

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

HANNE CARDOSO DE REZENDE ZAMPROGNO

**SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS AQUISIÇÕES
DE BENS: ESTUDO DE CASO NA POLÍCIA MILITAR DO
ESPÍRITO SANTO NO PERÍODO DE 2007 A 2012.**

**VITÓRIA
2013**

HANNE CARDOSO DE REZENDE ZAMPROGNO

**SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS AQUISIÇÕES
DE BENS: ESTUDO DE CASO NA POLÍCIA MILITAR DO
ESPÍRITO SANTO NO PERÍODO DE 2007 A 2012.**

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Gestão Pública do Centro de
Ciências Jurídicas e Econômicas da
Universidade Federal do Espírito
Santo, como avaliação parcial para o
título de Mestre.

**VITÓRIA
2013**

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)

Z26s Zamprogno, Hanne Cardoso de Rezende, 1982-
Sistema de registro de preços nas aquisições de bens :
estudo de caso na Polícia Militar do Espírito Santo no período de
2007 a 2012 / Hanne Cardoso de Rezende Zamprogno. – 2013.
126 f. : il.

Orientador: Margareth Vetis Zaganelli.
Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) –
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências
Jurídicas e Econômicas.

1. Administração pública. 2. Licitação pública. 3. Compras
(Serviço público). 4. Espírito Santo (Estado) - Polícia militar. I.
Zaganelli, Margareth Vetis. II. Universidade Federal do Espírito
Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 35

HANNE CARDOSO DE REZENDE ZAMPROGNO

**SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS AQUISIÇÕES
DE BENS: ESTUDO DE CASO NA POLÍCIA MILITAR DO
ESPÍRITO SANTO NO PERÍODO DE 2007 A 2012.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como avaliação parcial para o título de Mestre.

Aprovada em ____ de _____ de 2013

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Margareth Vetis Zaganelli
Universidade Federal do Espírito Santo
Orientadora

Prof^a. Dr^a. Sônia Maria Dalcomuni
Universidade Federal do Espírito Santo

Prof. Dr. Adriano Sant'ana Pedra
Faculdade de Direito de Vitória

A meus pais, Inez e Rezende, por tudo que sou.

A Erich, meu amor.

À Giovanna, minha vida.

Agradeço primeiramente a Deus, autor da vida, pela força e superação a cada dia.

Ao meu esposo pelo carinho, apoio, paciência e compreensão.

À minhas amigas pela força e torcida.

À Prof. Margareth pelo incentivo, orientação e exemplo.

À Prof. Teresa Cristina pela disponibilidade e compreensão.

Aos membros da PMES que prontamente apoiaram essa pesquisa.

“Conhecimento não é aquilo que você sabe,
mas o que você faz com aquilo que você sabe.”

Aldous Huxley

RESUMO

A Administração Pública, para realizar a aquisição de bens, deve fazê-la por meio de procedimento licitatório. A lei de licitações estabelece que, preferencialmente, as compras deverão ser realizadas por meio do sistema de registro de preços. O sistema de registro de preços é um procedimento licitatório, na modalidade pregão ou concorrência, através do qual será escolhida e registrada a proposta mais vantajosa para Administração. A Polícia Militar do Espírito Santo (PMES), órgão do poder executivo estadual, a partir do ano de 2007 passou a utilizar gradualmente esse sistema para a aquisição de bens. Face à essa mudança nas compras públicas da PMES, indagou-se como a utilização do sistema de registro de preços, na prática administrativa para aquisição de bens, pode ser mais vantajosa para a PMES. Este trabalho objetivou analisar o uso desse sistema nas compras públicas realizadas pela PMES no período de 2007 a 2012, em comparação com as compras públicas realizadas por licitação convencional, a fim de potencializar suas vantagens e minimizar suas desvantagens. Para tanto, utilizou-se de uma abordagem qualitativa de pesquisa, com natureza descritiva, para expor as características desse fenômeno, e como técnica de pesquisa o estudo de caso. Buscou-se identificar as vantagens e desvantagens do uso do sistema de registro de preços nas aquisições de bens da PMES, através da análise 66 processos de compra por licitação e pelo registro de preços e realizadas entrevistas com três servidores que atuam na instrução dos processos. Verificou-se que a utilização do sistema de registro de preços para aquisição de bens é necessária, contudo as práticas administrativas adotadas não tem possibilitado que a instituição obtenha as vantagens que o sistema de registro de preços pode oferecer. A fim de reverter esse cenário, foram apresentadas propostas que possibilitarão otimizar e aperfeiçoar as práticas administrativas para que a utilização do sistema de registro de preços traga vantajosidade à PMES.

Palavras chaves: Administração Pública - Licitação – Registro de Preços.

ABSTRACT

The Public Administration to carry out the acquisition of goods, it must do it through a public tender procedure. The public tender law provides that, preferably, purchases should be made through registration pricing. The registration system price is a public tender process, the modality or trading competition, through which will be chosen and recorded the advantage offer for Administration. The Military Police of Espirito Santo (PMES), an agency of the state executive, from the year 2007 gradually began to use this system for the procurement of goods. Given this change of PMES in public procurement, asked as the use of the log pricing system, administrative practice for the acquisition of goods, may be more advantageous for PMES. This study aimed to analyze the use of this system in public procurement carried out by PMES in the period 2007-2012, compared to purchases by conventional public procurement in order to maximize their advantages and minimize their disadvantages. For this, we used a qualitative research approach with descriptive nature, to expose the characteristics of this phenomenon, and as a research technique case study. Sought to identify the advantages and disadvantages of the use of the log pricing system in the acquisition of assets of PMES, through the analysis of 66 cases per public tender and the purchase price registry and interviewed three servers work in prosecution. It was found that the use of the log pricing system for acquisition of goods is required, however the administrative practices has not enabled the institution to get the advantages that the registration system can offer prices. In order to reverse this scenario, proposals that will enable optimizing and improving administrative practices for the use of price registration system to bring advantage PMES were presented.

Key words: Public Administration - Public Tender - Price Registry.

LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1 – Número de atas de registro de preços utilizadas pela PMES para aquisição de bens no período de 2007 a 2012.....	75
Gráfico 2 – Tempo de duração dos processos licitatórios da PMES no período de 2007 a 2012.....	84
Gráfico 3 – Número de lotes por processo licitatório da PMES no período de 2007 a 2012.....	86
Gráfico 4 – Itens registrados em ata de registro de preços da PMES comprados e não comprados no período de 2007 a 2012	91
Gráfico 5 – Viabilidade das atas de registro de preços da PMES para aquisição em dois anos orçamentários no período de 2007 a 2012	96

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de processos licitatórios para aquisição de bens de 2007 a 2012 na PMES	73
Tabela 2 – Categorias de objeto adquiridos pela PMES e sua forma de aquisição no período de 2007 a 2012	78
Tabela 3 – Quantidade de processos selecionados por categoria de objeto	80
Tabela 4 – Processos selecionados para a pesquisa	81
Tabela 5 – Desconto sobre valor estimado da compra nos processos licitatórios da PMES no período de 2007 a 2012	85
Tabela 6 – Índice de compra dos itens registrados no sistema de registro de preços da PMES no período de 2007 a 2012	91
Tabela 7- Número de compras nos processos pelo sistema de registro de preços da PMES no período de 2007 a 2012	93
Tabela 8 – Adesões à atas de registro de preços da PMES no período de 2007 a 2012.....	94

LISTA DE SIGLAS

ACG – Assistência do Comando Geral
AGE – Auditoria Geral do Estado
CPL – Comissão Permanente de Licitação
CLOG – Seção Centro de Logística
CLOG REV – Seção Centro de Logística Reversa
DAF – Diretoria de Administração de Frota
DAL – Diretoria de Apoio Logístico
DAL/1 – Divisão de Contratos
DAL/2 – Divisão de Logística e Administração do Quartel do Comando Geral
DAL/3 – Divisão de Material Bélico
DF – Diretoria de Finanças
DTIC – Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação
EMG – Estado Maior Geral
LC – Licitação Convencional
LRP – Licitação para Registro de Preços
OP – Órgão Participante
PGE – Procuradoria Geral do Estado
PMES – Polícia Militar do Espírito Santo
PREF – Seção Prefeitura Militar do Quartel do Comando Geral
SCP – Seção Controle Patrimonial
SECC – Seção Elaboração de Contratos e Convênios
SECONT – Secretaria de Controle e Transparência
SEGER – Secretaria de Gestão e Recursos Humanos
SGCC – Seção Gestão de Contratos e Convênios
SGIPO – Seção Gestão de Imóveis, Projetos e Obras
SGMBPART – Seção Gestão de Material Bélico de Propriedade Particular
SGMBPM – Seção Gestão de Material Bélico de Propriedade da PMES
SIGA – Sistema Integrado de Gestão Administrativa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 BASE CONCEITUAL	16
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	16
2.1.1 Princípios expressos da Administração Pública	17
2.1.2 Transparência na Administração Pública.....	24
2.2 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NO BRASIL.....	27
2.2.1 Definições.....	29
2.2.2 Princípios informativos do sistema de registro de preços	32
2.2.3 Vantagens e desvantagens do sistema de registro de preços	38
2.2.4 A importância do planejamento para as compras pelo sistema de registro de preços	44
2.3 COMPRAS PÚBLICAS	47
2.3.1 Licitação convencional	50
2.3.2 Licitação para registro de preços.....	60
2.3.3 Compras pelo sistema de registro de preços	66
3 ESTUDO DE CASO DA POLÍCIA MILITAR DO ESPÍRITO SANTO	71
3.1 METODOLOGIA	75
3.2 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS.....	83
3.2.1 Análise interpretativa dos processos	83
3.2.2 Análise interpretativa das entrevistas	96
4 PLANO DE INTERVENÇÃO: PROPOSTAS PARA OTIMIZAR E APERFEIÇOAR AS COMPRAS DA PMES REALIZADAS PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS	103
4.1. ESTABELECIMENTO DE POLÍTICAS PARA APLICABILIDADE DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS	103
4.2 CRIAÇÃO DE SETOR PARA A GESTÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.....	105
4.3 REALIZAÇÃO DE PLANEJAMENTO.....	107
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	110
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	114
ANEXOS	118

1 INTRODUÇÃO

As compras realizadas pela Administração Pública devem obedecer aos preceitos estabelecidos na Lei nº 8.666/93. O art. 15 dessa lei estabelece que as compras deverão ser, preferencialmente, realizadas por meio do sistema de registro de preços, contudo, ainda pendente de regulamentação por decreto por cada um dos entes federados para ter ampla utilização pela Administração.

A primeira regulamentação da União se deu com a edição do Decreto nº 2.743/1998 que definiu e sistematizou os procedimentos para o uso do sistema de registro de preços. Porém, esse decreto foi derogado pelo Decreto nº 3.931/2001, com alterações inseridas pelo Decreto nº 4.342/2002. Estes decretos modificaram a dinâmica das compras processadas pelo sistema de registro de preços, e foram base para a regulamentação dos demais entes federados, inclusive o Estado do Espírito Santo.

Posteriormente, em 23 de janeiro de 2013, esses decretos foram expressamente revogados pela edição do Decreto nº 7.892/2013, que inovou ao fixar limites para as adesões às atas de registro de preços, atendendo, assim, às orientações do Tribunal de Contas da União (TCU) e buscando apaziguar os questionamentos doutrinários a certa da constitucionalidade desse instituto.

