perfila no rol de modalidades de licitação nem tampouco circunscreve um tipo licitatório. O SRP deve ser encarado simplesmente como uma ferramenta de auxílio que se consubstancia num procedimento especial a ser adotado nas compras do Poder Público, quando os objetos forem materiais, produtos ou gêneros de consumo frequente, e, ainda, em situações especialíssimas, nas contratações de serviços. (BITTENCOURT, 2008, pag. 17).

O Sistema de Registro de Preços não é uma modalidade de licitação, uma vez que estas se restringem à Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso, Leilão e ao Pregão Presencial e Eletrônico. Também não se trata de um tipo licitatório (que, conforme preceitua o parágrafo 1º. do art. 45 da Lei Federal n. 8.666/93 caracteriza-se por: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta). O SRP é, na realidade, uma ferramenta procedimental inserida nas operações que envolvam as aquisições de materiais, produtos ou gêneros de consumo promovida pelo Poder Público.

Fernandes (2009) ensina que o Decreto 3.931/01 se aplica aos órgãos da Administração Federal Direta e à Administração Federal Indireta, isto é: às autarquias federais, às fundações federais, aos fundos especiais federais, às empresas públicas federais, às sociedades de economia mista federais e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. Ensina também que o legislativo e o judiciário federais não compreendem a Administração Federal Direta, mas que esses poderes podem adotar o regulamento do Decreto 3.931/01.

Segundo o conceito de Justen Filho (2010, p. 144) “o registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados os lotes mínimos e outros itens do edital”. Desta definição, destaca-se a

ênfase dada à relação jurídica entre a Administração Pública e um particular, visto que a expressão contrato normativo remete a uma relação de cunho preliminar e abrangente perante as normas.

Ressalta Furtado (2011, p.1) que:

O SRP não se trata de modalidade de licitação, como as previstas no artigo 22 da Lei de Licitações, nem na Legislação do Pregão, mas sim, uma forma que a Administração dispõe de realizar suas aquisições de bens e serviços sem a necessidade da existência de orçamento prévio para a realização do procedimento licitatório, mediante o fato de que nesse sistema a Administração Pública não tem obrigatoriedade de contratação depois de registrado o preço.

Leão (2001, p.17) se posiciona diferentemente do pensamento de Furtado (2011), ao afirmar que: “o sistema de registro de preços consiste num procedimento especial de licitação e contratação, a ser adotado para compras cujos objetos sejam materiais, produtos ou gêneros alimentícios de consumo frequente pelo Poder Público”. Esta interpretação não inclui a possibilidade de contratação de serviços através do Sistema de Registro de Preços, diferentemente do que afirma Gasparini (2010, p. 299), ao relatar o SRP como: “o arquivo de bens e serviços, selecionados mediante concorrência, utilizáveis pela Administração Pública em suas futuras contratações”.

Segundo Meirelles (2010, p.68), o SRP é conceituado como:

sistema de compras pelo qual os interessados em fornecer materiais, equipamentos ou gêneros ao Poder Público concordam em manter os valores registrados no órgão competente, corrigidos ou não, por um determinado período e a fornecer as quantidades solicitadas pela Administração no prazo previamente estabelecido.

Para utilização neste trabalho, o conceito a que se pode chamar de padrão, que define o Sistema de Registro de Preços, é descrito por Fernandes (2009, p. 30):

Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração.

Por ter uma visão mais contemporânea que já cita a possibilidade de utilização de pregão, esse conceito remete a uma segurança do administrador, que não estará deixando de realizar um processo licitatório, mas adotará um procedimento previsto em lei e que muito se assemelha ao modelo de compras do setor privado.

Segundo Meirelles (2010, p. 33),

o Sistema de Registro de Preços se coloca como uma das mais úteis e interessantes alternativas de gestão de compras colocadas à disposição da administração pública, de tal forma que alguns autores, como Meirelles (2010), Furtado (2011) e Fernandes (2009), diante das inúmeras vantagens apresentadas por tal sistema, entendem que sua instituição é obrigatória por todos os entes administrativos, não se tratando de mera escolha discricionária.

Apesar de seguir os mesmos passos do pregão ou da concorrência tradicionais, o SRP não gera a obrigação de contratação com o vencedor, o que gera enorme diferença na relação Poder Público e fornecedor.

No Sistema de Registro de Preços, a diferença reside no objeto da licitação. Nas demais modalidades, o processo licitatório visa escolher um fornecedor e uma proposta para uma contratação exclusiva a ser efetivada posteriormente pela administração. O processo licitatório visa escolher um fornecedor e uma proposta para contratações não especificadas e seriadas, que poderão ocorrer quantas vezes forem necessárias, ficando a proposta selecionada à disposição da Administração.

Este modelo traz características bastante positivas para a administração pública, tais como a redução significativa de gastos com gestão de grandes estoques e a não necessidade de disponibilizar um grande volume de capital em uma única compra, haja vista que estas serão realizadas de forma paulatina, atendendo a cada necessidade que venha a surgir (FURTADO, 2011).

Nesse sistema, há uma reciprocidade de obrigações, o que garante flexibilidade e eficácia na relação. A administração não é obrigada a comprar o que foi licitado, mas, uma vez registrado, ela só pode contratar com o vencedor da ata de registro de preços, que, por sua vez, compromete-se em garantir o preço, salvo comprovadas alterações nos custos dos insumos (FERNANDES, 2009).

A utilização do SRP confere facilidades e celeridades ao processo de contratações pelo poder público, desde que a Administração planeje suas aquisições com a antecedência necessária, resguardando-se de surpresas no decorrer do exercício.

3.1 FUNDAMENTOS JURÍDICOS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

A ideia de registro de preços aparece pela primeira vez legalmente, ainda de maneira incipiente, no artigo 52 do Decreto 4.536/22, que permitia a inscrição de fornecedores nas contabilidades dos Ministérios e repartições interessadas para fornecerem artigos de consumo habitual com preços pré-determinados:

Art. 52. Para os fornecimentos ordinários ás repartições publicas, poderá o Governo estabelecer o regime de concorrenciais permanentes, inscrevendo-se, nas contabilidades dos Ministérios e nas repartições interessadas nos fornecimentos, os nomes dos negociantes que se propuserem a fornecer os artigos de consumo habitual, com a indicação dos preços oferecidos, qualidade e mais esclarecimentos reputados necessários.

§ 1º A inscrição far-se-á mediante requerimento ao chefe da repartição ou ao Ministro, conforme determinação regulamentar, acompanhado das informações necessárias ao julgamento da idoneidade do proponente, indicação dos artigos e preços dos fornecimentos pretendidos.

§ 2º Julgada dentro de 10 dias a idoneidade do proponente, será ordenada a sua imediata inscrição se este se subordinar ás condições exigidas para o fornecimento.

§ 3º Os preços oferecidos não poderão ser alterados antes de decorridos quatro meses da data da inscrição, sendo que as alterações comunicadas em requerimento só se tornarão efetivas após 15 dias do despacho, que ordenar a sua anotação.

§ 4º O fornecimento de qualquer artigo caberá ao proponente que houver oferecido preço mais barato, não podendo, em caso algum, o negociante inscrito recusar-se a satisfazer a encomenda, sob pena de ser excluído o seu nome ou firma do registro ou inscrição e de correr por conta dele a diferença.

O Decreto 449, de 17 de fevereiro de 1992, que instituiu o Catálogo Unificado de Materiais, os Sistemas Integrados de Registro de Preços e de Cadastro de Fornecedores na Administração Direta, nas Autarquias e nas Fundações Públicas, incluiu, novamente, no ordenamento jurídico brasileiro, o Sistema de Registro de Preços. No entanto, este não foi implantado, já que não era de caráter obrigatório.

No ano seguinte, a Lei 8.666/93, ao regulamentar o artigo 37, inciso XXI, da CF/88, tornou obrigatório, sempre que possível, a utilização do SRP nas compras efetuadas pela Administração Pública, conforme inciso II do artigo 15, da referida lei.

Em seu artigo 15, § 3º, a lei 8.666/93 estabeleceu a necessidade de regulamentação do SRP por decreto, observando-se as peculiaridades de cada região. Assim, foi editado o Decreto 2.743, de 21 de agosto de 1998, que revogou o Decreto 449/92, retro mencionado.

O Decreto 3.931, de 19 de setembro de 2001, e alterações, atualmente em vigor, revogou o Decreto 2.743/98, regulamentando o Sistema de Registro de Preços previsto no artigo 15, inciso II, da Lei n. 8.666/93.

O SRP é realizado através de Pregão ou Concorrência Pública, pelo tipo menor preço e, excepcionalmente, por técnica e preço, como descreve o § 1º do artigo 3º do Decreto 3.931/01:

Art. 3º [...]

§ 1º Excepcionalmente poderá ser adotado, na modalidade de concorrência, o tipo técnica e preço, a critério do órgão gerenciador e mediante despacho devidamente fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade.

O tipo menor preço leva em consideração o preço como fator de julgamento, tendo como critério de classificação das propostas o menor preço apresentado, pois o certame licitatório, em princípio, visa obter a melhor proposta pelo menor custo possível. Contudo, não é suficiente a proposta oferecer o menor preço absoluto para se considerar vencedora. É pressuposto de validade que a proposta ofertada atenda a todas as condições quanto às especificações estabelecidas no edital, e não contenha preço excessivo nem inexequível, sob pena de ser desclassificada da licitação.

Similar à licitação de melhor técnica, a de técnica e preço foi reservada para situações especialíssimas. A própria lei 8.666/93 não distinguiu os casos em que se aplicariam a licitação de técnica e preço e aqueles em que se aplicaria a licitação de melhor técnica, referindo-se ao cabimento indistinto de ambos os tipos (JUSTEN FILHO, 2010).

Assim, o edital ou carta-convite, quando adotar esse tipo de licitação, não estabelecerá um mínimo de técnica nem um preço máximo. As propostas técnicas serão classificadas de acordo com os fatores e critérios previamente indicados. Após tal procedimento, serão avaliadas as propostas de preço, sendo que a classificação final será feita por meio da média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, as quais ficarão obviamente sujeitas à desclassificação na hipótese de ocorrer um dos casos elencados no artigo 48 da Lei 8.666/93, a saber:

Art. 48. Serão desclassificadas:

I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação;
II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis, assim considerados aqueles que não venham a ter demonstrada sua viabilidade através de documentação que comprove que os custos dos insumos são coerentes com os de mercado e que os coeficientes de

produtividade são compatíveis com a execução do objeto do contrato, condições estas necessariamente especificadas no ato convocatório da licitação.

§ 1º Para os efeitos do disposto no inciso II deste artigo consideram-se manifestamente inexequíveis, no caso de licitações de menor preço para obras e serviços de engenharia, as propostas cujos valores sejam inferiores a 70% (setenta por cento) do menor dos seguintes valores:

a) média aritmética dos valores das propostas superiores a 50% (cinquenta por cento) do valor orçado pela administração, ou

b) valor orçado pela administração.

§ 2º Dos licitantes classificados na forma do parágrafo anterior cujo valor global da proposta for inferior a 80% (oitenta por cento) do menor valor a que se referem as alíneas "a" e "b", será exigida, para a assinatura do contrato, prestação de garantia adicional, dentre as modalidades previstas no § 1º do art. 56, igual a diferença entre o valor resultante do parágrafo anterior e o valor da correspondente proposta.

§ 3º Quando todos os licitantes forem inabilitados ou todas as propostas forem desclassificadas, a administração poderá fixar aos licitantes o prazo de oito dias úteis para a apresentação de nova documentação ou de outras propostas escoimadas das causas referidas neste artigo, facultada, no caso de convite, a redução deste prazo para três dias úteis.

Ainda segundo Justen Filho (2010), logo em seguida, foi editado o Decreto nº 4.342, de 23 de agosto de 2002, introduzindo algumas inovações, desnecessárias do ponto de vista do supracitado autor. Uma delas foi a utilização do Sistema de Registro de Preços também para a contratação de serviços.

3.2 DEFINIÇÕES DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

De acordo com o artigo 1º, parágrafo único do Decreto 3.931/01, temos as seguintes definições, características do SRP:

Parágrafo único. Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

I - Sistema de Registro de Preços - SRP - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;(Redação dada pelo Decreto nº 4.342, de 23.8.2002);

II - Ata de Registro de Preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, onde se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas;

III - Órgão Gerenciador - órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos do certame para registro de preços e gerenciamento da Ata de Registro de Preços dele decorrente;

e
IV - Órgão Participante - órgão ou entidade que participa dos procedimentos iniciais do SRP e integra a Ata de Registro de Preços.