No Estado do Espírito Santo, o sistema de registro de preços foi regulamentado no ano de 2004, por meio do Decreto nº 1.336-R/2004, revogado pelo Decreto nº 1.790-R/2007, e este alterado pelo Decreto nº 1.837-R/2007, sempre tendo por escopo os decretos federais ora vigentes.

Todavia, mesmo havendo regulamentação, a Polícia Militar do Estado do Espírito Santo (PMES), órgão do poder executivo estadual, somente passou a utilizar o sistema de registro de preços para a realização de compras públicas a partir do ano de 2006. Ainda sim, uma única vez, como órgão participante de licitações para registro de preços de outro órgão do Estado.

A partir do ano de 2007, a PMES passou a adotar o sistema de registro de preços

para a realização das compras públicas de forma gradual. Além do mais, também passou a utilizá-lo de forma mais versátil, explorando as diversas facetas dessa forma de contratação, ora atuando como órgão gestor, ora como órgão participante e ora como órgão carona.

Para utilizar o sistema de registro de preços, a PMES passou a adotar novos procedimentos administrativos. Diante desse cenário, surgiu o seguinte questionamento: Como a utilização do sistema de registro de preços, na prática administrativa para aquisição de bens, pode ser mais vantajosa para a PMES?

O objetivo central deste trabalho é analisar a utilização do sistema de registro de preços nas compras públicas realizadas pela PMES no período de 2007 a 2012, buscando avaliar a utilização desse sistema para a aquisição de bens, em comparação com as compras públicas realizadas por licitação convencional, a fim de potencializar suas vantagens e minimizar suas desvantagens.

Com este intento, será necessário discutir acerca da transparência pública e os princípios da Administração Pública, verificar os princípios aplicáveis ao sistema de registro de preços no Brasil, descrever como funciona o sistema de registro de preços no Brasil e no Estado do Espírito Santo, examinar as peculiaridades das licitações para registro de preços, debater a importância do planejamento para a realização de compras públicas mais eficientes, investigar a utilização do sistema de registro de preços pela PMES, a fim de apontar instrumentos para aperfeiçoar a aquisição de bens pelo sistema de registro de preços na PMES.

Esse tema tem relevância especial para o administrador público visto que o processamento das compras públicas através do sistema de registro de preços é foco de discussão doutrinária e tem sido amplamente utilizada pela Administração Pública.

Ainda, o sistema de registro de preços é um tema atual, que tem passado por recentes reformulações legislativas e provocado discussões doutrinárias quanto à sua aplicação, além de ser recente sua utilização sistemática pela Administração Pública. E, para a PMES, esse estudo é de grande importância, posto que possibilita

avaliar essa forma de contratação para a aquisição de bens, permitindo, afinal, apresentar propostas para aperfeiçoar e dinamizar as compras realizadas pelo sistema de registro de preços.

A presente pesquisa, de natureza descritiva, buscou expor as características do fenômeno “aquisição de bens pelo sistema de registro de preços na PMES”, através de uma abordagem qualitativa. Para tanto, utilizou-se basicamente a técnica de pesquisa de estudo de caso, apoiando-se em três fontes de evidência, a saber, documentação, registros em arquivos e entrevista.

No Capítulo 2, é apresentado a base conceitual que embasa este trabalho, discutindo acerca da administração pública, com enfoque nos princípios da Administração, nos princípios aplicáveis ao sistema de registro de preços e na transparência pública. Também, é examinado o funcionamento do sistema de registro de preços no Brasil e no Estado do Espírito Santo, as diferenças e similaridades entre as licitações comuns e as licitações para registro de preços, bem como a importância do planejamento para a realização das compras públicas.

No Capítulo 3, tem-se o estudo de caso da PMES, por meio de apresentação da instituição, da descrição da metodologia da pesquisa de coleta dos dados, o que possibilitou que os dados tivessem uma análise interpretativa, a fim de avaliar as alterações na gestão de compras introduzidas pela adoção do sistema de registro de preços.

O Capítulo 4 vem propondo um plano de intervenção para as compras públicas da PMES que utilizam o sistema de registro de preço, com o objetivo de aperfeiçoar, otimizar e dinamizar as aquisições de bens realizadas por essa forma de contratação.

Finalmente, no Capítulo 5 são apresentadas as considerações finais da pesquisa, que apontam para a necessidade de modificar as práticas administrativas da PMES para que alcance as vantagens da utilização do sistema de registro de preços.

2 BASE CONCEITUAL

Inicialmente, é necessário realizar um estudo dos conceitos e institutos do Direito Administrativo a fim de possibilitar a compreensão desta pesquisa. Para tanto, será exposto sobre a Administração Pública, destacando seus princípios e a necessidade de transparência, sobre o sistema de registro de preços e sobre a forma de realização das compras públicas.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A palavra administração nos remete à ideia de dirigir, planejar, gerir e orientar. Gasparini (2012) ensina que esse termo contém, intrinsecamente, a noção de conduta dinâmica e de relação de subordinação e hierarquia. A expressão “Administração Pública” pode ser utilizada em dois sentidos:

- a) em sentido **subjetivo, formal** ou **orgânico**, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende **pessoas jurídicas, órgãos** e **agentes públicos** incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido **objetivo, material** ou **funcional**, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria **função administrativa**, que incumbe, **predominantemente**, ao Poder Executivo. (DI PIETRO, 2012, p. 50, grifo do autor)

Relembrando os ensinamentos de Helly Lopes de Meireles (*apud* GASPARINI, 2012) em sentido técnico, a utilização da palavra administração pública, grafada em letra minúscula, significa a função administrativa, enquanto Administração Pública, escrita em letra maiúscula, refere-se ao Estado.

A função administrativa pode ser definida como “[...] **atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve, sob o regime jurídico total ou parcialmente público, para a consecução dos interesses coletivos.**” (DI PIETRO, 2012, p. 57, grifo do autor). Assim, percebe-se que é a função administrativa é a atividade administrativa exercida pelos entes públicos na busca de satisfazer os interesses da sociedade.

Justen Filho (2009) leciona que a função administrativa é competências legais atribuídas aos poderes públicos, que tem por finalidade satisfazer os interesses

essenciais da sociedade buscando promover os direitos fundamentais. Di Pietro (2012) revela que a função administrativa abarca a prestação do serviço público, a atividade de fomento à iniciativa privada, o exercício da polícia administrativa e a intervenção no domínio econômico.

Di Pietro define Administração Pública como sendo o “[...] **conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.**” (DI PIETRO, 2012, p. 58, grifo do autor). A Administração Pública divide-se em Administração Direta e Administração Indireta.

A Administração Direta é o conjunto de órgãos dos entes estatais (União, Estado, Distrito Federal e Municípios) que tem por atribuição legal o exercício da função administrativa. Já a Administração Indireta é composta pelas pessoas jurídicas, de direito público ou privado, criadas por lei através da qual as pessoas jurídicas políticas transferem a execução da função administrativa, são as autarquias, as fundações, as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

2.1.1 Princípios expressos da Administração Pública

Os princípios são normas carregadas de grande conteúdo axiológico que orientam e norteiam o sistema jurídico e lhe dão validade. Nesse diapasão, Celso Antônio Bandeira de Mello doutrina que

[...] ‘Princípio é, pois, por definição, mandamento nuclear de um sistema, um verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a exata compreensão e inteligência delas, exatamente porque define a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo-lhe a tônica que lhe dá sentido harmônico’. Eis porque ‘violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio violado, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.’ (MELLO, 2009, p.53, grifo do autor).

Enquanto que Alexy (2008) ensina que os princípios são normas com alto grau de generalidade enquanto que as regras possuem baixo grau de generalidade, ou seja,

são mais específicas que os princípios. Além disso, de acordo Alexy (2008), as regras são normas cujo conteúdo determina o que é possível fazer fática e juridicamente, nisso se distinguindo dos princípios que são “[...] *mandamentos de otimização*, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas[...].” (ALEXY, 2008, p. 90, grifo do autor).

Nesse mesmo sentido, Justen Filho (2009) revela que os princípios tem um conteúdo obrigacional maior do que as regras, assim como a regra valida uma determinada solução, sendo que o princípio possibilita a adoção e a prática de uma das várias alternativas com ele compatíveis. Também, os princípios exterioriza os valores consagrados pela Nação.

Ainda, Alexy (2007) destaca que as regras possuem em seu conteúdo um dever definitivo e por isso o modo de aplicá-la é através da subsunção, ou seja, verifica-se se o fato cumpri os pressupostos da regra. Entretanto, quando não se quer aceitar a regra, deve-se extirpá-la do ordenamento jurídico ou criar uma regra que lhe seja exceção. Nesse sentido, Justen Filho explana que “[...] Verificada a incompatibilidade dos fatos com o modelo normativo contido na regra, há ilicitude. Reconhecida a contradição entre regras, a solução é a prevalência de uma delas (com a usual invalidade da outra).” (JUSTEN FILHO, 2009, p.51).

Quanto aos princípios, Alexy (2007) preleciona que os princípios tem em seu conteúdo um dever-primafacie e, por serem mandamento ideal, devem ser cumpridos sempre que é possível. Por isso, a aplicação de um princípio pode colidir com outros princípios, então, o modo de resolver esse conflito entre princípios é por meio da ponderação, a fim de manter a coerência e a unidade do sistema jurídico. Nessa seara, Justen Filho manifesta que

Já o princípio é concretizado por meio de processo de cunho axiológico, o que conduz à necessidade de ponderação das circunstâncias e dos demais princípios envolvidos. [...] A contraposição entre princípios é inerente à sua natureza, sem significar a invalidade de qualquer dos princípios em contradição. (Justen Filho, 2009, p. 51)

Alexy (2007) expõe que para a realização da ponderação entre princípios deve-se utilizar o princípio da proporcionalidade, sendo que este é corolário de outros três princípios, o da idoneidade, o da necessidade e o da proporcionalidade em sentido restrito. Os princípios da idoneidade e da necessidade, não possibilitam a ponderação em si mesmos, porém, objetivam impedir, no cumprimento de um princípio, custos evitáveis à outros princípios.

De acordo com Alexy (2007), o princípio da idoneidade prescreve que não se pode escolher um meio para a realização de um princípio que prejudique outro princípio, pois pode haver um meio melhor sem desvantagens a outros princípios. O princípio da necessidade preceitua que se existe mais de um meio para a aplicação de um princípio deve-se eleger o meio que menos interfere nos demais princípios.

Já por meio do princípio da proporcionalidade em sentido restrito realiza-se a ponderação através da análise das possibilidades jurídicas. Robert Alexy a denomina como a “lei da ponderação”, com o seguinte enunciado: “Quanto mais alto é o grau do não-cumprimento ou prejuízo de um princípio, tanto maior deve ser a importância do cumprimento do outro.” (ALEXY, 2007, p. 111). Para a concretização da ponderação, o autor apresenta três passos decompostos da lei da ponderação:

[...] Em um primeiro passo deve ser comprovado o grau do não cumprimento ou prejuízo de um princípio. A esse deve, em um segundo passo, a seguir, seguir a comprovação da importância do cumprimento do princípio em sentido contrário. Em um terceiro passo deve, finalmente, ser comprovado se a importância do cumprimento do princípio em sentido contrário justifica o prejuízo ou o não cumprimento do outro. (ALEXY, 2007, p.133).

Justen Filho (2009) ressalta que os princípios tem grande importância no direito administrativo haja vista que a função básica do princípio é impossibilitar a utilização de possibilidades que sejam contrárias com os valores consagrados no princípio, uma vez que as leis não apresentam todas as condutas a serem adotadas pelos agentes públicos.