A Ata de Registro de Preços caracteriza-se como um futuro contrato de compromisso que a Administração Pública tem com seu provável fornecedor. Assim sendo, pode-se afirmar que a Ata não é contrato. Cabe ressaltar que, pelo artigo 62 da Lei 8.666/93, a Ata de Registro de Preços pode ser representada por outra forma de documento: cartas-contrato, notas de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

Já Bittencourt (2008, p. 50) afirma que não é só a Administração Pública que ganha com a adoção do SRP, mas também seus fornecedores, “porque ficam eles certos que terão uma quantia média periódica de fornecimento, sem que tenham que participar de outra licitação”.

Moraes *apud* Bittencourt (2008) destaca que a possibilidade de fornecimento para a empresa registrada é bem maior que em uma licitação convencional. Na convencional, o fornecedor participa sabendo a quantidade exata que irá fornecer. No SRP a quantia não é fixa, mas aproximada e pode ultrapassar a quantidade estimada, dentro do limite de 25% estabelecido legalmente.

O órgão gerenciador representa o gestor do Sistema de Registro de Preços e pode ser um Ministério ou a própria comissão de licitação criada para realizar os registros de preços.

Diógenes *apud* Bittencourt (2008, p. 55) definiu:

A comissão de licitação é um grupo de pessoas, um colégio de pessoas de, no mínimo, três, [...] Qual é a natureza jurídica da Comissão? [...] a comissão é um órgão, é um setor da Administração Pública responsável por uma dada incumbência. No caso, dirigir e julgar uma licitação. Então, Comissão de Licitação é um órgão, um órgão administrativo como existem tantos.

Os órgãos participantes são os beneficiários do SRP, entidades registradas na Ata, que participam dos procedimentos iniciais, como bem cita o Decreto 3.931/01, artigo 1º, parágrafo único, inciso IV. São aqueles que participam da implantação do SRP, a convite do órgão gerenciador, informando os objetos pretendidos, a qualidade e a quantidade. Órgãos não participantes ou caronas são aqueles que não participam da implantação do SRP, mas requererem, posteriormente, ao órgão gerenciador, o uso da Ata de Registro de Preços.

Bittencourt (2008) define órgãos participantes como órgãos ou entidades agregadas ao sistema de contratações que é o registro de preços.

3.3 VANTAGENS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Todo procedimento licitatório oferece determinadas vantagens e desvantagens ao seu usuário, e com o Sistema de Registro de Preço não seria diferente. Pela análise realizada através dos dados coletados no Comprasnet/SIASG, observa-se muito mais vantagens do que desvantagens. Vejamos, a seguir, os benefícios que o SRP pode proporcionar numa instituição governamental.

3.3.1 Desnecessidade de Dotação Orçamentária

Com embasamento constitucional, a Lei de Licitações e Contratos exige a necessidade de previsão orçamentária para a realização do certame licitatório.

Porém, o certame licitatório tradicional obriga o ajuste contratual logo após a adjudicação do vencedor, o que não ocorre com a licitação que antecede o SRP, pois esta tem caráter de pretensão futura de compra. Portanto, não há necessidade de previsão orçamentária no certame licitatório que antecede o SRP, que deixará previamente selecionada a proposta mais vantajosa, só necessitando da dotação caso haja a contratação.

Segundo Justen Filho (2010, p. 146), essa característica do SRP é especialmente relevante “para entidades que estivessem impedidas de aplicar seus recursos no sistema financeiro... a ausência de utilização dos recursos representava um prejuízo irreparável, pois a inflação corroía o valor real das verbas”.

Contudo, também pode ser utilizado para objetos que dependem de outras variáveis inibidoras do uso da licitação convencional, tal como ocorre com muitos municípios que aguardam recursos de convênios – muitas vezes transferidos em final de exercício com prazo restrito para a aplicação. Liberados os recursos, se o objeto já houver sido licitado pelo Sistema de Registro de Preços, caberá, apenas, expedir a nota de empenho para consumir a contratação.

Dessa maneira, a administração pode deixar o SRP pronto para uso, em qualquer época do ano, apenas aguardando os recursos orçamentários e financeiros. Mesmo que os recursos sejam contingenciados, ao serem liberados, a administração poderá efetuar

as contratações em um curto espaço de tempo.

3.3.2 Atendimento à Imprevisibilidade de Demandas

A verdade é que o serviço público, como regra, não tem metas tão audaciosas, seja porque lida com recursos escassos, não dispondo de tão alta tecnologia, uma vez que o volume de atividades não comporta esse tipo de rigor científico na previsão. Assim, prever o consumo de pneus, de baterias de automóveis, de lâmpadas, peças de manutenção de equipamentos, cuja vida útil é afetada por fatores variáveis, constitui uma tarefa quase impossível. Diante dessas dificuldades, chefias despreparadas criam metas sem envolver todos os segmentos na organização, recaindo, sobre as autoridades responsáveis pelas aquisições, enormes pressões para procederem às compras em tempo incompatível com os trâmites legais, exigindo ou sua abreviatura, com multiplicação de nulidade, ou contratação direta sem licitação, fora das hipóteses legais. (FERNANDES, 2009, p. 98).

Um dos pontos críticos para o sucesso de uma licitação é a correta previsão da necessidade do produto e período de atendimento (RODRIGUES, 2004). Nas empresas privadas, são amplamente utilizados para um correto planejamento do consumo de bens e serviços o rigor científico e a estatística, ferramentas estas indispensáveis para prever as necessidades de contratação.

Diante de tais fatos, relata-se mais uma vantagem do SRP: registrar preços e disponibilizá-los por um ano, em Ata, para quando surgir a necessidade para aquisição dos bens ou serviços, sem meios burocráticos, de acordo com a demanda.

O modelo apresentado pelo Sistema de Registro de Preços é altamente vantajoso, ao permitir margens toleráveis de consumo mínimo e máximo, o que não acontece nas modalidades tradicionais, onde a administração tem o dever de fixar as quantidades que contratará, ficando sujeita aos limites do art. 65, § 1, da Lei nº 8.666/93, no que diz respeito a reduções ou ampliações (RODRIGUES, 2004).

A adoção de registro de preços não significa afastar a previsão de que os editais devem descrever de modo preciso o objeto da licitação. Ou seja, o sistema de registro de preços não pode gerar a ampliação dos custos de transação para o particular. A incerteza sobre quantitativos mínimos e máximos se reflete no afastamento dos empresários

sérios e na elevação dos preços ofertados à administração (JUSTEN FILHO, 2010). Isso quer dizer que a previsão das quantidades solicitadas é muito importante para o sucesso da licitação através de Sistema de Registro de Preços. É possível formular um juízo aplicável a qualquer objeto em uma sociedade industrial razoavelmente desenvolvida. Trata-se do princípio da escala, que significa que quanto maior a quantidade comercializada tanto menor o preço unitário dos produtos fornecidos. Se não for estabelecido um lote mínimo para requisição, o particular se verá em um dilema econômico, onde seus custos serão diversos em função das quantidades, resultando na formulação de preços médios.

Sempre que a administração formular requisição de lotes de maior dimensão, acabará pagando valor superior ao que poderia ter obtido se o licitante dispusesse da informação sobre a dimensão dos lotes.

De outra maneira, a administração deve aproveitar o sistema de registro de preços para obter preços por atacado, evitando os preços de varejo. Para isso, deve-se estabelecer lotes mínimos que permitam aos potenciais interessados formular a proposta mais vantajosa.

3.3.3 Eliminação do Fracionamento das Despesas

O fracionamento de despesas é evitado com a adoção do SRP pelo fato dos Órgãos Participantes terem a obrigação de planejar suas demandas pelo período de vigência da Ata de Registro de Preços. Por isso, haverá uma concorrência ou um pregão de tudo que se queira adquirir no período de vigência. E o que sobrar será licitado através de dispensa de licitação.

Um dos mais frequentes problemas encontrados em auditorias de órgãos de controle interno e/ou externo diz respeito ao fracionamento de despesa. Isto fica caracterizado quando diversas licitações, para um mesmo objeto, são realizadas em um mesmo exercício financeiro ou, ainda pior, quando seguidas dispensas de licitação são realizadas, que quando tomadas implicariam o dever de licitar.

Esse problema pode decorrer por dois fatores: a falta de planejamento no setor público que, conforme dito anteriormente, carece de dados confiáveis que permitam uma correta previsão da demanda; ou então o puro dirigismo por parte da administração

(RODRIGUES, 2004).

Esse segundo caso ocorre quando o administrador prefere dividir a contratação, para enquadrá-la em dispensas ou na modalidade de convite, onde há a autorização legal para escolher quem convidar, observadas as normas pertinentes.

Para Fernandes (2009), com a adoção do SRP, o problema deixa de existir, com a realização de uma ampla licitação, na modalidade concorrência ou pregão, considerando tudo o que se quer adquirir no exercício, e o que faltar pode ser enquadrado na modalidade pertinente de licitação ou de dispensa.

3.3.4 Redução de Volume de Estoque

A redução de estoque vem sendo um dos grandes focos das modernas tendências de administração. Tal redução acarretará uma série de benefícios para o ente, como a redução da necessidade de espaço, pessoal e recursos financeiros para a manutenção do estoque.

Na Gestão de Almoxarifado do CPqGM observa-se que, desde a implantação do SRP, este setor vem, a cada exercício, utilizando os benefícios que o sistema pode trazer para a aquisição de materiais de expediente e laboratório. As quantidades que antes eram estimadas de forma errática nas requisições de compras para o período estimado de uso em um ano, atualmente são estipuladas corretamente, de acordo com a solicitação pelo usuário final, dentro do período de 12 meses. O estoque de produtos, principalmente de reagentes e produtos químicos, que possuem curto prazo de validade, são solicitados, através das atas de registro de preços, com maior agilidade, evitando-se a sua deterioração no estoque. Houve também benefícios com a aquisição de itens que ocupam grande área no estoque. Diante de tal panorama, o SRP vem como solucionador de tal problema, por sua flexibilidade em poder requisitar o produto só quando houver a necessidade da demanda, ficando a cargo do fornecedor o ônus da estocagem. Todas estas implementações realizadas com a ajuda do Sistema de Registro de Preços garantem abaixar os custos na administração do Almoxarifado.

Segundo Carvalho (2008), grandes estoques significam grandes volumes de capital imobilizado, custos com armazenagem e vigilância e aumento do índice de perda por prazo de validade. Com a adoção do Sistema de

Registro de Preço, a Administração Pública pode fazer diversos pedidos, em curto espaço de tempo e com rapidez, de um mesmo item, em procedimento semelhante à aquisição de bens e serviços pela iniciativa privada.

As empresas privadas constataram que o correto gerenciamento do nível de estoques é uma das mais eficientes medidas para se reduzir custos e ganhar produtividade. Empresas japonesas criaram o processo de fabricação *Just-in-time*, que preconiza o fim dos estoques de matéria-prima, com a entrega de insumos sendo feita ao mesmo tempo em que o bem é produzido (FERNANDES, 2011).

Também chamado de Sistema de Produção Enxuta, o *Just-in-time* é um sistema de administração da logística da produção que tem por base a orientação de que nada deve ser produzido, transportado ou comprado antes do momento exato da necessidade. Os insumos (bens e serviços) necessários ao processo de produção são adquiridos no momento de sua necessidade para a aplicação, o que demonstra, de certa forma, similaridade com o Sistema de Registro de Preços. Para tanto, no *Just-in-time*, é efetuado um acordo com os fornecedores após o planejamento das necessidades de consumo, o que também pode ser procedido na administração de uma ata de registro de preços. O conceito de *just-in-time* pode ser aplicado em qualquer organização para reduzir estoques e, com isso, os custos decorrentes.

3.3.5 Redução do Número e dos Custos de Licitações

Outra vantagem do Sistema de Registro de Preços é a redução do número de licitações. De acordo com Fernandes (2011), o tempo gasto no início, durante sua implantação e a montagem do processo administrativo, é compensado pela diminuição do número de licitações conforme se amadurece a cultura de utilização do Sistema.

Isso acontece porque os servidores passam a perceber que quanto maior for o trabalho e esforço na fase de planejamento das necessidades e previsão de consumo, menor será o número de licitações e contratações diretas através de cotação eletrônica necessário para o atendimento das demandas. Ao se fazer menos licitações, menos recursos administrativos – materiais e humanos – são utilizados, baixando o custo da licitação (RODRIGUES, 2004).

3.3.6 Prazo Para Contratação

O prazo para contratação após a entrega das propostas é outra vantagem do Sistema de Registro de Preços. Segundo Justen Filho (2010), em uma licitação comum, a administração tem o prazo de 60 dias, contados da entrega das propostas, para efetuar a convocação para contratação. Passado esse prazo, poderá realizar nova licitação para o mesmo objeto. Dessa forma, diversas licitações para um mesmo objeto poderão ser realizadas em um mesmo exercício, caso a administração enfrente problemas financeiros e/ou orçamentários na hora de contratar, o que resulta em gastos repetidos e desnecessários. Situação diversa vive quem adota o SRP, cuja validade das propostas, finalizada a licitação, é de até um ano, o que garante flexibilidade ao administrador.