Com o intuito de dinamizar e conservar o foco deste trabalho, serão estudados os princípios constitucionais previstos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, assim como os princípios do direito administrativo aplicáveis ao sistema de

registro de preços.

A Constituição Federal de 1988 trata, no Capítulo VII do Título III, da Administração Pública, estabelecendo as normas constitucionais de direito administrativo. Iniciando pelo art. 37, *caput*, que estabelece os princípios da Administração Pública brasileira, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (BRASIL, 2013).

Esses são os princípios constitucionais expressos da Administração Pública. Todavia, já é doutrinariamente consagrado que o próprio texto constitucional também apresenta outros princípios, implícitos e derivados, que se aplicam à Administração Pública.

[...] Fácil é ver-se, entretanto, que inúmeros outros merecem igualmente consagração constitucional: uns por constarem expressamente da Lei Maior, conquanto não mencionados no art. 37, *caput*; outros, por nele estarem obrigados logicamente, isto é, como consequências irrefragáveis, dos aludidos princípios; outros, por serem implicações evidentes do próprio Estado de Direito e, pois, do sistema constitucional como um todo. (MELLO, 2009, p. 95).

Neste momento será realizadas breves considerações acerca dos princípios constitucionais da Administração Pública, para num segundo momento estudarmos, sucintamente, os princípios do direito administrativos, constitucionais ou infraconstitucionais, explícitos, implícitos e derivados, que estão diretamente relacionados com o sistema de registro de preços.

A) Princípio da legalidade

O princípio da legalidade, de acordo com Mello (2009), é inerente ao Estado de Direito e a base do regime jurídico-administrativo. Assim a Administração Pública tem que exercer suas atividades sempre de acordo com o que preceitua a lei pois a ela está atrelada. Di Pietro (2012) ensina que o princípio da legalidade é uma das garantias mais importantes para respeitar aos direitos individuais, por limitar a atuação do Estado. Desta feita, a Administração Pública tem por vontade e pode fazer somente o que está permitido em lei.

Nesse mesmo sentido, Gasparini (2012) lembra que não pode haver ação estatal sem o arcabouço legal que a sustente sob pena anulação por antijuridicidade. O Estado tem sua atuação balizada pela lei, não só podendo fazer o que é permitido e não proibido por lei, mas também quando e na forma prevista em lei. Além disso, por consequência, o princípio da legalidade vincula os agentes públicos à lei e o seu desrespeito, além de invalidar o ato, sujeita o agente à responsabilização administrativa, civil e penal.

B) Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade, segundo Mello (2009), impõe à Administração Pública o dever de tratar a todos os cidadãos de modo equânime, sem que haja preferências, favoritismo ou perseguições. Para o autor o princípio da impessoalidade nada mais é do que o princípio da isonomia ou da igualdade. Gasparini (2012) complementa que a atividade administrativa deve ser conduzida a fim de atender a coletividade sem especificação de pessoas ou sem discriminação de qualquer espécie.

Para Di Pietro (2012) o princípio da impessoalidade apresenta dois sentidos. O primeiro refere-se ao modo de relacionar com os administrados e segue a mesma esteira dos autores acima, ou seja, a ação administrativa deve ser norteada pelo interesse público não podendo a Administração Pública atuar para beneficiar ou prejudicar determinadas pessoas, estando, assim, relacionado com a finalidade pública.

O segundo sentido diz respeito à própria Administração Pública, isto é, de acordo com José Afonso da Silva (*apud* DI PIETRO, 2012) pelo princípio da impessoalidade o provimento e o ato administrativo são atribuídos à entidade pública e não ao funcionário público que o pratica, pois este atua simplesmente manifestando a vontade da Administração Pública. Ainda, as ações governamentais são do órgão ou ente administrativo e não da autoridade ou funcionário público.

C) Princípio da moralidade

O princípio da moralidade estabelece que a atuação dos agentes públicos deve ser pautada na moral, na boa-fé, na honestidade e na probidade. Para Gasparini (2012), a Administração Pública deve moldar suas ações não só na lei mas também na moral, seguindo os princípios da lealdade e da boa-fé. Mello (2009) também destaca a atuação estatal pautada nesses dois princípios bem como revela que para a transgressão ao princípio da moralidade administrativa é necessário que haja ofensa à norma da moral social que apresente também menosprezo a um bem jurídico.

Di Pietro (2012) lembra que esse princípio também deve ser observado pelos particulares que mantêm relações jurídicas com a Administração Pública, estando estes, juntamente com os agentes públicos, sujeitos à punição por atos de improbidade administrativa prevista no art. 37, §4º da Constituição Federal de 1988.

E finaliza dizendo que

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa. (DI PIETRO, 2012, p. 79).

D) Princípio da publicidade

O princípio da publicidade, num sentido amplo, obriga a Administração Pública a dar conhecimento à sociedade e à todos os interessados de seus atos e contratos. Mello (2009) ensina que esse princípio consagra o dever de transparência na atuação da Administração Pública, garantindo aos cidadãos e aos interessados o direito à informação dos assuntos públicos. Porém, administrativamente, o sigilo é admitido quando indispensável à segurança da sociedade com base no art. 5º, XXXIII da Constituição Federal de 1988.

Gasparini (2012) ressalta, sob uma visão restrita desse princípio, que o atendimento do princípio da publicidade se dá com a publicação em órgão oficial previsto em lei, como também deve ser respeitada a forma em lei estabelecida. Ainda, o autor

destaca que a publicação oficial gera os efeitos de:

[...] I – presumir o conhecimento dos interessados em relação ao comportamento da Administração Pública direta, indireta e fundacional; II – desencadear o decurso dos prazos de interposição de recursos; III – marcar o início dos prazos de decadência e prescrição; IV – impedir a alegação de ignorância em relação ao comportamento da Administração Pública direta e indireta. (GASPARINI, 2012, p.67).

Para Di Pietro (2012) esse princípio exige da Administração Pública a ampla divulgação dos seus atos com exceções das hipóteses de sigilo em lei estabelecidas. Para tanto, poderá haver conflito entre o princípio da publicidade e outros princípios e direitos individuais que garantem o sigilo em proteção à intimidade. A fim de dirimir esse conflito, deve-se observar a regra da ponderação entre princípios.

E) Princípio da eficiência

O princípio da eficiência exige do agente público a realização de suas atribuições corretamente, com presteza e rendimento. Mello (2009) lembra que o princípio da eficiência é uma das faces do princípio da boa administração do Direito Italiano, no qual a atividade administrativa deve ser desenvolvida “[...] ‘do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto’. [...]” (FALZONE *apud* MELLO, 2009, p. 122).

Gasparini (2012) revela que esse princípio obriga à Administração Pública, direta e indireta, a desempenhar suas atividades com rapidez, perfeição e rendimento. A rapidez exige que não haja procrastinação na realização das atividades. A perfeição requer a utilização de conhecimento e técnicas disponíveis para que as atribuições sejam melhor executadas. Já o rendimento busca a satisfação dos interesses da sociedade e a apresentação de resultados positivos no serviço público.

Para Di Pietro (2012) o princípio da eficiência apresenta duas facetas. A primeira diz respeito à forma de atuar do agente público que deve desempenhar suas atividades da melhor forma possível a fim de atingir os melhores resultados. A segunda refere-se à forma de estruturar, disciplinar e organizar a própria Administração Pública

buscando obter resultados ótimos na prestação do serviço público à sociedade.

Tanto Melo (2009) quanto Di Pietro (2012) alertam que o princípio da eficiência deve ser sempre idealizado sob o prisma do princípio da legalidade, haja vista que nunca se justificará preterir um dever administrativo em virtude de uma alegação de uma hipotética busca da eficiência, trazendo riscos ao Estado de Direito e à segurança jurídica.

2.1.2 Transparência na Administração Pública

A Administração Pública tem o dever de dar conhecimento à todos os cidadãos de sua atuação, nisto consiste o dever de transparência da atuação do Poder Público. A transparência relaciona-se com o princípio da publicidade em sentido amplo. O corolário desse princípio encontra-se estabelecido no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

Art. 5º XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; (BRASIL, 2013).

Vê-se que a regra é o fornecimento de informações da atividade estatal à todos as pessoas que tenham interesse particular, coletivo ou geral, sendo que só poderá haver sigilo de informações que sejam indispensáveis à segurança do Estado e da sociedade. Ainda, a própria Constituição Federal de 1988 prevê, também, nos art. 37, §3º, II e art. 216, § 2º o dever de informar a atuação estatal, *in verbis*:

Art. 37 [...]

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: [...]

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII; [...]

Art. 216 [...]

§ 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem. (BRASIL, 2013).

A fim de regulamentar esses dispositivos constitucionais foi promulgada a Lei

12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como a lei de acesso à informação. Por esta lei é possível perceber que a transparência na Administração Pública não é somente fornecer informações quando solicitado pelos interessados mas vai além, a transparência consiste em divulgar todas as informações de interesse coletivo ou geral da sociedade. Nesse diapasão, tem-se que

O direito de acesso à informação impõe duas obrigações sobre os governos. Primeiro, existe a obrigação de publicar e disseminar informações essenciais sobre o que os diferentes órgãos públicos estão fazendo. Segundo, os governos têm a obrigação de receber do público pedidos de informação e respondê-los, disponibilizando os dados solicitados e permitindo que o público tenha acesso aos documentos originais indicados ou receba cópias dos mesmos. (MARTINS, 2011, p. 232).

Desta feita, a transparência na atuação da Administração Pública propicia o controle social por todo e qualquer cidadão por meio de uma prestação de contas detalhada, sistemática e clara. Martins (2011) revela que o direito de acesso à informação tem o papel principal para que se combata a corrupção e para que haja o desenvolvimento social. Também autora manifesta que a transparência na gestão pública fortalece a credibilidade nas instituições públicas.

A lei de acesso à informação entrou em vigor em 16/05/2012 e, de acordo com seus art. 1º e 2º subordinam-se a essa lei todos os órgãos dos Poderes Executivos, Legislativo e Judiciário, os Tribunais de Contas e Ministérios Públicos e toda a Administração Indireta da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, além de todas as instituições privadas que recebem, de alguma forma e a qualquer título, recursos públicos, só que, neste último caso, a obrigação de informar refere-se apenas à destinação dos recursos públicos recebidos.

O art. 3º da lei 12.527/2011 estabelece as diretrizes dos procedimentos que garantem o direito de acesso à informação, *in verbis*:

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2013).

Hoch, Rigui e Silva (2012) destacam que a primeira diretriz mudou o paradigma no Brasil, haja vista que a publicidade passa a ser regra e o sigilo exceção que somente pode ser aplicada nas hipóteses expressamente estabelecidas na lei, que visam proteger a honra, a imagem e à intimidades de pessoas ou que buscam garantir a segurança da sociedade e do Estado.

A segunda diretriz estabelece a transparência ativa, ou seja, mesmo sem provocação, os órgãos e entidades sujeitos à lei devem divulgar as informações que são de interesse público. A terceira diretriz institui a utilização de meios de comunicação que facilitam o acesso às informações. Já a quarta impõe ao Poder Público a promoção da transparência como cultura nas organizações públicas, buscando sedimentar o novo paradigma. E por fim, a quinta diretriz fixa o compromisso em possibilitar a ampliação do controle social.

Todavia, a transparência das atividades do Poder Público deve ser estabelecida de uma forma clara que possibilite a todo cidadão que compreender a informação fornecida, conforme se extrai do art. 5º da Lei 12.527/2011, *in verbis*: “Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.” (BRASIL, 2013).

Além disso, os órgãos e entidades da Administração Pública tem a obrigação de promover e divulgar pela internet todas as informações de interesse coletivo da sociedade, sendo listado no § 1º do art. 8º da Lei nº 12.527/2011 o rol mínimo de informações que todo órgão ou entidade vinculado à essa lei deve fornecer, *in verbis*:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). [...] (BRASIL, 2013, grifo do autor).

Destaca-se que o cidadão tem garantido, por meio da internet, o acesso à informações de movimentações financeiras, de todo e qualquer tipo de despesa e de todos os procedimentos licitatórios e contratos firmados pelos órgãos e entidades sujeitos à lei de acesso à informação. Assim, a lei possibilita o acompanhamento de toda e qualquer compra ou contratação realizada por órgão ou entidade do Poder Público e, por conseguinte, permite a fiscalização e o controle social dos gastos públicos.

2.2 SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NO BRASIL

Com a edição da Lei nº 8.666/1993, foi inserido no ordenamento jurídico brasileiro, o sistema de registro de preços, tal como é e de modo cogente, conforme o art. 15, II e §§ 1º a 6º, *in verbis*:

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

(...)

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

(...)

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

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

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

§ 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo

assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

§ 5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

§ 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em Razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado. (BRASIL, 2013)

Percebe-se que, com a redação dada pela Lei nº 8.666/1993, as compras na Administração Pública deveriam ser processadas através do sistema de registro de preços sempre que o caso concreto permitisse. Contudo, apesar de criado, esse sistema ainda padecia de falta de regulamentação para ser amplamente utilizado pela Administração Pública.

Nesse diapasão, em 1998 o sistema de registro de preços foi regulamentado pelo Decreto nº 2.743/1998, que em 2001 foi revogado pelo Decreto nº 3.931/2001, contudo, com alcance somente na esfera federal, tendo os órgãos e entidades federais previstos no art. 117 e 119 da Lei nº 8.666/1993 a faculdade de utilizar esse decreto ou criar sua regulamentação. Já os demais entes federados devem cada um editar seu próprio decreto regulamentador.

Em 2013, o governo federal revogou expressamente Decreto nº 3.931/2001 com a edição do Decreto nº 7.892/2013, cujo principal diferencial foi limitar as adesões às atas de registro de preços ao quádruplo das quantidades registradas de cada item, a luz do que reiteradamente foi recomendado pelo TCU, além de possibilitar ao órgão participante e ao “carona” aplicar as penalidades por descumprimento da ata de registro de preços e das compras dela decorrentes.

No âmbito do Estado do Espírito Santo, o sistema de registro de preços foi regulamentado pela primeira vez através do Decreto nº 1.336-R/2004. Em 2007, houve a revogação integral desse decreto pela publicação do Decreto nº 1.790-R/2007, que foi alterado pelo Decreto nº 1.837-R/2007, a fim de possibilitar melhor utilização do sistema de registro de preços.

Com o crescente emprego da modalidade de licitação pregão, o sistema de registro de preços teve sua eficácia aumentada, haja vista a possibilidade de se utilizar dessa modalidade, conforme previsto no art. 11 da Lei nº 10.520/02. Além disso, o

avanço tecnológico propiciou à Administração o uso da modalidade pregão eletrônico que foi regulamentada pelo Decreto nº 5.450/05 e prevê procedimentos no pregão eletrônico para o sistema de registro de preços.

2.2.1 Definições

Para compreender melhor o presente trabalho, faz-se necessário apresentar as definições de sistema de registro de preços, de ata de registro de preços, de órgão gerenciador, órgão participante e órgão não participante. As definições de cada um desses termos utilizadas no Decreto nº 1.790-R pelo Estado do Espírito Santo são análogas às definições utilizadas pelo Decreto nº 7.892/2013 do governo federal.

O art. 2º, inciso I do Decreto nº 7.892/2013 apresenta a definição de sistema de registro de preços, *in verbis*: “I - Sistema de Registro de Preços - SRP - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras;” (BRASIL, 2013).

Para Fernandes o 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. (FERNANDES, 2009, p.30)

Justen Filho conceitua registro de preços como sendo “[...] um contrato normativo, constituído como um cadastro de Produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições prévias no edital.” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 191)

Nesse sentido, Bittencourt conclui que “[...] o SRP destina-se às licitações para as compras e contratos freqüentes da Administração Pública, o que, inquestionavelmente, agiliza e simplifica, afastando entraves burocráticos que ocorrem nas licitações comuns.” (BITTENCOURT, 2008, p. 20).

Assim, o sistema de registro de preços é um procedimento licitatório, na modalidade pregão ou concorrência, do tipo menor preço, através do qual será escolhida e registrada a proposta mais vantajosa para ser utilizada em contratações futuras sem que haja qualquer obrigatoriedade de contratar por parte da Administração Pública.

O instrumento formal final do procedimento licitatório para registro de preços é a ata de registro de preços, definida no inciso II do art. 2º do Decreto nº 7.892/2013, *in verbis*:

II - ata de registro de preços - documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas; (BRASIL, 2013)

Para Bittencourt, a ata de registro de preços é

[...] o documento onde estarão registrados os preços das propostas classificadas na licitação – e, logicamente, os fornecedores –, de acordo com os critérios estabelecidos no edital, bem como as condições para os contratos que poderão ser celebrados futuramente entre os que registraram os preços e o Poder Público. (BITTENCOURT, 2008, p.43).

A cerca da ata de registro de preços, Fernandes entende que

A Ata de Registro de Preços é um instrumento jurídico que tem finalidade própria e distinta dos demais elementos do SRP. [...] A Ata de Registro de Preços vincula as partes: Administração Pública e fornecedor ou prestador de serviços. [...] significando que as partes se relacionarão, nos termos definidos na ata. [...] as partes definem pela Ata de registro de Preços o compromisso, o dever, a obrigação, nos termos em que ajustam. É assim, uma manifestação de vontade válida embora encontre nítidos contornos de pré-contrato de adesão. (FERNANDES, 2009, p. 320-321).

Desta forma, o fornecedor vencedor da licitação para registro de preços assinará um instrumento formal, a ata de registro de preços, na qual conterá as regras para sua utilização e cada um dos itens registrados com sua descrição e preço unitário. A ata de registro de preços terá vigência máxima de um ano, computada nesse período eventuais prorrogações.

O art. 2º do Decreto nº 7.892/2013 também apresenta as definições de órgão gestor, órgão participante e órgão não participante, *in verbis*:

III - órgão gerenciador - órgão ou entidade da administração pública federal

responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente;
IV - órgão participante - órgão ou entidade da administração pública federal que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços; e
V - órgão não participante - órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços. (BRASIL, 2013)

Assim, o órgão gerenciador é o responsável para realizar o procedimento licitatório de registro de preços, de convidar os órgãos participantes, além formalizar e gerir a ata de registro de preços. As atribuições do órgão gestor estão previstas no art. 5º do Decreto nº 7.892/2013, *in verbis*:

Art. 5º Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, e ainda o seguinte:

I - registrar sua intenção de registro de preços no Portal de Compras do Governo federal;

II - consolidar informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;

III - promover atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório;

IV - realizar pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação e consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidades participantes;

V - confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e termo de referência ou projeto básico;

VI - realizar o procedimento licitatório;

VII - gerenciar a ata de registro de preços;

VIII - conduzir eventuais renegociações dos preços registrados;

IX - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes de infrações no procedimento licitatório; e

X - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações.

§ 1º A ata de registro de preços, disponibilizada no Portal de Compras do Governo federal, poderá ser assinada por certificação digital.

§ 2º O órgão gerenciador poderá solicitar auxílio técnico aos órgãos participantes para execução das atividades previstas nos incisos III, IV e VI do caput. (BRASIL, 2013)

O órgão participante é aquele, que apesar de não conduzir o procedimento licitatório, participou deste, na fase interna, manifestando o interesse de participar do registro de preços e informando o quantitativo necessário para o órgão. Assim, a ata de registro de preços constará, expressamente, o órgão participante e o seu quantitativo disponível para contratação. Suas atribuições estão estabelecidas no

art. 6º do Decreto nº 7.892/2013, *in verbis*:

Art. 6º O órgão participante será responsável pela manifestação de interesse em participar do registro de preços, providenciando o encaminhamento ao órgão gerenciador de sua estimativa de consumo, local de entrega e, quando couber, cronograma de contratação e respectivas especificações ou termo de referência ou projeto básico, nos termos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, adequado ao registro de preços do qual pretende fazer parte, devendo ainda:

I - garantir que os atos relativos a sua inclusão no registro de preços estejam formalizados e aprovados pela autoridade competente;

II - manifestar, junto ao órgão gerenciador, mediante a utilização da Intenção de Registro de Preços, sua concordância com o objeto a ser licitado, antes da realização do procedimento licitatório; e

III - tomar conhecimento da ata de registros de preços, inclusive de eventuais alterações, para o correto cumprimento de suas disposições.

Parágrafo único. Cabe ao órgão participante aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações, informando as ocorrências ao órgão gerenciador. (BRASIL, 2013)

O órgão não participante, também conhecido como “carona”, é aquele que não participou de nenhuma fase da licitação. Somente depois de formalizada a ata de registro de preços é que o órgão carona manifesta o interesse de aderir à ata, porém a utilização da ata de registro de preços está pendente de autorização do órgão gerenciador, após anuência do fornecedor. A formalidade para a realização estão previstas no art. 22 do Decreto nº 7.892/2013, e será abordada em tempo oportuno.

2.2.2 Princípios informativos do sistema de registro de preços

Como o sistema de registro de preços é um procedimento licitatório especial, na modalidade pregão ou concorrência, para a aquisição de bens e a contratação de serviços, também é regido pelos princípios de direito administrativo aplicáveis às licitações, previstos no art. 3º, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento

convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 2013).

Assinala Justen Filho (2010) que esses princípios não são um rol exaustivo e eles estão entrelaçados entre si, não podendo, portanto, serem analisados individualmente, visto que não é possível aplicar um desses princípios de modo isolado sem o risco de produzir ineficácia de outros princípios. A fim de otimizar este trabalho, será realizado um breve estudo de cada um dos princípios.

O princípio da isonomia possibilita o livre acesso à licitação de qualquer pessoa que deseje contratar com a Administração Pública. MOTTA (2008) explana que o objetivo desse princípio é garantir a livre concorrência entre licitantes que encontram-se em condição de igualdade. Fernandes (2009) lembra que a igualdade não é absoluta e sim a aplicação da lei que deve ser igualitária, pois, conforme Mello (2009), esse princípio comporta tratamento diferenciado para situações diferentes previstas em lei, desde que haja uma conexão lógica entre o tratamento distinto e o fator discriminante.

Nesse sentido, Di Pietro (2012) esclarece que a própria lei de licitações e a lei Complementar 123/2006¹ estabelecem algumas exceções ao princípio da igualdade ao permitir um tratamento diferenciado com o intuito de alcançar certos objetivos previstos pelo ordenamento jurídico. Também ressalta que do princípio da isonomia decorre o princípio da competitividade que veda aos agentes públicos qualquer tipo de restrição que comprometa a competitividade e estabeleça preferências e distinções.