3.3.7 Preços de Aquisição Atualizados

Nos modelos tradicionais de licitação, para fornecimento contínuo de produtos ou serviços, a administração e o licitante ficam obrigados à manutenção do preço, retirando, dessa forma, a flexibilidade observada nas relações comerciais entre empresas privadas e clientes (RODRIGUES, 2004). No SRP, será previsto o modo de atualização dos preços de forma periódica, garantindo, com isso, o aproveitamento da sazonalidade dos preços, as ofertas, a variação cambial e as promoções, de acordo com o art. 15, §3º, II⁶, da Lei 8.666/93.

3.3.8 Participação de Pequenas e Médias Empresas

A participação de pequenas e médias empresas é significativamente prestigiada no SRP que, segundo Justen Filho (2010, p. 145), sob certo ângulo “aproxima-se a um cadastro de fornecedores e produtos”, o que permitiria a isonomia na participação de qualquer empresa.

⁶ Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados (Lei n. 8.666/93)

Ainda segundo a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, constante no processo TC-007.759/94-0. Decisão nº393/1994:

[...] é obrigatória a admissão, nas licitações para a contratação de obras, serviços e compras, e alienações, onde o objeto for de natureza divisível, sem prejuízo do conjunto ou complexo, da adjudicação por itens e não pelo preço global, com vistas a propiciar a ampla participação dos licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam, contudo, fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequarem-se a essa divisibilidade.

Como os itens passam a ser autônomos e com lotes de aquisição de quantidades diferentes, tanto pequenas quanto grandes empresas podem atender a necessidade do órgão solicitante.

O SRP preza pelo princípio da divisão dos itens em lotes, fazendo com que as pequenas e médias empresas tenham uma maior acessibilidade ao que é posto no edital. Consequentemente, irá gerar um número maior de empresas concorrentes, aumentando a ampla concorrência, o que é um ponto muito favorável para a Administração.

O SRP, através do pregão eletrônico, além de permitir e estimular a participação das pequenas e médias empresas, permite, também, o desenvolvimento da economia local, preocupação das administrações públicas estaduais e municipais que, segundo Fernandes (2009), “procuram sistematicamente encontrar meios de assegurar que as contratações sejam efetivadas com empresas da própria localidade, a fim de garantir a manutenção dos recursos na localidade”.

3.3.9 Vantagens Para os Licitantes

As suas vantagens existem não apenas para administração pública, mas, também, para os fornecedores. Uma delas é a possibilidade de fornecer o produto no período de um ano sem que para tanto tenha que participar de vários certames e, consequentemente, do burocratismo imposto pelas suas instaurações. Com estas vantagens, o fornecedor poderá oferecer propostas com melhores condições e mais vantajosas para a administração.

Além da maior abertura para todos os portes de empresas e da possibilidade de atualização dos preços, o SRP confere ainda outra vantagem indireta para os licitantes, que é a abertura de acesso para outros órgãos além daqueles que originalmente

participaram do registro de preços. Os órgãos não participantes (chamados de caronas) podem comprar sem licitação dos fornecedores com preços registrados, atendendo às devidas normas.

Com base nas vantagens apresentadas pelos autores anteriormente, pode-se concluir:

- a) A primeira grande vantagem deste sistema é que a Administração pode adquirir ou não o objeto que está sendo licitado. Além disto, as contratações são mais ágeis e eficazes, além de permitir uma melhor programação da Administração em relação às suas contratações.
- b) No momento da assinatura da ata, a Administração não necessitará ter disponibilidade de recursos; basta que isto ocorra quando da celebração do contrato ou da expedição do instrumento equivalente (exemplo: nota de empenho). Isso garantirá uma prontidão na aquisição dos produtos, o que nem sempre é possível pela liberação tardia de recursos do orçamento e a necessidade de devolução no final do exercício.
- c) O poder público não fica preso a um só fornecedor, não havendo, portanto, necessidade de estocar grande quantidade de material, garantindo uma redução no custo de estoque.
- d) Evita-se o fracionamento de despesa e aumenta-se a eficiência geral, em virtude da redução de processos licitatórios liberar a burocracia para outras tarefas, reforçando, assim, a ideia de economicidade do Sistema de Registro de Preços.
- e) Proveito direto em se evitar a realização de licitações sobre diversas modalidades e estabelecimento de uma rotina aperfeiçoada da atividade licitatória com periodicidade predefinida, evitando-se os atropelos do empirismo a que são condenados todos os que enfrentam a urgência no atendimento do interesse público com acentuada escassez de recursos.

- f) A possibilidade de empréstimo da ata para uma Unidade Orçamentária, da mesma esfera administrativa, nas quantidades previstas para ela no edital. Além disso, as unidades não previstas no edital, também poderão se utilizar da ata, bastando que o fornecedor registrado aceite fornecer, independentemente das obrigações anteriormente assumidas na ata. Entretanto, um Município não pode se utilizar da ata de outro Município, pois tal procedimento fere o princípio constitucional da autonomia administrativa.
- g) Com o compromisso anual de fornecimento, e pela própria característica do SRP, torna-se possível a utilização da tecnologia de informação, que, certamente, agilizará os recebimentos de material, derrubará as barreiras e distâncias geográficas, e reduzirá, em muito, os custos com os estoques.

3.4 DESVANTAGENS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Quando se aplica o Sistema de Registro de Preços numa empresa, intui-se, claramente, que haverá mudança na sua cultura organizacional.

Fernandes (2009) argumenta algumas dessas mudanças. A primeira delas é o fato de que a concorrência é uma modalidade de licitação complexa; e a segunda é a necessidade de pessoas para atualização de dados e realização de pesquisas de preços no mercado.

Segundo Rodrigues e Oliveira (2011, p. 05), existe a tendência de se perderem as oportunidades do mercado, em função da facilidade de utilização de uma ata de registro de preços, através de carona. O Plenário do TCU pôs fim a esse vício, ao registrar o entendimento no Acórdão nº 1.233/2012, de que os órgãos e entidades jurisdicionados “ao realizarem licitação com finalidade de criar ata de registro de preços atentem que: (...) em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (Lei 8.666/1993, art. 3º, caput), devem gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo

previsto no edital.

Muitas empresas fornecedoras podem evitar as licitações para SRP, em virtude das greves, aumento da taxa de juros real, preços e oferta de matérias-primas, além da Administração ter a possibilidade de não comprar nenhuma unidade de um determinado item registrado, já que a legislação lhe permite.

Fernandes *apud* Bittencourt (2008, p. 103) aponta três fatores importantes que não caracterizam a Lei 8.666/93 como vilã das contratações, dizendo:

A ausência de treinamento dos servidores responsáveis pela aplicação das normas; a não compreensão, por parte dos aplicadores, das decisões das cortes de contas e dos demais órgãos de controle, em face de tais decisões, por diversos fatores, não alcançarem o caráter pedagógico pretendido; e da fugidia ideia de que comprar pelo menor preço é comprar qualquer coisa, aceitar qualquer produto.

A aprovação da Lei 10.520/02, que passou a admitir o uso do pregão em licitações para SRP, solucionou o problema da complexidade da concorrência e agilizou o processo de forma a tornar a sistemática do SRP muito mais interessante.

A impossibilidade de prever todos os itens a serem adquiridos não é diferente da licitação convencional. Além disso, a facilidade na formação de cartéis não passa de argumento não comprovado, já que esta pode ocorrer tanto na licitação tradicional como no SRP.

Um ponto importante sobre os riscos diz respeito aos preços dos produtos. A atualização dos preços é uma das vantagens conferidas, garantindo ao fornecedor e à Administração a possibilidade de estar sempre negociando a preço de mercado. A Administração deve atenta-se, somente, às variações de preços no mercado, realizando pesquisas prévias às contratações, o que requerer tempo e recursos administrativos.

Segundo Justen Filho (2010), outra desvantagem do SRP é a possibilidade de ocorrer a incompletude. Para atender a necessidade de diversos órgãos de uma vez, a Administração pode optar por realizar licitações genéricas, estabelecendo categorias gerais de produtos, que não contemplam os casos específicos. Nesta hipótese, a existência do registro de preços não pode impor contratações inadequadas, devendo a Administração realizar licitações específicas. Isso pode ocorrer no caso das licitações para prestação de serviços, onde os mesmos devem seguir parâmetros específicos, não permitindo a adesão para outros órgãos da administração pública.

Nota-se que a maioria dos argumentos para atribuir desvantagens às licitações

utilidades através de Sistema de Registro de Preços foram facilmente questionados pelos doutrinadores. O que demonstra que o SRP é um sistema que traz vantajosidade para a Administração, atendendo aos princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública.

4 EFEITOS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NO CENTRO DE PESQUISA GONÇALO MONIZ - CPQGM

Consultando-se o site www.fiocruz.br, obteve-se o histórico de que a Fiocruz foi criada em 25 de maio de 1900, com a missão de combater os grandes problemas da saúde pública brasileira, moldando-se, ao longo de sua história, como centro de conhecimento da realidade do País e de valorização da medicina experimental. Promover a saúde e o desenvolvimento social, gerar e difundir conhecimento científico e tecnológico e ser um agente da cidadania são os conceitos que mais se difundem na atuação da Fundação Oswaldo Cruz - Fiocruz, o que a torna a mais importante instituição de ciência e tecnologia em saúde da América Latina.

Hoje, segundo o site consultado, a instituição é vinculada ao Ministério da Saúde, abriga atividades que incluem o desenvolvimento de pesquisas; a prestação de serviços hospitalares e ambulatoriais de referência em saúde; a fabricação de vacinas, medicamentos, reagentes e kits de diagnóstico; o ensino e a formação de recursos humanos; a informação e a comunicação em saúde, ciência e tecnologia; o controle da qualidade de produtos e serviços e a implementação de programas sociais, totalizando mais de 7.500 servidores e profissionais com vínculos variados.

A Fiocruz tem sua base situada no bairro de Manguinhos, Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro, numa área de 800.000 metros quadrados. Outras seis unidades da Fiocruz situam-se nas cidades de Belo Horizonte, Salvador, Recife, Manaus, Curitiba e, recentemente, foram inauguradas as unidades em cidades de Mato Grosso do Sul, Rondônia, Piauí e Ceará.

Internacionalmente, a Fiocruz tem um escritório na África, localizado em Maputo, Moçambique. Esta unidade tem como finalidade articular, acompanhar e avaliar os programas de cooperação em saúde desenvolvidos pelas unidades da Fiocruz com os países africanos, incluindo o Programa de Cooperação Interinstitucional com o Ministério da Saúde da República de Moçambique. Esses programas de cooperação incluem: cursos de pós-graduação em diferentes áreas; capacitações em serviço; ensino à distância e formação politécnica; implantação e reformulação dos Institutos Nacionais de Saúde dos países da CPLP; transferência de tecnologia para a área de produção e apoios diferenciados para o fortalecimento dos sistemas de saúde dos países da CPLP.

Os programas ainda preveem a vinda periódica de alunos e profissionais à Fiocruz, no Brasil, por períodos variados, para complementação de treinamentos, capacitações e formações acadêmicas e aperfeiçoamento técnico-profissional.

Quanto às atribuições do Centro de Pesquisa Gonçalo Moniz, pode-se citar:

Art. 20. Ao Centro de Pesquisa Gonçalo Moniz compete planejar, coordenar, supervisionar e executar atividades no campo da epidemiologia molecular, imunopatologia, protozoários, retrovírus, doenças bacterianas e virais, anemia falciforme, câncer de colo do útero, mama e próstata, entre outras, relativas a: I - realização de pesquisas científicas nas áreas biológica, biomédica, de doenças infecciosas e parasitárias, de medicina tropical e de saúde pública, bem como em outras áreas correlatas; II - desenvolvimento do ensino e formação de recursos humanos em suas áreas de competência para o sistema de saúde e de ciência e tecnologia do País; III - desenvolvimento de atividades para a melhoria da situação sócio-sanitária regional; IV - apoio técnico de referência aos laboratórios de saúde pública; e V - assessoria técnico-científica ao Sistema Único de Saúde e colaboração com organizações nacionais e internacionais em sua área de atuação. (Decreto n. 4.725/2003, art. 20).