Para Justen Filho (2010), como o princípio da isonomia garante a participação de todos os interessados no processo licitatório, a Administração Pública não pode escolher um particular sem a realização de um procedimento de seleção prévio e adequado. Além do mais, a aplicação do princípio da isonomia amplia a disputa o que possibilitará a Administração Pública realizar contratações mais vantajosas, protegendo, assim, os interesses coletivos.

¹ A Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Nos art. 44 e 45 concedeu benefícios às microempresas e às empresas de pequeno porte ao participarem das licitações públicas.

O princípio da vantajosidade consiste na Administração Pública selecionar a proposta mais vantajosa para atender ao interesse coletivo. Para Justen Filho (2010) esse princípio é a direta manifestação do princípio da República, na qual busca-se satisfazer os interesses coletivos através da gestão dos recursos públicos mais eficiente. Além disso, a maior vantagem é obtida através da relação de custo-benefício, isto é, a vantajosidade é alcançada quando, ao menor custo, a Administração Pública colhe o maior benefício.

Ainda, esse autor considera que o princípio da vantajosidade abrange o princípio da economicidade. Tanto Justen Filho (2010) quanto Motta (2008) entendem que o princípio da economicidade preconiza a melhor gestão dos recursos públicos buscando a eficiência dos gastos públicos. Já Fernandes (2009) percebe o princípio da economicidade configurando-se como a seleção da proposta mais vantajosa, ou seja, como o próprio princípio da vantajosidade.

Esse autor salienta que, no sistema de registro de preços, o princípio da economicidade é reforçado ao não obrigar Administração Pública a contratar e à facultar a contratação por outro modo previsto na lei de licitações. Isto possibilita, por exemplo, que em virtude do interesse público, faça-se uma nova licitação para comprar o limite total da ata de registro de preços de uma única vez, ganhando em economia de escala.

O princípio da legalidade preceitua que o administrador público deve sempre atuar conforme a lei, inclusive no processo licitatório. Di Pietro (2012) lembra que a licitação é um procedimento vinculado, e como tal todas as suas etapas estão rigidamente estabelecidas na lei e devem ser fielmente obedecidas. Entretanto, Motta (2008) alerta que a lei não tem um fim em si mesmo, assim, o procedimento licitatório deve ser utilizado para a otimizar e melhorar o gasto público.

Fernandes (2009) adverte que no sistema de registro de preços muitos procedimentos não estão disciplinados em lei ou regulamento, o que possibilita uma margem de discricionariedade ao administrador público para estabelecer a procedimentalização. Contudo, deve-se ter muita cautela até que os procedimentos estejam devidamente regulados e a jurisprudência sedimentalizada para respeitar o

princípio da legalidade.

O princípio da impessoalidade proíbe qualquer comportamento discriminatório entre os licitantes. Di Pietro (2012) revela que a Administração deve pautar suas decisões por critérios objetivos, dispensando o mesmo tratamento a todos os licitantes e desconsiderando condições pessoais ou vantagem oferecidas, exceto se houver expressa previsão legal.

Nesse sentido, Justen Filho (2010) relata que esse princípio leva a exclusão de qualquer subjetivismo durante o processo licitatório e de todo tipo de conveniência política. Já Motta (2008) aponta que, a fim de garantir o princípio da impessoalidade, a Lei nº 8.666/93 veda qualquer discriminação que possa frustrar a competitividade no certame. Fernandes (2009) narra que a razão desse princípio se dá em virtude da superioridade do interesse público sobre os interesses dos particulares e administradores públicos.

O princípio da moralidade e da probidade administrativa são tratados pela doutrina em conjunto, haja vista estarem inter-relacionados. Justen Filho (2010) expõe que o princípio da moralidade abrange o da probidade, e ambos exigem que não sejam adotadas condutas que ultrajem os valores basilares consagrados no ordenamento jurídico, prevalecendo sempre o interesse coletivo sobre os interesses particulares.

De acordo com Mello (2009), o princípio da moralidade e da probidade estabelece que a licitação deverá se desenvolver conforme os padrões éticos e morais, com lealdade e boa-fé, quer seja por parte da Administração Pública, quer seja por parte dos licitantes. Por esses princípios, Di Pietro (2012) e Fernandes (2009) manifestam que a conduta da Administração Pública deve estar revestida de honestidade, de acordo com a moral e os bons costumes, coadunando com os valores morais cultivados pela sociedade.

O princípio da publicidade exige a publicação dos atos do procedimento licitatório para terem validade e dar conhecimento aos interessados e à sociedade. Fernandes (2009) considera haver dois entendimentos do princípio da publicidade. O primeiro, objetiva dar à sociedade conhecimento dos atos praticados pela Administração

Pública. O segundo é possibilitar o interessado conhecer do ato administrativo. Assim, os procedimentos do sistema de registro de preços são públicos e tem que estar acessíveis à todos os cidadãos e interessados, e os registros dos atos praticados devem ser publicados.

Mello (2009) avalia que esse princípio revela um dever de transparência da Administração Pública para com todos os cidadãos, tanto que qualquer pessoa pode acompanhar o desenrolar do processo licitatório. Di Pietro (2012) e Motta (2008) revelam que esse princípio permite a fiscalização e o controle dos certames pela sociedade.

Justen Filho (2010) pondera que a importância desse princípio se dá em garantir à todos os cidadãos a possibilidade de participar e fiscalizar os atos do certame. Entretanto, ressalta que quando outros interesses públicos possam ser afrontados de forma concreta o princípio da publicidade pode ser mitigado, ou seja, não haver a publicação do ato, mas somente nos casos que envolvam questões sigilosas e após a devida justificativa.

Pelo princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o edital de licitação faz a lei do procedimento licitatório, todas as regras que deverão ser cumpridas pelos participantes da licitação devem estar ali descritas, e o edital deverá ser obedecido desde a sua publicação até todo o cumprimento da execução do objeto. Para Justem Filho (2010) o princípio da vinculação ao instrumento convocatório está inter-relacionado com o princípio da legalidade.

Fernandes (2009) observa que, no edital para registro de preços, a Administração somente pode estabelecer as exigências mínimas e indispensáveis à completa execução do objeto para garantir a isonomia e a impessoalidade. Gasparini (2012) explana que, após a publicação do edital de licitação, só podem haver alterações em virtude do interesse público, por meio da retificação do edital que inicia novamente o prazo para a apresentação das propostas.

Di Pietro (2012) lembra que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório deve ser respeitado tanto pela Administração Pública quanto pelos licitantes, que

deverão basear suas propostas conforme o exposto nas cláusulas editalícias. Motta (2008) destaca que, caso o edital contenha alguma falha ou dê margem para imprevistos e eventualidades, será necessário utilizar-se dos princípios para solucioná-los.

Pelo princípio do julgamento objetivo, Fernandes (2009) assevera que, no julgamento das propostas, deverão os avaliadores apartar a incidência de todas as características subjetivas, atendo-se aos critérios pré-estabelecidos no edital. Justen Filho (2010) ensina que no edital de convocação da licitação deve conter todos os critérios de julgamento descritos objetivamente, sendo obrigatório o julgamento das propostas com bases nesses critérios a fim de garantir a imparcialidade do julgamento. E esse é o entendimento da doutrina majoritária.

O princípio da padronização é entendido por Gasparini (2012) como a obrigação da Administração Pública seguir regras básicas que a induzam a adotar um padrão dos bens que irá adquirir a fim de que atendam às necessidades das atividades que exerce. Ainda, esse princípio

[...] torna obrigatória a padronização de bens utilizáveis no serviço; impõe que toda compra seja avaliada segundo esse princípio, com o intuito de evitar aquisições de bens diferentes nos seus elementos componentes, na qualidade, na produtividade e na durabilidade, com implicações diretas e imediatas no estoque, na manutenção, na assistência técnica, nos custos, no controle e na atividade administrativa. (GASPARINI, 2012, p.537).

Gasparini (2012) também alerta que, para evitar afronta ao princípio da igualdade e da impessoalidade, é necessário que a padronização ocorra num processo administrativo através do qual ficará justificado com estudos, levantamentos, pareceres, perícia e laudos, quais as vantagens dessa padronização para o interesse público. Fernandes (2009) complementa que o princípio da padronização é fundamental para o sistema de registro de preços e que a padronização pode ser realizada não só para a aquisição de bens mas também para a contratação de serviços.

Pelo princípio do parcelamento a Administração pública está obrigada a dividir as contratações visando aumentar a competitividade sem, contudo, perder em economia de escala. Fernandes (2009) apresenta este princípio e revela que sua

aplicação no sistema de registro de preços pode fomentar a economia. Porém, assevera que o parcelamento deve se dá de modo que seja econômica e tecnicamente viável o custo do procedimento de compra mas que, ao mesmo tempo, possibilite o crescimento da competição entre os fornecedores.

Há outros princípios da licitação citados por alguns doutrinadores, como exemplo, o da licitação sustentável por Di Pietro, o da motivação por Justen Filho e o formal por Gasparini. Vê-se que não há um consenso entre os autores. Contudo, os princípios estudados são comuns à grande parte da doutrina e possuem estreita ligação com o sistema de registro de preços, sendo eles suficientes para a compreensão deste trabalho.

2.2.3 Vantagens e desvantagens do sistema de registro de preços

O sistema de registro de preços, a partir do momento que passou a ser adotado pelos órgãos e entidades da Administração Pública, apresentou vantagens e desvantagens em sua utilização e em sua gestão. Por isso, passar-se-á à análise de cada uma dessas vertentes.

2.2.3.1 Vantagens do sistema de registro de preços

Principalmente quando comparado com as licitações convencionais (que não tem por objetivo o registro de preços), o sistema de registro de preços apresentou grandes benefícios em sua implantação e gestão, modificando muito a gestão de compras na Administração Pública.

Uma vantagem consiste em não ser necessária de prévia dotação orçamentária para fazer a licitação para registro de preços. Justen Filho (2010) argumenta que, rotineiramente, a liberação de recursos orçamentários para os órgãos e entidades da Administração Pública é tardia, e para que seja licitado de modo convencional qualquer objeto ou serviço, é necessário que haja dotação e reserva orçamentária prévia.

Ainda, Justen Filho (2010) observa que a Administração Pública só pode licitar após a liberação dos recursos orçamentários que muitas vezes ocorre próximo ao fim do exercício financeiro, o que inviabiliza a licitação por falta de tempo hábil para realizar todas as etapas, ou que é feita em quotas mensais ou trimestrais, o que impossibilita a contratação de muitos objetos e serviços que necessitam de grande aporte de recursos para atender as demandas do órgão ou entidade fazendo haver, então, muitas licitações do mesmo objeto.

Deste modo, Fernandes (2009) ressalta que adotando o sistema de registro de preços, a licitação poderá ser realizada mesmo não havendo dotação orçamentária e ficará o fornecedor e os bens ou serviços com seus preços unitários registrados na ata de registro de preços que poderá ser utilizada pela Administração Pública tão logo os recursos orçamentários sejam liberados.

Outra vantagem é a redução do tempo para realizar a contratação através do sistema de registro de preços haja vista que os bens ou serviços já estarão licitados e com seus preços anotados na ata de registro de preços. Fernandes (2009) e Justen Filho (2010) são unânimes em afirmar que ao órgão gerenciador da ata de registro de preços bastará aguardar as solicitações de compra e/ou a liberação dos recursos financeiros para realizar a contratação, sendo o órgão solicitante ser atendido com uma brevidade muito maior do que em uma licitação convencional.