4.1 DIAGNÓSTICO DA GESTÃO DE COMPRAS DO CPqGM

A Seção de Compras do CPqGM é composta, atualmente, por três analistas de gestão em saúde, sendo um deles pregoeiro, por um líder e também pregoeiro, além de um estagiário e um apoio administrativo. A primeira licitação utilizando o Sistema de Registro de Preços através do Pregão Eletrônico n. 62/2008, ocorreu no dia 30 de outubro de 2008, referente ao Processo Administrativo nº 25383.000255/2008-10. Foram reunidos um pregoeiro oficial deste órgão e respectivos membros da equipe de apoio, designados pela Portaria nº 006/2008 de 07/04/2008, em atendimento às disposições contidas na Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002 e no Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005. O objeto do referido pregão foi o registro de preços para aquisição de reagentes químicos.

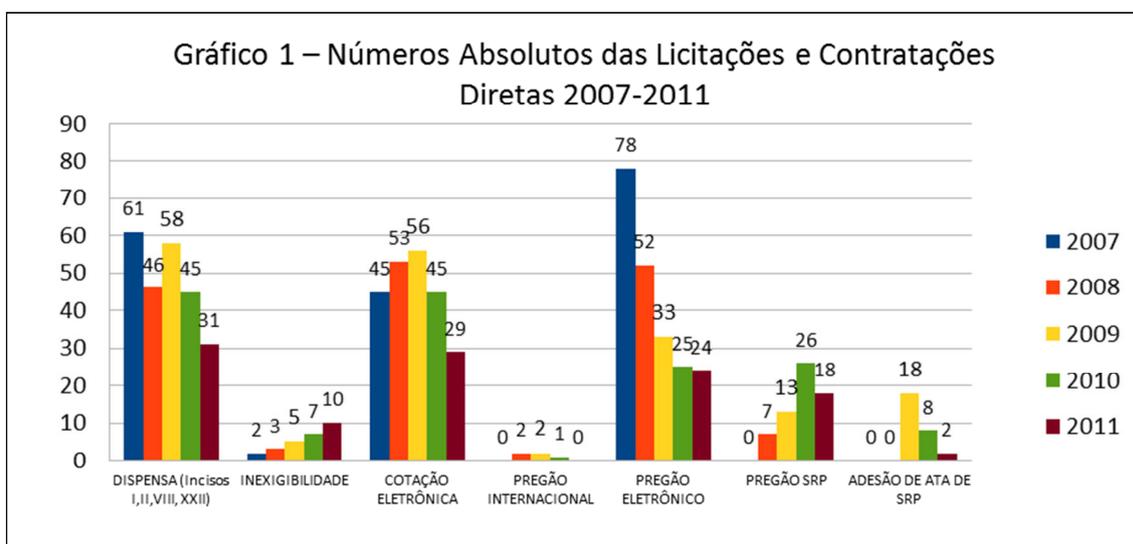
Com a introdução do Sistema de Registro de Preços no âmbito do CPqGM no segundo semestre de 2008, foi realizada uma pesquisa no sistema Comprasnet/ SIASG, buscando-se o registro de todas as licitações realizadas nos anos de 2007 a 2011, no

sentido de comparação dos dados nas licitações e contratações diretas desde a utilização das licitações realizadas através do Sistema de Registro de Preços.

Em primeiro plano, percebe-se uma redução no número absoluto de processos administrativos para a realização das compras através de licitações e contratações diretas, como relata o resultado específico B deste trabalho. Foram realizadas 186 licitações ou contratações diretas no ano de 2007, 163 no ano de 2008, 185 no ano de 2009, 156 no ano de 2010 e 113 no ano de 2011, conforme dados tabelados nos Apêndices A à E.

A seguir, serão mostrados graficamente, como se comportaram as modalidades e dispensas de licitação nos anos levantados. Vale ressaltar que, no ano de 2007, a ferramenta SRP não era aplicada no CPqGM.

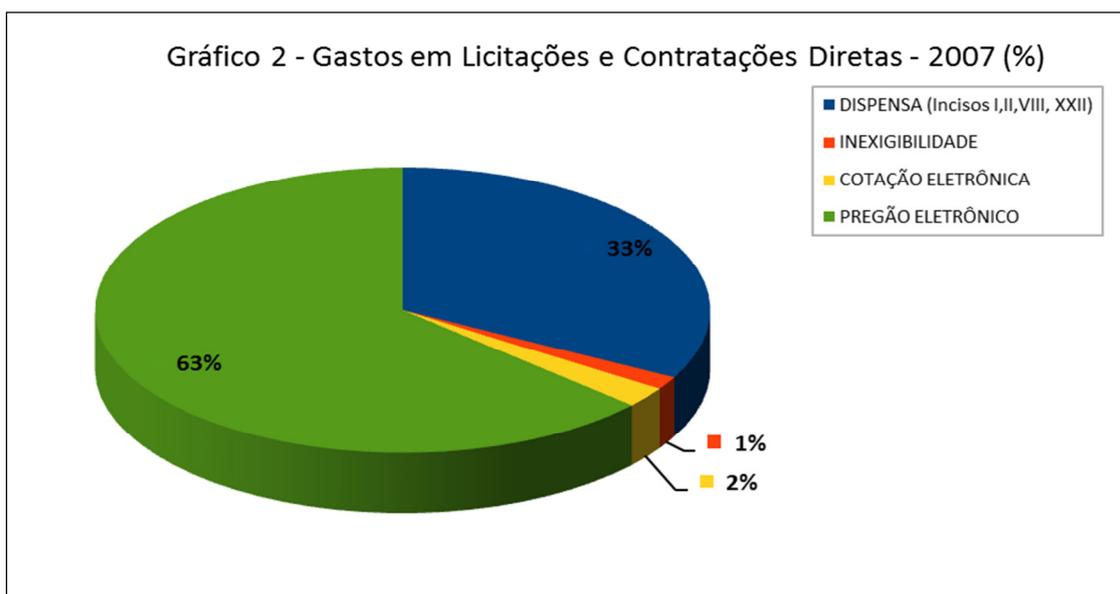
Pode-se observar no Gráfico 1, que se segue, que as licitações e contratações diretas variaram bastante, desde a utilização do SRP. O número de dispensas, dispensas por cotações eletrônicas e pregões eletrônicos comuns no período entre os anos de 2007 a 2011 foram os que sofreram declive na sua aplicação, o que demonstra uma das vantagens citadas para o Sistema de Registro de Preços: a diminuição do número e dos custos de licitações, de acordo com o resultado específico C desta dissertação.



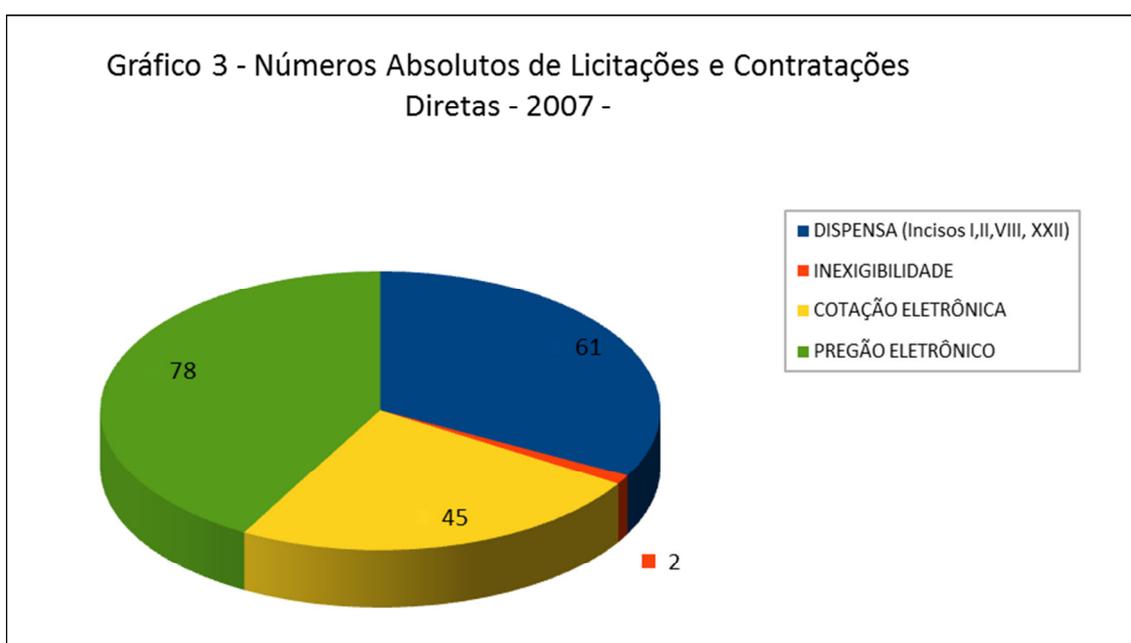
Fonte: Pesquisa documental

No gráfico 2, pode-se notar que, no ano de 2007, 63% do valor homologado referiu-se ao pregão eletrônico e 33% com as contratações diretas. Observando ainda o gráfico 3, que reflete os números absolutos de licitações e contratações diretas

realizadas no ano de 2007, percebe-se uma relação diretamente proporcional entre os valores homologados e números absolutos nas aquisições através do pregão eletrônico e, posteriormente, por dispensas e cotações eletrônicas. É possível visualizar claramente que os gastos em licitações, que são os valores homologados, seguem a mesma ordem de números absolutos de licitações e contratações diretas, ou seja, em número maior de gastos está o pregão eletrônico, seguido das dispensas e cotações eletrônicas, nesta ordem.

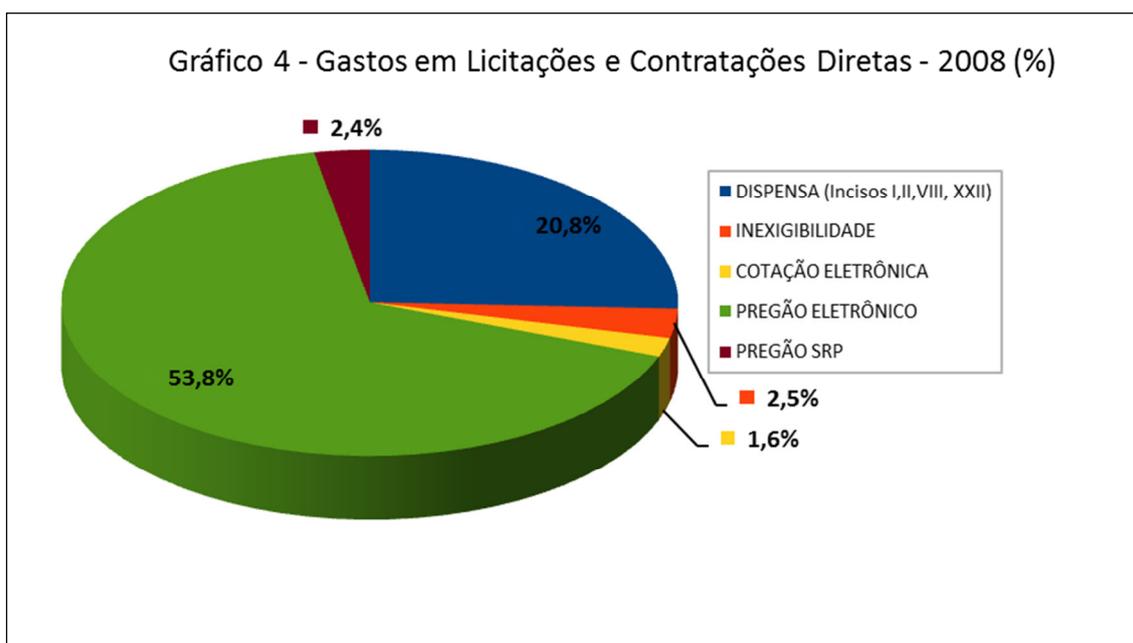


Fonte: Pesquisa documental



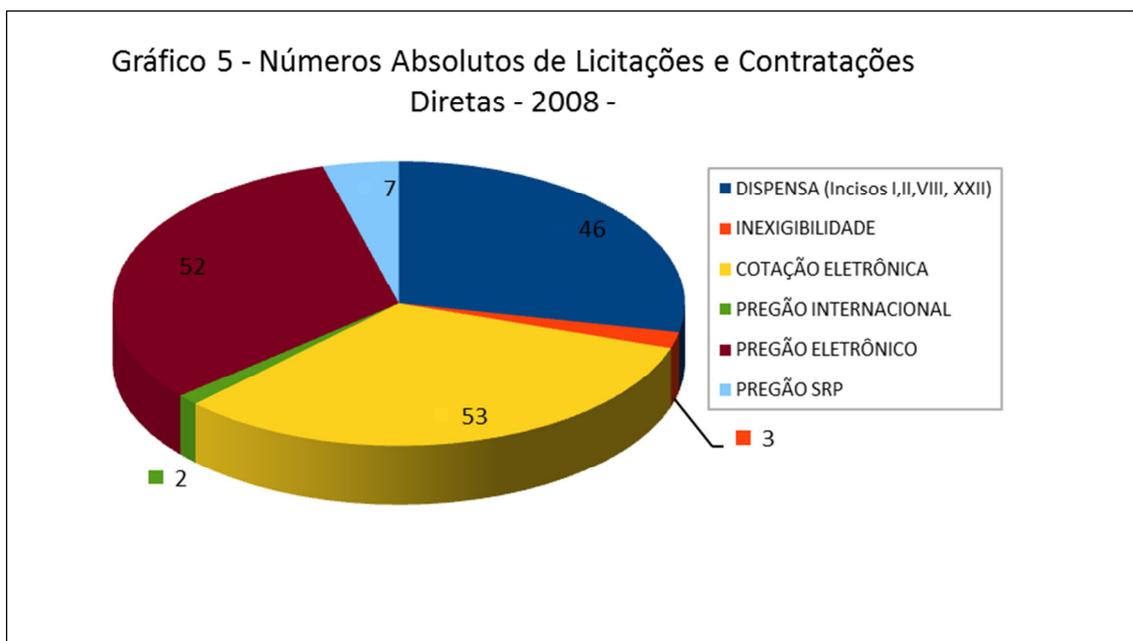
Fonte: Pesquisa documental

No gráfico 4, que corresponde ao ano de 2008, quando foram iniciadas, em outubro, as licitações através de SRP no CPqGM, nota-se, claramente, que já houve uma diminuição dos valores gastos com pregões eletrônicos, nas dispensas e nas cotações eletrônicas. É válido registrar que neste ano de 2008, houve apenas um leilão, dado este que não reflete entre as outras modalidades e dispensas, em comparação com o uso do SRP.



Fonte: Pesquisa documental

Um ponto que merece destaque no gráfico 5 é o aumento do número absoluto de cotações eletrônicas em 2008, em comparação com o ano de 2007, 53 e 45, respectivamente. Dentre as vantagens demonstradas pelo Sistema de Registro de Preços, está na resolução da imprevisibilidade da demanda por produtos e serviços que necessitam ser adquiridos ou prestados futuramente e na redução e diminuição das licitações e seus gastos administrativos, argumentados nos subitens 3.2.2 e 3.3.5 deste trabalho.



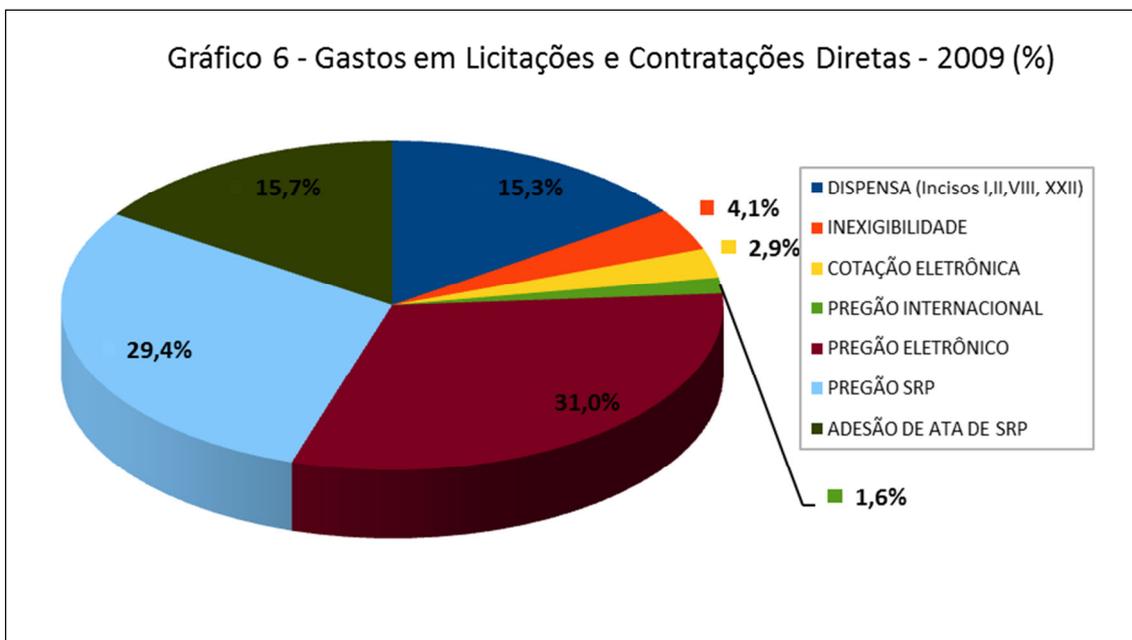
Fonte: Pesquisa documental

Nos gráficos 6 e 7, referentes ao ano de 2009, já é possível perceber os efeitos causados pelo uso do Sistema de Registro de Preços através do pregão eletrônico. Embora se tenha utilizado apenas 13 pregões eletrônicos SRP, foram homologados 29,4% dos valores utilizando esta modalidade. Outro ponto importante é que o número de licitações por SRP teve um aumento considerável, em comparação com o ano de 2008, e diminuíram-se quase pela metade as licitações por pregão eletrônico comum, também em relação ao ano de 2008. Como a intenção maior que se deseja alcançar no CPqGM com uso do SRP é que as licitações diminuam, sobretudo as cotações eletrônicas, isto se observou no ano de 2009, através dos gráficos 6 e 7. Com esses números, intui-se que o planejamento para as aquisições já começa a ser percebido. Contudo, somente a partir no ano de 2010 tal fato se concretiza. No estudo realizado na SEMOSBH, ocorreu o mesmo fenômeno no primeiro ano de aplicabilidade do SRP nas licitações daquele órgão municipal.

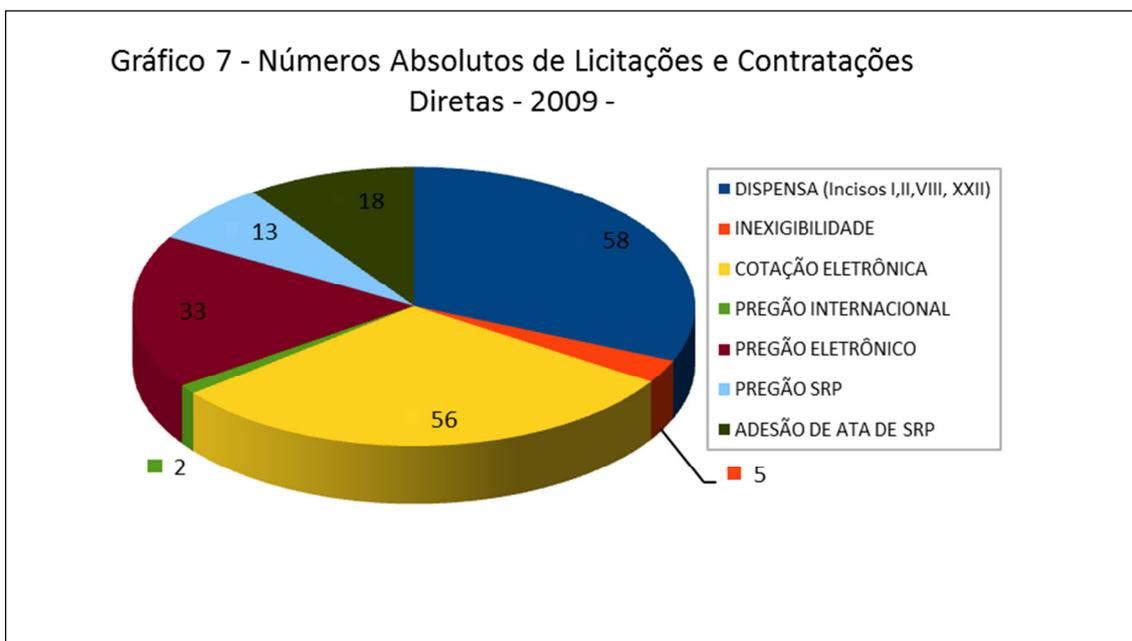
Dos gastos, que são os valores homologados em 2009, 31% se deu com as licitações através de pregão eletrônico comum, correspondente a 33 licitações; e 29,4% para os pregões eletrônicos SRP, relativos a 13 licitações. Embora o número absoluto de pregões eletrônicos comuns apresente-se maior que o de pregões SRP, os gastos quase que se equivalem, evidenciando que as licitações através do Sistema de Registro de Preços foram representativas, em se tratando de grande número de itens adquiridos ou

valores homologados expressivos.

A adesão a atas de SRP de outros órgãos do Governo Federal em 2009 foi bastante significativa. Foram aderidas 18 atas de SRP, o que representou 15,7% dos gastos no CPqGM.



Fonte: Pesquisa documental



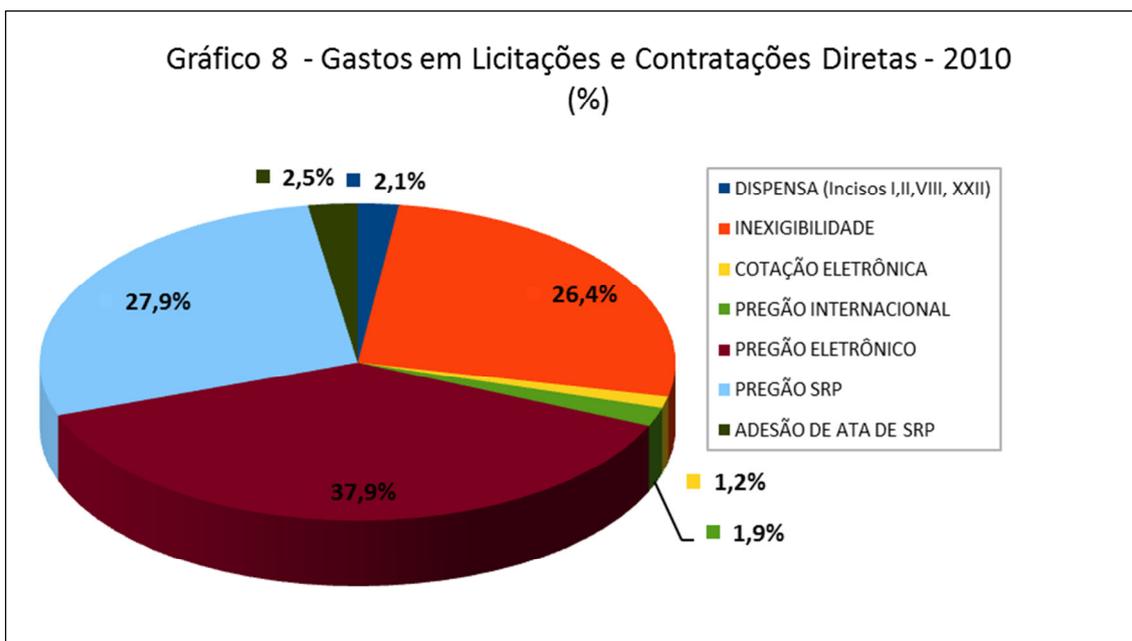
Fonte: Pesquisa documental

No ano de 2010, cuja demonstração gráfica segue nos gráficos 8 e 9, nota-se que há uma maior distribuição entre as licitações. O número absoluto entre as

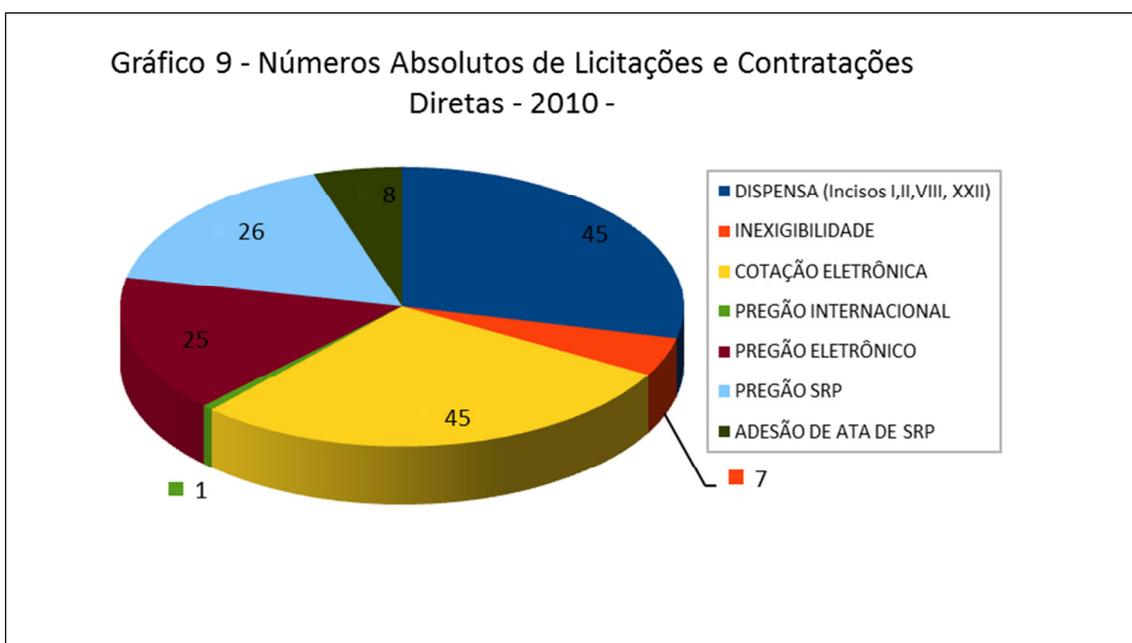
cotações eletrônicas e as dispensas diminuiu, em comparação ao ano de 2009. Isto comprova, de certa forma, segundo Fernandes (2009), a diminuição do número de licitações, neste caso, as cotações eletrônicas, com o uso do Sistema de Registro de Preços.