Do mesmo modo, o sistema de registro de preços tem por vantagem o decréscimo do número de licitações e, por consequência, a diminuição do custo das licitações, visto que haverá “[...] a supressão de multiplicidade de licitações contínuas e seguida, versando sobre objetos semelhantes e homogêneos. [...] A administração elimina a burocracia, os custos e o desgastes referentes a uma grande quantidade de licitações.” (JUSTEN FILHO, 2010, p. 192). Nesse mesmo sentido, Fernandes (2009) lembra que a diminuição do número de licitações implicará em redução dos custos de licitações.

Também, é apresentado como vantagem na utilização do sistema de registro de preços a possibilidade que demandas imprevisíveis sejam atendidas. Fernandes (2009) lembra que a Administração Pública tem muita dificuldade de prever o

consumo de diferentes materiais que são necessários ao desenvolvimento de suas atividades, tais como peças de carro, materiais de expediente e de manutenção predial.

Tanto Justen Filho (2010) quanto Fernandes (2009) concordam que nas licitações convencionais o quantitativo de materiais a ser adquirido tem que estar estabelecido no edital, só podendo haver aumento ou diminuição dessas quantidades em até 25% conforme está previsto no art. 65, § 1º da Lei nº 8.666/93, após instrução de um procedimento de aditamento ao contrato.

Contudo, de acordo com esses autores, o sistema de registro de preços possibilita a ampliação das margens de estimativas de aquisição ao estabelecer as quantidades mínimas e máximas que serão compradas ao longo do período de vigência da Ata de Registro de Preços, sendo que a quantidade máxima ainda poderá ser aumentada em até 25% conforme a Lei nº 8.666/93. Então, as compras serão realizadas de acordo com as reais necessidades do órgão ou entidade.

Igualmente, o sistema de registro de preços tem por vantagem a redução de produtos estocados nos almoxarifados e maior aproveitamento de bens perecíveis. De acordo com Fernandes (2009), a contabilidade moderna busca a modernização dos estoques a fim de reduzir os custos com a estocagem sem perder a economia de compra em escala.

Portanto, a adoção do sistema de registro de preços admite a redução dos custos de estoque, pois o procedimento de compra é mais rápido do que a realização de todo o certame licitatório convencional. Em especial quando se trata de bens perecíveis cujo controle de qualidade e validade dos bens deve ser mais rigoroso para reduzir as perdas.

Uma outra vantagem é a possibilidade de eliminação do fracionamento de despesa com o sistema de registro de preços. Fernandes (2009) explica que o fracionamento de despesa, que é uma irregularidade, se dá quando, num mesmo exercício financeiro, realizam-se várias licitações de um determinado objeto, muitas vezes de modalidade inferior ao valor total da compra, ou quando se realiza dispensas de

licitações seguidas para o mesmo tipo de objeto, que juntas ensejariam na obrigação de licitar.

Pereira Junior e Dotti (2010) explicam que muitas vezes a falta de planejamento e o contingenciamento de créditos orçamentários acabam por levar os gestores a realizar o fracionamento de despesa. Sendo que o grande problema é que a Administração pública perde em economia de escala. Desta feita, como no sistema de registro de preços os objetos já estarão licitados e registrados, poderão ser realizadas diversas compras do mesmo objeto no exercício financeiro, de acordo com o surgimento da demanda ou a liberação de recursos, sem que seja caracterizado o fracionamento de despesa.

Ainda, a doutrina aponta como vantagem o prazo de validade do registro de preços quando comparado com a licitação convencional. Justen Filho (2010) ensina que, com base art. 64, § 3º da Lei nº 8.666/93, o licitante vencedor, na licitação comum, deverá ser convocado para firmar a contratação em até 60 dias a contar da data de apresentação de sua proposta, após esse prazo ele estará desobrigado de contratar com a Administração.

Em contraposição, no sistema de registro de preços, depois de finalizada a licitação, o licitante vencedor assinará a ata de registro de preços que poderá ter vigência de até um ano, estando o licitante obrigado a contratar com a administração durante toda a vigência da ata.

Por último, o sistema de registro de preços tem por vantagem a possibilidade de haver um único registro de preços para diferentes órgãos e entidades da Administração Pública. Como salienta Justen Filho,

(...) Trata-se da hipótese em que as aquisições poderão ser destinadas a diferentes órgãos ou entidades. (...) Logo, pode produzir-se uma espécie de licitação comum a diferentes órgãos, todos os quais valer-se-ão de suas informações e seus efeitos. Serão realizadas, então, compras autônomas, por órgãos diferentes, mas todas vinculadas a um mesmo registro de preços (obtido por uma única licitação). (JUSTEN FILHO, 2010, p. 194)

2.2.3.2 Desvantagens do sistema de registro de preços

Apesar de todos os benefícios à gestão de compras na Administração Pública trazidos pelo advento do sistema de registro de preços, também existem problemas em sua utilização. De acordo com Fernandes (2009), o principal problema é a necessidade de mudança da cultura organizacional para implantação do sistema de registro de preços, já que há muita resistência na adoção desse sistema, entretanto os argumentos usados são em geral inconsistentes.

Já Justen Filho (2010) apresenta como desvantagens da utilização do registro de preços, primeiro, a obsolescência dos produtos registrados com os produtos existentes no mercado. Como o bem pode ficar registrado por até um ano, nesse período novos produtos podem ser inseridos no mercado que atendam melhor as necessidades da Administração Pública. Para evitar esse problema, a Administração, antes de solicitar a compra, deve verificar o produto continua a ser o mais apropriado e se os preços estão compatíveis com o de mercado.

Outra desvantagem apresentada por esse autor diz respeito à incompletude dos produtos registrados visto que o sistema de registro de preços impõe uma padronização dos bens, que por diversas vezes contém descrições genéricas que deixam de atender a demandas específicas. Desta forma, deverá ser realizada nova licitação, caso seja constatada a ocorrência tanto da obsolescência quanto da incompletude dos produtos.

Também é apresentada como desvantagem do sistema de registro de preços a possibilidade de órgãos que não participaram do procedimento licitatório para registro de preços possam aderir à ata de registro de preços e utilizá-la para realizar suas compras, essa é a figura do “carona”. De acordo com Justen Filho,

Em síntese, “carona” consiste na contratação fundada num sistema de registro de preços em vigor, mas envolvendo uma entidade estatal dele não participante originalmente, com a peculiaridade de que os quantitativos contratados não serão computados para o exaurimento do limite máximo. De acordo com a prática, a única restrição admitida reside no limite de 100% do quantitativo máximo objeto do registro por entidade. Qualquer órgão alheio ao sistema, independente de órbita federativa, pode valer-se dessa solução. (JUSTEN FILHO, 2010, p. 207)

A doutrina é divergente quanto à legalidade do órgão “carona”. Justen Filho (2010) assevera ser a possibilidade de adesão a atas de registro de preços uma afronta aos princípios da legalidade, por não haver previsão legal na lei nº 8.666/93; da vinculação ao edital, pois possibilita que sejam realizadas compras superiores aos limites estabelecidos no edital por um órgão não previsto no edital; da República, visto que a Administração Pública perde a economia de escala para o fornecedor que tem seus preços registrados; da isonomia, já que há um favorecimento de um fornecedor, que tem seu produto e preço registrado, em detrimento dos demais, com a realização de contratações indiscriminadas e infinitas.

Ainda, Justen filho (2010) vislumbra o “carona” ser uma burla à disciplina da habilitação na licitação haja vista que as condições de habilitação são estabelecidas de acordo com a qualidade e quantidade do objeto a ser contratado. Também cria uma possibilidade de dispensa de licitação sem que haja prévia previsão legal, bem como viola o limite legal de 25% estabelecido no art. 65, §§ 1º e 2º da Lei nº 8.666/93 de aumento do quantitativo contratado.

Por fim, o próprio TCU recomendou ao Ministério do Planejamento que sejam impostos limites à quantidade de adesões à ata de registro de preços. Nesse mesmo sentido, Mukai (2009) também considera ser o “carona” ilegal e inconstitucional bem como sua prática configura crime tipificado no art. 89 da Lei nº 8.666/93 por dispensar a licitação fora das hipóteses legais.

A fim de diminuir essa celeuma, o governo federal editou o Decreto nº 7.892/2013, pondo limites às adesões no registro de preços. O art. 22, § 4º desse Decreto limitou às adesões ao quádruplo do quantitativo registrado de cada um dos itens da ata, ou seja, dos itens previstos tanto do órgão gerenciador quanto dos órgãos participantes, não havendo limites quanto ao número adesão de órgãos não participantes. O art. 6º desse Decreto, também impõe o prazo de 90 dias da autorização do órgão gerenciador da ata para a efetivação da contratação ou aquisição. Apesar disso, as discussões doutrinárias relativas à legalidade permanecem.

Apesar de todas as considerações feitas, há doutrinadores contrários a esse

posicionamento, como é o caso de Fernandes (2009) que apresenta a possibilidade do órgão “carona” como uma vantagem do sistema de registro de preços, pois possibilita a expansão da vantajosidade da licitação à todos os órgãos que necessitam de objetos semelhantes.

Mesmo a possibilidade de adesão no sistema de registro ser uma vantagem, Fernandes (2009) revela que ser órgão “carona” apresenta a algumas desvantagens, pois fica na dependência do órgão gestor anuir e indicar fornecedor, deste em aceitar fornecer e de ter que manter todas as condições previstas na ata de registro de preços.

Além disso, esse autor também manifesta haver restrições ao órgão carona, haja vista que

- a) só pode comprar até o limite de quantidade registradas;
- b) somente pode aderir a Atas que tenham licitado quantidade superior a estimativa de sua própria demanda. [...]
- c) deve obedecer as regras de pagamento que o órgão gerenciador “B” colocou no edital;
- d) é seu dever comprovar no processo – como em qualquer outra licitação, – que o preço de aquisição é compatível com o de mercado; (FERNANDES, 2009, p. 675).

2.2.4 A importância do planejamento para as compras pelo sistema de registro de preços

O planejamento é importante para a sobrevivência de qualquer instituição, seja pública ou privada, sendo um exercício de projetar o futuro da organização. Assim, “[...] Planejamento é a função administrativa que define objetivos e decide sobre recursos e tarefas necessários para alcançá-los adequadamente. [...]” (CHIAVENATO, 2008, p. 341).

De acordo com Chiavenato (2008), uma organização somente poderá alcançar os resultados de sua missão se estiver alicerçada em um planejamento organizado e permanente. Para tanto, é necessário conhecer e basear-se em diretrizes públicas, nas expectativas dos usuários e nos recursos logísticos que possui, além de deixar o costume de planejar-se ocasionalmente e adotar o planejamento de maneira

sistemática e permanente.

O planejamento apresenta diversos benefícios para a Administração Pública, dentre os quais Chiavenato (2008) destaca: a possibilidade de manter o foco da instituição, ao mesmo tempo que dá flexibilidade para as mudanças; a melhora na coordenação dos setores envolvidos no atingimento de cada uma das metas; a melhora no controle por meio de avaliação do desempenho através dos resultados alcançados; ajudar a administrar o tempo ao focar naquilo que é prioridade para a Administração.

Segundo esse autor, o planejamento versa sobre tomadas de decisões que causarão efeitos e trarão consequências no futuro. Por isso, o planejamento deve ser permanente, contínuo e participativo. Além disso, precisa ser estruturado em objetivos ou metas que se deseja atingir, para, partir daí, ser elaborados planos, nos quais estará ordenado tudo que será necessário para que os objetivos sejam alcançados.