Importante destacar, neste ano de 2010, que os pregões eletrônicos comuns e através de SRP quase se igualaram em números absolutos. Vale ressaltar que a probabilidade dos valores homologados dos pregões comuns serem maiores que os dos pregões SRP, mesmo o número absoluto de pregões sendo maior para este último, é bastante considerável, uma vez que as licitações de serviço sempre são realizadas, em sua maioria, por pregões eletrônicos comuns e caracterizadas por grandes vultos. Somente em 2010, ocorreu o primeiro pregão eletrônico SRP para o serviço de higienização dos livros da biblioteca do CPqGM, o pregão eletrônico SRP nº 51/2010 .

Este ano de 2010 foi considerado o ápice do uso do SRP no CPqGM. É perfeitamente claro nos gráficos 7 e 9 a diminuição das aquisições por dispensas e por pregão eletrônico comum. O Almoxarifado e os laboratórios foram os principais requisitantes gerenciadores das atas. Entretanto, percebeu-se um grande percalço a ser vencido: a quantidade dos itens solicitados pelos requisitantes, na sua grande maioria, era insuficiente para atingir o propósito que o SRP propunha. O saldo de muitos materiais era totalmente utilizado muitos antes da vigência da ata, levando a realização de novas licitações dentro prazo previsto para aquisição, que é de um ano, o que contradiz o resultado específico A deste trabalho. Este fato pôde ser verificado através das consultas das atas no sistema SIASG.



Fonte: Pesquisa documental

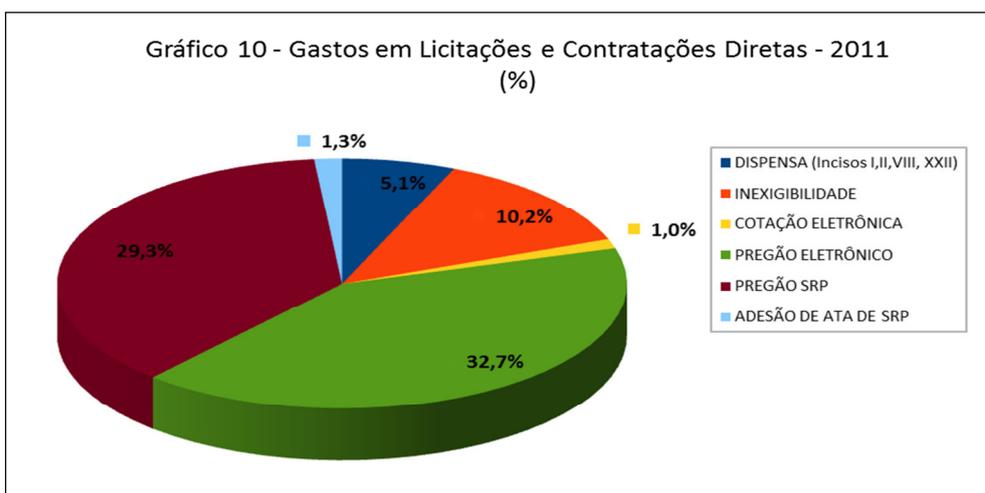


Fonte: Pesquisa documental

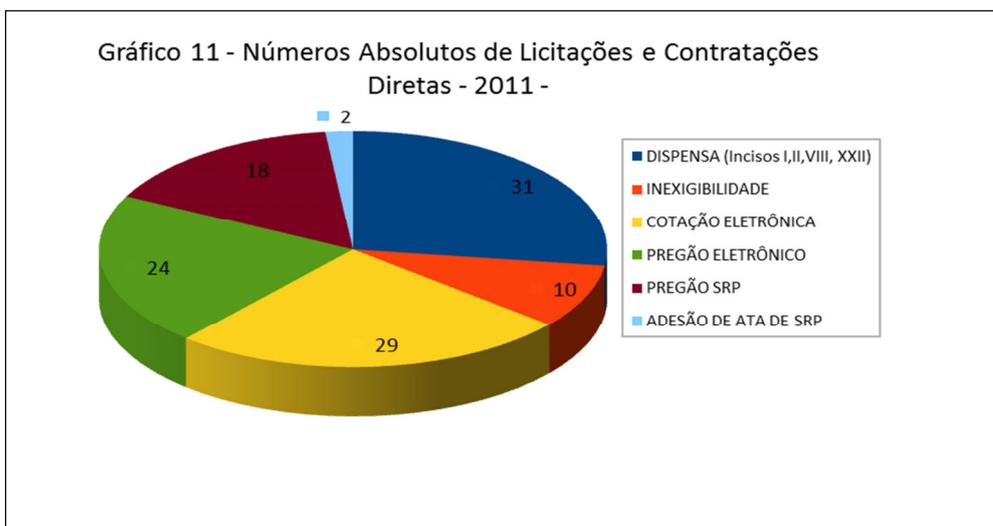
Em 2011, conforme gráfico 11, tem-se como principal observância a queda acentuada das cotações eletrônicas. Isso se deve às atas em vigência para muitos produtos ainda no ano de 2011, ou seja, licitações com pregão eletrônico SRP realizadas em 2010, mas com atas em validade até 2011. Um dos benefícios esperados para o Sistema de Registro de Preços, de acordo com Fernandes (2009), era a redução do número de licitações, em especial as contratações diretas de itens de uso comum e

comprados com maior frequência. Ressalte-se, também, que houve maior planejamento para a seleção dos itens a serem adquiridos no período estimado de um ano, conforme preceitua umas das vantagens do SRP mencionada no subitem 3.3.2 deste trabalho.

O número de pregões eletrônicos comuns supera o dos pregões SRP novamente em 2011, pelo mesmo motivo em 2010, qual seja, o grande número de pregões realizados para serviços específicos.



Fonte: Pesquisa documental



Pesquisa documental

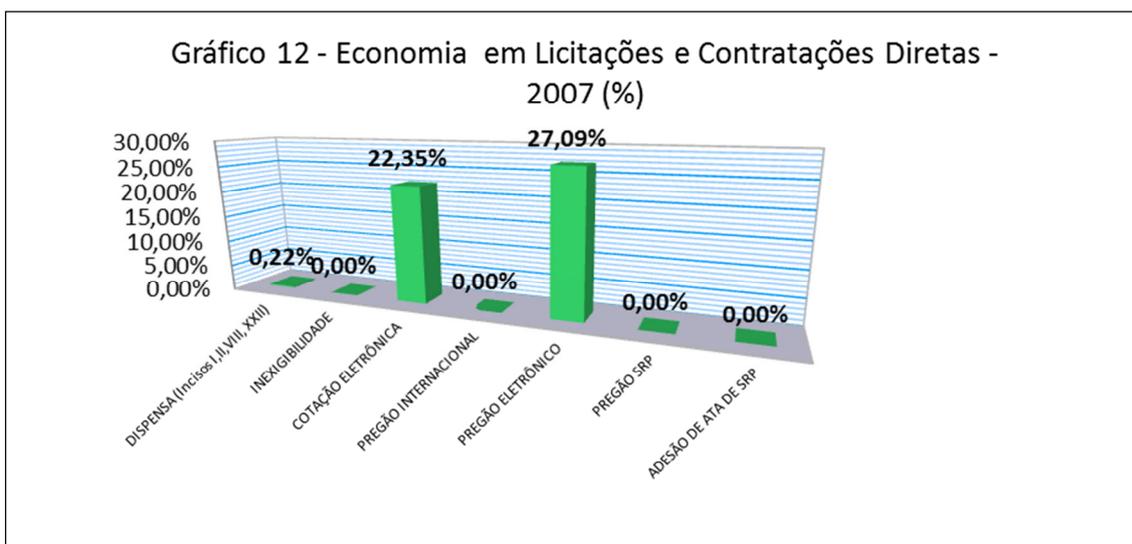
Fonte:

Os gráficos de números 12 a 16 retratam a economia gerada em licitações e contratações diretas entre os anos de 2007 a 2011. Para se chegar a tais valores, somou-se o valor total orçado pelo CPqGM, em cada modalidade, subtraindo, em seguida o valor total homologado nas licitações. Desta diferença se calculou o percentual

economizado. Esses cálculos estão expostos de forma mais detalhada nos Apêndices A a E.

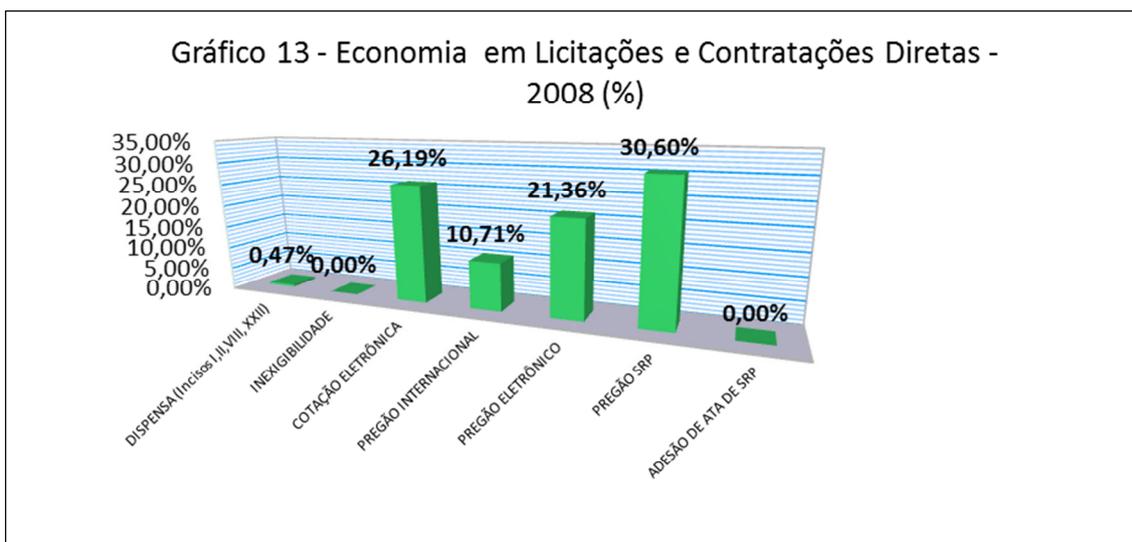
Comparando-se os números entre pregões eletrônicos comuns e SRP, nestes anos, pode-se observar que, mesmo com apenas sete pregões eletrônicos SRP em 2008, a economia gerada neste ano foi de 30,60%, superior às licitações de pregão eletrônico comum que apresentou 21,36% em economia, com um número absoluto, para esta modalidade, de 52 pregões eletrônicos. Pode-se notar, ainda, que apenas no ano de 2009, a economia gerada por pregões eletrônicos comuns foi superior aos pregões eletrônicos SRP.

Em 2011, que corresponde ao quarto ano de aplicação do SRP, ressaltou-se que esta modalidade foi a que apresentou maior índice de economia gerada entre as licitações e contratações diretas, como pode ser percebido no gráfico 16.