Nas compras públicas, o planejamento mostra-se fundamental para melhorar a qualidade do gasto público, estabelecendo as demandas que serão atendidas e os processos de compra que serão realizados ao longo do ano orçamentário. Dessa forma, suprirá o órgão com os materiais e serviços necessários para que sua atividade-fim seja realizada sem que haja intercorrência e falta de continuidade.

Nesse sentido, Zanotello explicou

[...] 'quando não se planeja, perde-se tempo, dinheiro e ainda corre-se o risco de ferir o princípio da legalidade, com o chamado "fracionamento". Quando não se planeja, compram-se coisas desnecessárias. Verificar o panorama de aquisições dos anos anteriores é uma excelente prática para melhorar as compras governamentais'.[...] (ZANOTELLO apud PLANEJAMENTO, 2012, p.32, grifo do autor).

Assim também, no sistema de registro de preços o planejamento tem um papel central, pois é ele que proporcionará todas as vantagens da utilização desse sistema. A implantação do sistema de registro de preços "[...] permite a evolução significativa da atividade de planejamento, motivando a cooperação entre as mais diversas áreas, [...]" (FERNANDES, 2009, p. 103).

Ainda, Fernandes (2009) orienta que planejamento para registro de preços deve ser iniciado realizando um levantamento de dados das compras de materiais realizadas nos exercício anteriores, confrontando a quantidade, a qualidade e o valor dos bens que foram licitado; os pagamentos realizados, inclusive sem licitação; e a quantidade em materiais em estoque e consumo mensal desses bens.

Após, Fernandes (2009) informa que é preciso realizar um levantamento das expectativas de aquisições dos bens, solicitando a todos os setores do órgão que informe os produtos que necessitam para o período de um ano, a partir da listagem de produtos já adquiridos, mas sempre possibilitando que novos bens sejam acrescentados.

A partir daí, esse autor revela que será necessário tratar os dados coletados nos dois levantamentos, consolidando-os e cruzando-os, a fim de determinar as reais expectativas de consumo de cada um dos produtos, a quantidade máxima a ser adquirida, o consumo mínimo esperado, e a estratégia de reposição, quando for o caso.

Assim, será determinado a quantidade máxima do bens que terão seus preços registrados, que deve ser mais próxima da quantidade que será adquirida pela Administração, visto que, mesmo a Administração Pública não sendo obrigada a comprar os produtos registrados, essas informações dão maior segurança ao sistema de registro de preços. “Nada obstante essa permissividade colocada em favor da Administração Pública, é indispensável que as quantidades indicadas apresentem uma honesta e real estimativa do órgão para que o próprio *sistema* não seja desacreditado.” (FERNANDES, 2009, p.155, grifo do autor).

Em seguida, realiza-se a especificação dos objetos a serem adquiridos. Fernandes (2009) ensina que deve-se primar pela qualidade dos produtos que serão registrados para que realmente atenda às necessidades da Administração, tendo, portanto, que indicar o objeto da licitação com todas as características e atributos necessários para que ele tenha uma qualidade satisfatória.

Entretanto, é de grande importância justificar as especificações que garantirão a

qualidade do produto, pois, de alguma forma, essas características acabarão por restringir a competição. “O que não se admite é a restrição injustificada, porque afeta o princípio basilar da licitação, qual seja a isonomia entre os interessados.” (FERNANDES, 2009, p. 114).

Fernandes (2009) lembra que, para garantir a qualidade dos bens, pode-se exigir a amostra do produto desde que os critérios de aferição da amostra estejam previstos no edital, realizar a padronização dos produtos e justificá-la, elaborar um caderno de especificações para padronizar materiais e equipamentos de edificações, e, criar um banco de qualidade pré-qualificando os produtos que poderão ser adquiridos pela Administração.

Desta forma, a Administração Pública estará preparada para realizar as aquisições que possibilitarão manter e/ou ampliar seus serviços. Para tanto, Fernandes (2009) recomenda a participação dos diversos setores envolvidos no processo de aquisições, bem como a implementação de novos procedimentos que busquem desburocratizar sem que haja perda do controle.

Durante a execução das aquisições, será necessário implementar e acompanhar todo o processo de compras, avaliando os resultados e procedimentos, a fim melhorar continuamente a atividade de compras na Administração, sendo que essas informações retroalimentarão os próximos planejamentos. “A atividade de planejamento, necessária à continuidade do SRP, será aperfeiçoada com as informações dos órgãos participantes, dos órgãos usuários e dos órgãos de armazenamento.” (FERNANDES, 2009, p. 176)

2.3 COMPRAS PÚBLICAS

A Administração Pública, para contratar obras e serviços, comprar, locar ou alienar, só pode fazê-las por meio do procedimento licitatório. Essa obrigatoriedade de realizar a licitação advém do art. 37, XXI da Constituição Federal de 1988, *in verbis*:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços,

compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 2013).

Percebe-se que o Poder Público para realizar qualquer tipo de contratação, só poderá fazê-lo por meio da licitação, exceto nos casos expressamente previstos em lei a licitação poderá ser inexigida ou dispensada. No Brasil, tem-se a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que estabelece as regras gerais de licitação e contratos, a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que institui a modalidade de licitação pregão, para contratação de bens e serviços comuns.

Motta conceitua a licitação como “[...] o instrumento que dispõe o Poder Público para coligir, analisar e avaliar comparativamente as ofertas, com a finalidade de julgá-las e decidir qual será a mais favorável. [...]” (MOTTA, 2008, p. 2). Outros doutrinadores também apresentam conceitos ou definições de licitação, conforme se extrai a seguir:

[...] a licitação pode ser conceituada como *o procedimento administrativo através do qual a pessoa a isso juridicamente obrigada seleciona, em razão de critérios objetivos previamente estabelecidos, dentre interessados que tenham atendido à sua convocação, a proposta mais vantajosa para o contrato ou ato de seu interesse.* [...] (GASPARINI, 2012, p.533, grifo do autor).

Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. [...] (MELLO, 2009, p. 517).

A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica. (JUSTEN FILHO, 2009, p. 374, grifo do autor).

[...] pode-se definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato. (DI PIETRO, 2012, p. 368)

Assim, licitação é um procedimento administrativo vinculado através do qual a Administração Pública selecionará a proposta mais vantajosa dentre os interessados

em com ela contratar, por meio de critérios objetivos pré-estabelecidos em edital. A licitação é um procedimento vinculado haja vista que deve seguir fielmente os ditames da lei e está adstrita às regras e critérios estabelecidos no instrumento convocatório, o edital de licitação.

O art. 1º da Lei 8.666/93 prevê quais entes públicos tem a obrigação de licitar, *in verbis*:

Art. 1º Esta Lei estabelece 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.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (BRASIL, 2013).

Vê-se que todos os órgãos da Administração Direta e Indireta e entidades controladas direta ou indiretamente pelo Poder Público tem a obrigação de utilizar o procedimento licitatório para a realização de suas compras, contratações de obras e serviços, locações e alienações.

Gasparini (2012) destaca que a licitação apresenta duas finalidades básicas. A primeira refere-se ao Poder Público que tem obrigação de licitar e é justamente obter a proposta mais vantajosa, isto é, a que atende aos interesses públicos do órgão licitante pelo menor custo. A segunda é a garantia da igualdade de oportunidades aos particulares que desejam contratar com a Administração Pública.

Apesar da regra para a contratação seja através da licitação, a própria lei de licitações apresenta exceções à essa regra, possibilitando a contratação direta. Justen Filho (2009) expõe que esse tipo de contratação é uma modalidade de licitação anômala, haja vista que, para realizá-la, é preciso que haja um procedimento administrativo com o fim de evidenciar o cumprimento dos requisitos necessários exigidos pela Lei nº 8.666/1993 e escolher a melhor proposta possível.

A contratação direta será realizada nos casos de dispensa ou inexigibilidade de licitação. Justen Filho (2009) explica que na inexigibilidade não há viabilidade de

disputa entre os particulares e na dispensa, apesar de ser viável a disputa, a lei faculta a não realização da licitação. Sendo assim,

A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na **dispensa**, há possibilidade de **competição** que justifique a licitação; de modo que a lei **faculta** a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de **inexigibilidade**, não há possibilidade de competição, porque só existe **um objeto** ou **uma pessoa** que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável. (DI PIETRO, 2012, p. 388, grifo do autor).

Os casos de dispensa de licitação estão previstos nos art. 17 e 24 da Lei nº 8.666/1993. Para Gasparini (2012) as hipóteses do art. 17 há uma exclusão da obrigação de licitar, sendo então a licitação dispensada. Já as hipóteses do art. 24 a Administração Pública tem a faculdade de não realizar a licitação, sendo, então, esta dispensável. Também, o rol de hipóteses de dispensa de licitação é taxativo, haja vista que se trata de exceções à obrigação constitucional de licitar.

As hipóteses de inexigibilidade de licitação estão estabelecidos no art. 25 da Lei nº 8666/1993. Tanto Gasparini (2012) quanto Mello (2009) destacam que, conforme o *caput* do art. 25, sempre que não for possível a competição a licitação será inexigível, sendo, portanto, o rol hipóteses dos incisos apenas exemplificativo. Di Pietro (2012) lembra que o art. 25 da Lei 8.666/1993 ainda exige a comprovação da exclusividade de fornecedor bem como caracteriza o que vem a ser notória especialização para fins de contratação por inexigibilidade de licitação.

2.3.1 Licitação convencional

A licitação propõe selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Para tanto, a lei estabelece modalidades de licitação que são os procedimentos licitatórios a serem adotados para a aquisição de bens e a contratação de serviços. Justen Filho (2009) ressalta que as diferenças entre as modalidades de licitação visam a utilização do procedimento mais adequado às características do objeto a ser licitado e ao critério de julgamento adotado.

O art. 45 lei 8.666/1993 determina que o julgamento das propostas da licitação deve

ser objetivo, sendo inclusive um dos princípios norteadores do procedimento licitatório. Assim, o julgamento das propostas deve ser realizado de acordo com o tipo de licitação e com os critérios pré-estabelecidos no ato convocatório, de modo que permita sua aferição pelos órgãos de controle e pelos licitantes. O § 1º do art. 45 da Lei nº 8.666/1993 enumera os tipos de licitação, *in verbis*:

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

I - a de menor preço - quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II - a de melhor técnica;

III - a de técnica e preço.

IV - a de maior lance ou oferta - nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. (BRASIL, 2013)

Justen Filho (2012) informa que esse rol de tipos de licitação é taxativo, não podendo, portanto, no ato convocatório estabelecer outro tipo de licitação que não um destes previstos na lei. Ainda, o tipo de licitação refletirá no procedimento licitatório a ser adotado. O tipo maior lance ou oferta somente deve ser utilizado quando a licitação objetivar a venda de bens ou a concessão onerosa de uso de bens ou serviços públicos.

O tipo de licitação menor preço busca selecionar a proposta que apresenta menor preço e que atenda as condições estabelecidas no ato convocatório, por isso, Justen Filho (2009) relata que esse tipo de licitação busca o melhor preço para a Administração. Nesse sentido, Gasparini (2012) ressalta que, para evitar contratações de baixa qualidade, é fundamental que o objeto seja bem especificado ou que se busque a padronização.

Di Pietro (2012) enfatiza que a lei de licitações deu prioridade à licitação do tipo menor preço ao limitar, no art. 46, o uso dos tipos melhor técnica e técnica e preço às licitações que objetivam a contratação de serviços com prevalência da natureza intelectual. Isto porque o tipo menor preço possibilita maior objetividade na escolha do licitante vencedor e menor discricionariedade da comissão de licitação.