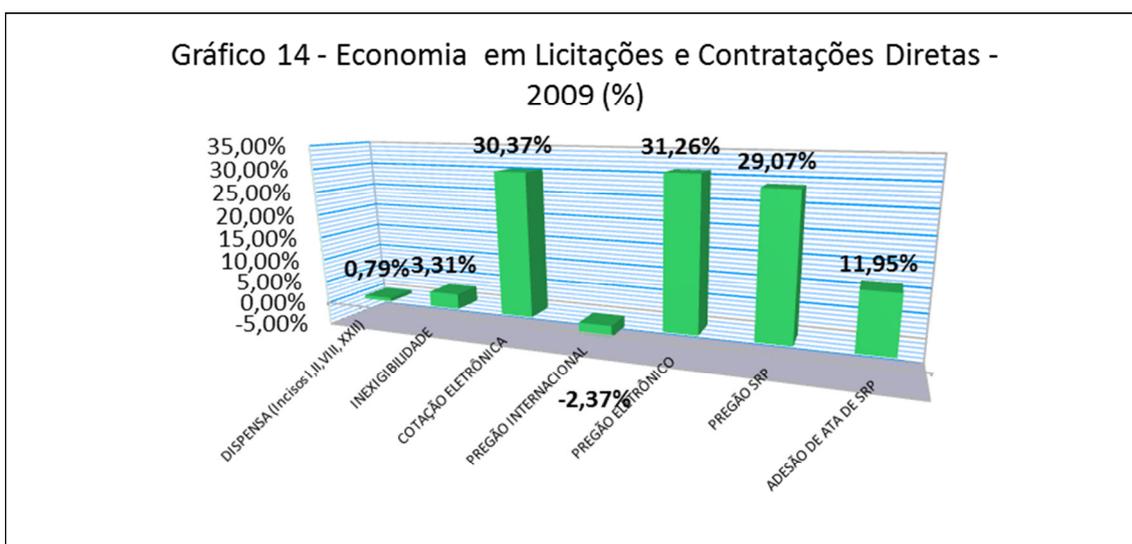
Fonte: Pesquisa documental

No gráfico 12, para pregão internacional, SRP e adesão de ata, não houve licitações no ano em questão. Por este motivo, não apresentou economia.



Fonte: Pesquisa documental

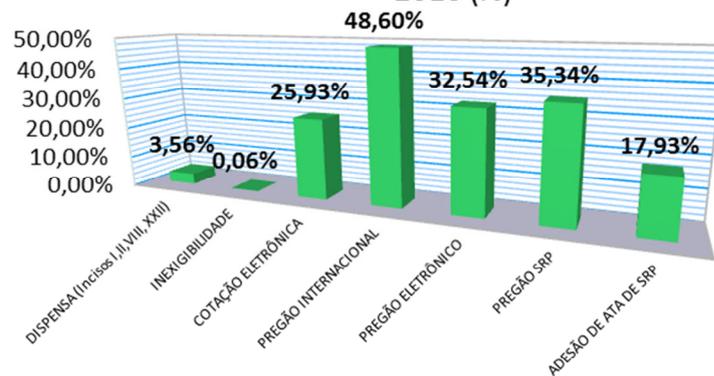
Observando o gráfico 13, as compras por inexigibilidade e por adesão de ata de SRP possuem valores nulos, devido, no primeiro caso, não haver sucesso na redução de preço de produto exclusivo durante a negociação; e no segundo, por não haver nenhuma adesão à ata de outro órgão público da esfera federal.



Fonte: Pesquisa documental

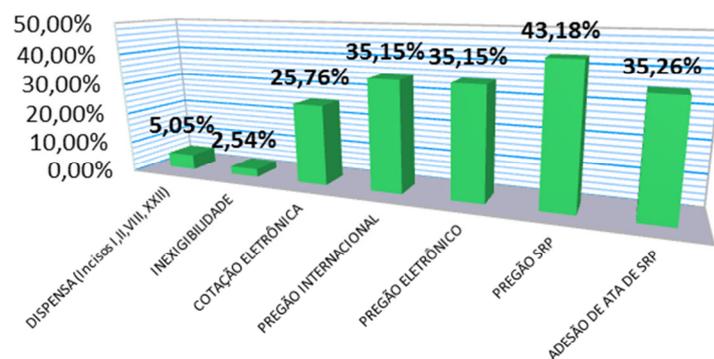
O índice de -2,37% para o pregão internacional, apresentado no gráfico 14, denota que houve item homologado com valor acima do estimado pela administração. Esta situação pode ocorrer, tendo em vista a variação cambial da moeda estrangeira com relação ao preço do item a ser adquirido, quando da abertura da licitação.

Gráfico 15 - Economia em Licitações e Contratações Diretas - 2010 (%)



Fonte: Pesquisa documental

Gráfico 16 - Economia em Licitações e Contratações Diretas - 2011 (%)



Fonte: Pesquisa documental

Passamos, então, para as considerações finais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição Federal de 1998 institucionalizou a participação da sociedade na gestão das políticas públicas, apresentando dispositivos instrumentais que viabilizam o controle dos atos dos agentes públicos. Diversos mecanismos de participação da comunidade na gestão dessas políticas vêm sendo gradativamente implementados. Conselhos, orçamento participativo e plebiscito são alguns exemplos dos mecanismos que podem ser utilizados para efetivar a prática dos dispositivos constitucionais, garantindo a publicidade e a transparência dos atos públicos.

A política de licitações no Brasil, apesar de estar alicerçada em uma legislação pouco flexível, está seguindo a tendência para a flexibilização dos processos, com controle nos resultados e não apenas nos meios.

Atualmente, percebe-se a implantação de uma série de iniciativas no sentido de aprimorar os processos relacionados à gestão de compras, incorporando modernas ferramentas já utilizadas com eficiência na iniciativa privada. A utilização do comércio eletrônico, a incorporação do pregão eletrônico como modalidade de licitação e, por fim, a contratação através do Sistema de Registro de Preços são exemplos da preocupação com a otimização de processos na aquisição de produtos e serviços na administração pública.

O objetivo deste trabalho foi investigar os efeitos provocados pela utilização do Sistema de Registro de Preços, como instrumento de gestão federal, nas licitações realizadas pelo Centro de Pesquisa Gonçalo Moniz – CPqGM, ressaltando as mudanças ocorridas em toda a gestão de compras.

É público e notório que os resultados apresentados até o ano de 2011 não rejeitam o resultado geral deste trabalho. Dentre os pontos positivos alcançados está a diminuição do número de processos administrativos, reduzindo custos e a redução das dispensas, sobretudo as realizadas por cotação eletrônica. Intui-se que o SRP contribuiu para um maior planejamento para aquisição de itens do Almoxarifado, fazendo com que haja um controle eficaz na gestão de estoques.

Em contraponto, melhorias a serem aplicadas e implementadas são necessárias para melhor aproveitamento do Sistema de Registro de Preços no CPqGM, as quais são

citadas abaixo:

- 1) Maior divulgação do conceito, características e funcionalidades que o SRP pode proporcionar para a comunidade do CPqGM, em especial os requisitantes dos laboratórios. Como observador participante, pude perceber que muitos requisitantes para materiais de laboratório desconhecem as aplicabilidades do Sistema de Registro de Preços. Este fato pode ser claramente comprovado nas requisições apresentadas à Seção de Compras, em que as quantidades solicitadas ainda não são as estimadas para uso em até um ano, como é previsível na legislação vigente. Ainda há uma grande quantidade de atas de registro de preços em que, no seu gerenciamento, a quantidade total de um ou mais itens é solicitada ao fornecedor prontamente no primeiro pedido;
- 2) As requisições de itens a serem adquiridos através de projetos, que exigem pronto atendimento em virtude do curto prazo estipulado para o uso das verbas, são enviadas para a Seção de Compras em curto espaço de tempo, demandando perda de tempo e recursos públicos, o que entra em contradição com o atendimento à imprevisibilidade da demanda e ao prazo para contratação, que são algumas das vantagens auferidas pelo SRP;
- 3) Itens de uso comum entre os laboratórios, a exemplo de reagentes químicos, aventais e luvas de proteção e equipamentos de laboratório, são requisitados por mais de um laboratório, ocasionando a repetição de um mesmo material para uma nova licitação através de SRP, já que, anteriormente, a compra desses itens já foi realizada numa outra licitação. Para minimizar essa questão, medidas como a padronização de materiais a serem adquiridos pelos laboratórios deveriam ser adotadas;

Diante das três melhorias sugeridas, pode-se concluir que ainda há muito a ser feito para que o planejamento das compras seja realizado de forma eficaz. Desta forma, rejeita-se o que foi dito no resultado específico A deste trabalho, já que, mesmo sendo aplicadas licitações através do SRP, o CPqGM tem um grande obstáculo no que se refere ao planejamento nas suas aquisições.

Uma das principais constatações é que o SRP entrou definitivamente no

cotidiano das compras e contratações realizadas pelo Centro de Pesquisa a partir de 2008, assim como ocorreu na SEMOSBH em 2007.

Uma recomendação que julga-se ser de grande valia e que traria economicidade para os cofres públicos seria a elaboração de um único pregão SRP para material de expediente, comum entre todas as unidades da Fiocruz no Brasil. Tal procedimento racionalizaria os procedimentos licitatórios e o ganho estaria na economia de escala. O inciso III do artigo 2º do Decreto Federal n. 3.931/01, inteligentemente, cita essa possibilidade.

A Administração Pública precisa modernizar-se e, nas suas aquisições, encontra-se um espaço imenso para iniciar esse processo. Dentre suas atribuições, uma se mostrava extremamente relevante sobre os demais: o pensar o sistema de compras, isto é, não só cuidar da parte burocrática dos certames licitatórios, mas também buscar mecanismos que facilitem, agilizem e modernizem o processo de compras como um todo. Não apenas comprar, mas sim planejar esse comprar para se poder gerar uma economia de escala, bem como criar um padrão para essas aquisições.

Dentre as limitações deste trabalho, ficam algumas sugestões para futuras pesquisas, ditas a seguir:

- Um estudo investigando a economia gerada para o erário pela redução de processos administrativos para aquisição de materiais e serviços, com o advento do SRP;
- Uma pesquisa analisando se os preços unitários ofertados pelos fornecedores para os pregões eletrônicos são equiparáveis aos preços unitários ofertados nas licitações SRP;
- Uma pesquisa sobre a economia real na gestão de estoques com a utilização do Sistema de Registro de Preços.

E, por fim, podemos verificar que mesmo com a iniciativa do pregão eletrônico SRP, por si só, não é capaz de fazer mudanças estruturais na composição do Estado no Brasil. Torna-se, portanto, uma medida incremental que contribui de forma decisiva para o aumento da sua eficiência, provocando redução de gastos inúteis, bem como o aumento da accountability. Assim, é uma demonstração de que o avanço, no caso brasileiro, em direção à uma sociedade mais accountable vai se dar, ao que tudo indica,

de uma forma lenta, incremental e não por grandes rupturas, isso devido ao poder das forças patrimonialistas ainda enraizadas ao redor do Estado.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998. Cap. 7, p. 173-199
- ATKINSON, P.; HAMMERSLEY, M. (1994). Ethnography and participant observation. In: Handbook of qualitative research. Londres, Sage, 1994. p. 248-261.
- BARBOSA FILHO, D. F. **Governo eletrônico. Uma nova forma de gestão da administração pública para o século XXI**. Rio de Janeiro: COPPE/UFRJ. v. 3, 2000. 120 p.
- BARBOSA, A.; FARIA, F.; PINTO, S. **Organizando os Ativos Tecnológicos do Governo: Modelo de Referência para a Implantação de Programas de Governo Eletrônico Centrado no Cidadão**. In: CLADEA, 2005 Anais... Santiago, Chile: CLADEA, 2005.
- BITTENCOURT, Sidney. **Licitação de registro de preços: comentários ao Decreto n. 3.931, de 19 de setembro de 2001**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- _____. **Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm>. Acesso em: 01 jul. 2011.
- _____. **Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/d3931htm.htm>. Acesso em: 05 mar. 2011.
- _____. **Decreto nº 4.342, de 23 de agosto de 2002**. Altera dispositivos do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/decreto/D2743.htm>. Acesso em: 05 nov. 2011.
- _____. **Decreto nº 2.743, de 21 de agosto de 1998**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/decreto/D2743.htm>. Acesso em: 05 nov. 2011.

_____. **Decreto nº 449, de 21 de fevereiro de 1992.** Institui o Catálogo Unificado de Materiais, os Sistemas Integrados de Registro de Preços e de Cadastro de Fornecedores, na Administração Direta, nas Autarquias e nas Fundações Públicas, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/0449.htm>. Acesso em: 10 dez. 2011.

_____. **Decreto 4.536, de 28 de janeiro de 1922.** Organiza o Código de Contabilidade da União. Disponível em <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=46952>. Acesso em: 06 dez. 2011.

_____. **Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10520.htm>. Acesso em: 06 mar. 2011.

_____. **Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 24 maio 2012.

_____. Tribunal de Contas da União. Processo nº TC-007.759/94-0. Decisão nº 393/1994 – Plenário. Relator: Ministro Paulo Affonso Martins de Oliveira. Brasília, 15 de junho de 1994. **Diário Oficial [da] União**, Brasília, DF, 29 de junho de 1994. p. 9622. Obs.: os dispositivos referem-se à Lei nº 8.666/93, sem a alteração da Lei nº 8.883/94.

_____. **Decreto 4.725, de 09 de junho de 2003.** Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Fundação Oswaldo Cruz - FIOCRUZ, e dá outras providências. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4725.htm. Acesso em: 08 dez. 2011.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. 47 (1): p. 7-29, 1996.

BRESSER PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania**. ENAP, São Paulo: Editora 34, 1998.

CARVALHO, Carlos Henrique Soares. **Os Efeitos do Sistema de Registro de Preços nas Compras Públicas: estudo de caso da Secretaria Municipal de Obras, Serviços Básicos e Habitação da Cidade de Manaus**. 2008. 112 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

CERTO, A. L.; BERVIAN, P. A. **Metodologia Científica**. 4ª edição, São Paulo: Makron Books, 1996.

COSTA, André Lucirton. **Sistemas de Compras Privadas e Públicas no Brasil**. Revista de Administração, São Paulo v. 35, n.4, p. 119 - 128 Out/Dez 2000.

COSTA, V. M. F. **A Dinâmica Institucional da Reforma do Estado: Um Balanço do Período FHC**. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (Org.). **O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC**, Brasília: MP - SEGES. 2002. Parte II. 316 p.

CULAU, A. A.; FORTIS, M. F. A. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. XI Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, p. 7–10, 2006.

CUNHA, Armando; REZENDE, Fernando. **Disciplina Fiscal e Qualidade do Gasto Público**: fundamentos da Reforma Orçamentária. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª edição São Paulo: Editora Atlas, 2011.

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. **Estrutura e organização do Poder Executivo**. Brasília: ENAP. P. 109-126, 1993.

EVANS, P. **The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change**. In: HAGGARD, S.; KAUFMAN, R. (Org.). *The Politics of Economic Adjustments*. Princeton: Princeton University Press. 1992.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 4ª edição Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação Direta sem Licitação**. 9ª edição Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

FURTADO, Madeline Rocha. **Sistema de Registro de Preços – Considerações práticas**. Clubjus, Brasília-DF: 07 nov. 2007. Disponível em: <<http://www.clubjus.com.br/?artigos&ver=2.11500&hl=no>>. Acesso em: 22 dez. 2011.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 15ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 3. ed., São Paulo: Campus, 2007.

GUIMARÃES, Edgar; NIEBUHR, Joel de Menezes. **Registro de Preços - Aspectos**

Práticos e Jurídicos. 1ª ed. São Paulo: Forum, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** 14ª edição. São Paulo: Dialética, 2010.

LEÃO, Eliana Goulart. **O Sistema de Registro de Preços: uma Revolução nas Licitações.** 2ª. edição. Campinas: Bookseller, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 36ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo,** 28ª Edição. Editora Malheiros; São Paulo, 2011.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos.** 12ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico.** 6ª edição. Curitiba: Zênite, 2011

NUNES, Edson. **A gramática política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF: ENAP, 1997.

O'DONNELL, Guilherme (1998), Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27-54.

PINHO, J. G. Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre política, internet e democracia na realidade brasileira. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, vol. 51, n. 1, jan.-fev. 2011 – Pensata.

PINHO, José Antonio G. de. Investigando portais de governo eletrônico de Estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, maio. /jun. 2008.

PINHO, J. G. Reforma do Aparelho do Estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Revista Organizações & Sociedade**, vol. 05, n.12, mai-ago 1998.

PINHO, José Antônio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 43, n. 6, dez. 2009. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000600006&lng=pt&nrm=iso>. acesso em 11 mar. 2012. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122009000600006>

REZENDE, F. A. Reforma do Estado em perspectiva comparada. In: BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Balanco da reforma do Estado no Brasil: A nova gestão pública.** Brasília, DF: SEGES, 2002.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Por que falham as reformas administrativas?** Rio de Janeiro: FGV Editora, 2004.

RODRIGUES, Marcos Figueiredo; OLIVEIRA, Marcos Inoi. **Revolução na gestão de compras do setor público: o sistema de registro de preços, o pregão e o Portal Comprasnet.** Disponível em: http://www.anpad.org.br/evento.php?acao=trabalho&cod_edicao_subsecao=49&cod_evento_edicao=6&cod_edicao_trabalho=2580#self. Acessado em 03 dez. 2011.

RODRIGUES, Marcos Figueiredo. **Proposta de melhoria do processo de aquisição de materiais e contratação de serviços na administração pública:** Modelo aplicável à Marinha de Guerra. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Escola Brasileira de Administração Pública – EBAPE, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2004.

SCARPINELLA, Vera. **Licitação na modalidade de pregão.** 2ª edição. São Paulo: Malheiros, 2003.

SOUZA, Ziegler de. Registro de Preços: uma ótima ferramenta que a administração praticamente desconhece. **Revista DCAP IOB**, Direito Administrativo, Contabilidade e Administração Pública, ano VII, n. 7, p. 15-20, jul. 2003.

SPINK, Peter. Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa. Em BRESSER PEREIRA, L. C. & SPINK, P. (orgs) **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** Rio de Janeiro: FGV, 1998.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **Fundamentos de la reforma del Estado.** ENANPAD, 2001.

VASCONCELLOS, F. **Licitação pública: análise dos aspectos relevantes do pregão.** Disponível em: <www.ccj.ufpb.br/primafacie/prima/artigos/n7/licitacao.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2011.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração.** 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2006.

_____. **Sistema de Registro de Preços. Anotações importantes sobre o Sistema de Registro de Preços para os gestores federais, estaduais e municipais melhorarem o planejamento e o controle nas aquisições de bens e serviços.** Controladoria-Geral da União. Brasília, 2011.

YIN, Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Tradução Daniel Grassi. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICES.

APÊNDICE A – Resumo das Compras 2007

Unidade: CPqGM

<i>MODALIDADE</i>	<i>QUANTIDADE PROCESSOS</i>	<i>VALOR ESTIMADO (R\$)</i>	<i>VALOR HOMOLOGADO (R\$)</i>	<i>ECONOMIA (R\$)</i>	<i>ECONOMIA (%)</i>
DISPENSA (Incisos I,II,VIII, XXII)	61	1.212.478,77	1.209.772,32	2.706,45	0,22%
INEXIGIBILIDADE	2	54.364,42	54.364,42	0,00	0
COTAÇÃO ELETRÔNICA	45	111.841,95	86.842,31	24.999,64	22,35

PREGÃO PRESENCIAL INTERNACIONAL	Não se aplicou no CPqGM				
PREGÃO ELETRÔNICO SRP	Não se aplicou no CPqGM				
PREGÃO ELETRÔNICO	78	3.205.286,81	2.337.104,66	868.182,15	27,09

ADESÃO ATA DE SRP	Não se aplicou no CPqGM				
-------------------	-------------------------	--	--	--	--

<i>TOTAL GERAL</i>	186	4.583.971,95	3.688.083,71	895.888,24	19,54
--------------------	-----	--------------	--------------	------------	-------

Fonte: Elaborado pelo autor

APÊNDICE B – Resumo das Compras 2008

Unidade: CPqGM

<i>MODALIDADE</i>	<i>QUANTIDADE PROCESSOS</i>	<i>VALOR ESTIMADO (R\$)</i>	<i>VALOR HOMOLOGADO (R\$)</i>	<i>ECONOMIA (R\$)</i>	<i>ECONOMIA (%)</i>
DISPENSA (Incisos I,II,VIII, XXII)	46	1.253.978,44	1.248.052,62	5.925,82	0,47%
INEXIGIBILIDADE	3	148.851,62	148.851,62	0,00	0%
COTAÇÃO ELETRÔNICA	53	130.129,26	96.048,89	34.080,37	26,19%

PREGÃO PRESENCIAL INTERNACIONAL	2	31.313,29	27.960,00	3.353,29	10,71%
PREGÃO ELETRÔNICO	52	4.107.118,47	3.229.705,05	877.413,42	21,36%
PREGÃO ELETRÔNICO SRP	7	203.145,84	140.973,65	62.172,19	30,60%
TOTAL PREGÕES SRP, ELETRÔNICO E PRESENCIAL	61	4.341.577,60	3.398.638,70	942.938,90	21,72%

ADESÃO ATA DE SRP	Não se aplicou no CpqGM				
-------------------	-------------------------	--	--	--	--

TOTAL GERAL	163	6.925.369,52	5.998.670,80	926.698,72	13,38%
--------------------	------------	---------------------	---------------------	-------------------	---------------

* Houve o leilão nº 001/2008

Fonte: Elaborado pelo autor

APÊNDICE C – Resumo das Compras 2009

Unidade: CPqGM

<i>MODALIDADE</i>	<i>QUANTIDADE PROCESSOS</i>	<i>VALOR ESTIMADO</i>	<i>VALOR HOMOLOGADO</i>	<i>ECONOMIA (R\$)</i>	<i>ECONOMIA (%)</i>
DISPENSA (Incisos I, II, VIII, XXII)	58	553.909,95	549.542,04	4.367,91	0,79%
INEXIGIBILIDADE	5	152.178,01	147.145,22	5.032,79	3,31%
COTAÇÃO ELETRÔNICA	56	146.952,42	102.327,21	44.625,21	30,37%

PREGÃO PRESENCIAL INTERNACIONAL	2	55.150,21	56.457,05	-1.306,84	-2,37%
PREGÃO ELETRÔNICO	33	1.618.068,30	1.112.254,39	505.813,91	31,26%
PREGÃO ELETRÔNICO SRP	13	1.484.496,81	1.052.890,63	431.606,18	29,07%
TOTAL PREGÕES SRP, ELETRÔNICO E PRESENCIAL	48	3.157.715,32	2.221.602,07	936.113,25	29,65%

ADESÃO ATAS DE SRP	18	639.708,19	563.277,36	76.430,83	11,95%
--------------------	----	------------	------------	-----------	--------

TOTAL GERAL	185	4.650.463,89	3.583.893,90	1.066.569,99	22,93%
--------------------	------------	---------------------	---------------------	---------------------	---------------

Fonte: Elaborado pelo autor

APÊNDICE D – Resumo das Compras 2010

Unidade: CPqGM

<i>MODALIDADE</i>	<i>QUANTIDADE PROCESSOS</i>	<i>VALOR ESTIMADO</i>	<i>VALOR HOMOLOGADO</i>	<i>ECONOMIA (R\$)</i>	<i>ECONOMIA (%)</i>
DISPENSA (Incisos I,II,VIII, XXII)	45	172.458,10	166.324,84	6.133,26	3,56%
INEXIGIBILIDADE	7	2.115.998,15	2.114.732,85	1.265,30	0%
COTAÇÃO ELETRÔNICA	45	127.625,38	94.533,47	33.091,91	25,93%
PREGÃO ELETRÔNICO	25	4.503.022,85	3.037.729,86	1.465.292,99	32,54%
PREGÃO PRESENCIAL INTERNACIONAL	1	299.594,70	154.000,00	145.594,70	48,60%
PREGÃO PRESENCIAL INTERNACIONAL - SRP	1	103.133,65	104.120,00	-986,35	-0,96%
PREGÃO ELETRÔNICO SRP	24	3.299.390,32	2.133.525,26	1.165.865,06	35,34%
TOTAL PREGÃO ELETRÔNICO, PRESENCIAL E SRP	51	8.205.141,52	5.429.375,12	2.775.766,40	33,83%
ADESÃO ATAS DE SRP	8	245.378,79	201.374,10	44.004,69	17,93%
TOTAL GERAL	156	10.866.601,94	8.006.340,38	2.860.261,56	26,32%

Fonte: Elaborado pelo autor

APÊNDICE E – Resumo das Compras 2011

Unidade: CPqGM

<i>MODALIDADE</i>	<i>QUANTIDADE PROCESSOS</i>	<i>VALOR ESTIMATIVO</i>	<i>VALOR HOMOLOGADO</i>	<i>ECONOMIA (R\$)</i>	<i>ECONOMIA (%)</i>
DISPENSA (Incisos I,II,VIII, XXII)	31	1.991.644,36	1.891.148,02	100.496,34	5,05%
INEXIGIBILIDADE	10	770.496,36	750.923,34	19.573,02	3%
COTAÇÃO ELETRÔNICA	28	95.784,21	71.113,95	24.670,26	25,76%
PREGÃO PRESENCIAL INTERNACIONAL	Não se aplicou no CPqGM				
PREGÃO ELETRÔNICO	24	3.719.802,60	2.412.140,68	1.307.661,92	35,15%
PREGÃO ELETRÔNICO SRP	18	3.811.219,22	2.165.642,07	1.645.577,15	43,18%
TOTAL PREGÕES ELETRÔNICOS E SRP	42	7.531.021,82	4.577.782,75	2.953.239,07	39,21%
ADESÃO ATAS DE SRP	2	142.579,89	92.311,00	50.268,89	35,26%
TOTAL GERAL	113	10.531.526,64	7.383.279,06	3.148.247,58	29,89%

* Houve a Concorrência Pública nº 011/2011

Fonte: Elaborado pelo autor