A autora acrescenta que de acordo com § 3º do art. 46, excepcionalmente poderá ser utilizado o tipo melhor técnica e técnica e preço para aquisição de bens,

contratação de serviços ou execução de obras de grande vulto que dependam majoritariamente de tecnologia sofisticada, desde de que a maior autoridade da Administração promotora do certame autorize expressamente e justifique a escolha.

Por fim, a mesma autora lembra que o art. 45, § 4º da Lei 8.666/1993, possibilita a utilização do tipo técnica e preço nas licitações que tem por objeto a compra de bens e a contratação de serviços de informática. Porém, para a contratação de serviços de publicidade, o art. 5º da Lei nº 12.232/2010 obriga a adoção dos tipos de licitação melhor técnica ou técnica e preço.

Mello (2009) ensina que, nas licitações melhor técnica, a melhor proposta será aquela que apresenta o índice técnico mais elevado do que as outras mas que o proponente consinta em abaixar o preço para atingir a proposta de menor preço entre as ofertadas. O mesmo autor relata que, no tipo de licitação técnica e preço, é considerada como a proposta mais vantajosa aquela que deriva da média ponderada das notas dadas aos critérios técnicos e de preço estabelecidos no ato convocatório.

A Lei nº 8.666/1993 estabelece cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão. A Lei nº 10.520/2002, instituiu uma nova modalidade de licitação o pregão, sob duas formas: presencial e eletrônico. O art. 22, §§1º ao 5º, da Lei nº 8.666/1993, e o art. 1º, da Lei 10.520/2002, apresentam uma definição das modalidades de licitação, *in verbis*:

Art. 22 [...]

§ 1º Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

§ 2º Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

§ 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 local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

§ 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.

§ 5º Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (BRASIL, 2013).

Art. 1º Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei.

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. (BRASIL, 2013)

A concorrência é a modalidade de licitação mais complexa e a que permite ampla competitividade. Essa modalidade é obrigatória para obras e serviços de engenharia cujo valor seja superior à R\$ 1.500.000,00 (art. 23, I, c), para aquisição de bens e a contratação de outros serviços superiores à R\$ 650.000,00 (art. 23, II, c), para alienação e compra de bens imóveis exceto nos casos do art. 19, para a concessão de direito real de uso e para licitações internacionais, com as ressalvas previstas no art. 23, §3º.

Mello (2009) assevera que a Administração Pública pode optar em utilizar a modalidade de licitação de valor mais elevado, assim, como a concorrência é a modalidade mais ampla, pode ser utilizada para qualquer valor de licitação. Justen Filho (2009) lembra que a concorrência pode ser utilizada para qualquer tipo de licitação, dela podendo participar qualquer interessado que atenda aos requisitos editalícios.

Na concorrência, o prazo mínimo entre a publicação do edital e o recebimento das propostas será de 45 dias no regime de empreitada e nos tipos melhor técnica e técnica e preço, nos demais casos o prazo mínimo é de 30 dias (art. 21, I, b, e II, a). Na licitação, primeiro será avaliada os requisitos de habilitação de todos os licitantes, para, posteriormente, ser avaliada as propostas dos licitantes habilitados.

A tomada de preços é a modalidade de licitação destinada para contratações de médio valor. Pode ser utilizada para a contratação de obras e serviços de engenharia de até R\$ 1.500.000,00 (art. 23, I, b) e para outros serviços e aquisições de até R\$ 650.000,00 (art. 23, II, b). O prazo mínimo entre a publicação do edital e o

recolhimento das propostas é de 30 dias quando for do tipo melhor técnica e técnica e preço ou 15 dias nos demais casos (art. 21, II, b, e III).

Na tomada de preços somente pode participar da licitação os licitantes previamente inscritos no cadastro público que, de acordo com Mello (2009), são registro de fornecedores e prestadores de serviços que se inscrevem pois desejam contratar com a Administração Pública. Cada órgão ou entidade possui o seu registro, porém esse cadastro pode ser utilizado por outras unidades.

Assim, de acordo com Justen Filho (2009), a tomada de preços é uma licitação sumária e mais rápida haja vista que as condições de habilitação serão verificadas para que seja realizado o cadastramento. Ainda, poderão participar outros licitantes interessados que não estejam cadastrados, porém esses licitantes deverão realizar o cadastro até 3 dias antes da data de entrega das propostas.

Então, na licitação da tomada de preços somente será avaliado as propostas das empresas cadastradas. Entretanto, o mesmo autor alerta que é possível que haja, na tomada de preços, uma etapa de habilitação desde que os requisitos de habilitação exigidos para determinado objeto sejam mais complexos que os estabelecidos no cadastro do órgão ou entidade.

A modalidade convite é utilizada para a contratação de pequenos valores, e por isso, possui o procedimento mais simples. Somente pode ser utilizada para obras e serviços de engenharia de até R\$ 150.000,00 (art. 23, I, a) e outros serviços e aquisições de até R\$ 80.000,00 (art. 23, II, a). O instrumento convocatório dessa modalidade é a carta-convite.

Gasparini (2012) leciona que, nessa modalidade, é preciso que sejam convidados no mínimo três possíveis interessados da área do objeto do convite. Além disso, os convidados não precisam ser cadastrados, porém se houver algum outro interessado em participar da licitação, este poderá desde que cadastrado e que manifeste o interesse com antecedência mínima de 24 horas da apresentação das propostas.

Além de ser enviado a carta-convite aos convidados, esta deverá ser afixada em local apropriado, podendo a licitação ocorrer somente depois de 05 dias úteis da divulgação do convite. A lei 8.666/1993 não exige a publicação do convite em diário oficial, porém, no Estado do Espírito Santo, o art. 17, parágrafo único, do Decreto nº 2.458-R/2010, torna obrigatório a publicação em diário oficial do aviso de licitação na modalidade convite.

O concurso é a modalidade de licitação que objetiva selecionar trabalho técnico, artístico ou científico, que, de acordo com Justen Filho (2012), é utilizada tanto para fomento da cultura quanto para a Administração Pública obter um trabalho que possa ser por ela utilizado. A contrapartida da Administração é o prêmio, que pode ter ou não valor econômico, e é um incentivo aos participantes do concurso.

O edital do concurso deve ser publicado, no mínimo, 45 dias antes da data da licitação, mas Justen Filho (2012) lembra que esse prazo deve ser compatível com o trabalho técnico, artístico ou científico que será executado, para que não inviabilize a participação dos interessados. Mesmo sendo para a escolha de trabalho intelectual, no edital deve prever critérios de julgamento.

A modalidade leilão é utilizada para a venda de bens, quer sejam bens móveis inservíveis à Administração, quer seja produtos legalmente apreendidos, quer sejam bens imóveis recebidos de dação em pagamento ou adquiridos judicialmente. Os demais bens imóveis da Administração Pública devem ser vendidos por meio de concorrência.

De acordo com Justen Filho (2012), como o leilão objetiva selecionar a melhor proposta para a Administração, ele sempre será do tipo maior lance. Os participantes formulam verbalmente suas propostas, a partir do valor mínimo estabelecido no edital. As novas propostas devem ser mais elevadas que a proposta anterior. Vence o leilão a proposta mais elevada.

O pregão é a modalidade de licitação instituída pela Lei nº 10.520/2002 e tem por objetivo a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, qualquer que seja o valor. O que determina a utilização dessa modalidade é a natureza do bens ou

serviço de ser comum, assim considerado aqueles que possam ter seu desempenho e qualidade definidos no edital de forma objetiva, através do uso de especificações habituais do mercado (art. 1º, parágrafo único da Lei nº 10.520/2002).

O pregão pode ser realizado sob duas formas: presencial ou eletrônico. Conforme Justen Filho (2012), no pregão presencial, os licitante participam presencialmente da sessão pública de licitação que ocorre nas dependências do órgão. No pregão eletrônico, a sessão pública e os documentos, manifestações e decisões são realizados e formulados eletronicamente. Ambas formas de pregão somente podem ter como critério de julgamento menor preço, de acordo com o art. 4º, X da Lei nº 10.520/2002.

O art. 4º do Decreto Federal nº 5.450/2005 estabelece as licitações para aquisição de bens e serviços comuns usará obrigatoriamente a modalidade pregão, dando preferência à forma eletrônica. A utilização da forma presencial estará condicionada a justificação e a comprovação da inviabilidade do pregão eletrônico (art. 4º, §1º). Essa mesma regra é válida para os órgãos e entidades do Espírito Santo por força do art. 2º, §1º do Decreto nº 2.458-R/2010.

Assim, tanto na esfera federal quanto na esfera do Estado do Espírito Santo, os órgãos e entidades da Administração Pública passaram a utilizar o pregão eletrônico, como regra, para a aquisição de bens e serviços comuns, o que abrange a grande maioria dos bens e serviços contratados por esses órgãos. Por isso, o pregão eletrônico será melhor explicado neste trabalho.

O pregão eletrônico é regulamentado no âmbito da União pelo Decreto nº 5.450/2005 e no Estado do Espírito Santo pelo Decreto nº 2.480-R/2010. Como o decreto estadual possui grande similaridade com o decreto federal, aquele somente será comentado no que tange as regras que divergirem dos preceitos estabelecidos no decreto federal.

Di Pietro ensina que o pregão eletrônico possui duas fases, a fase interna e a fase externa. A fase interna é compreendida por todos os atos preparatórios que antecedem a publicação do edital. O art. 3º da Lei nº 10.520/2002 apresenta os atos

que devem ser executados na fase interna, *in verbis*:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - 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 do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; e

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor. (BRASIL, 2013).

Para a realização de contratação de serviços ou aquisição de bens, é necessária que na fase interna haja a indicação dos recursos orçamentários que serão utilizados para a compra, independente da modalidade de licitação, por determinação do art. 14 da Lei nº 8.666/1993, *in verbis*: “Art. 14. Nenhuma compra será feita sem a adequada caracterização de seu objeto e indicação dos recursos orçamentários para seu pagamento, sob pena de nulidade do ato e responsabilidade de quem lhe tiver dado causa.” (BRASIL, 2013).

A fase externa do pregão eletrônico inicia-se com a etapa de publicação do edital. O prazo entre a publicação do edital e a data da sessão de licitação será de no mínimo 08 dias úteis, de acordo com o art. 4º, V da Lei nº 10520/2002. No âmbito federal essa publicação se dará nos termos do art. 17 do Decreto nº 5.450/2005 e no Estado do Espírito de acordo com os preceitos do art. 17 do Decreto nº 2.480-R/2010, ambos, *in verbis*:

Art. 17. A fase externa do pregão, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio de publicação de aviso, observados os valores estimados para contratação e os meios de divulgação a seguir indicados:

I - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais):

- a) Diário Oficial da União; e
- b) meio eletrônico, na internet;

II - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) até R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais):

- a) Diário Oficial da União;
- b) meio eletrônico, na internet; e
- c) jornal de grande circulação local;

III - superiores a R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais):

- a) Diário Oficial da União;
- b) meio eletrônico, na internet; e
- c) jornal de grande circulação regional ou nacional. (BRASIL, 2013).

Art. 17. A fase externa do pregão deverá observar as seguintes regras:

I. a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso, de acordo com os valores estimados para as aquisições de bens e serviços, nos seguintes veículos:

- a) até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais):
 1. Diário Oficial do Estado; e
 2. meio eletrônico, na internet.
- b) acima de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais):
 1. Diário Oficial do Estado;
 2. meio eletrônico, na Internet; e
 3. jornal de grande circulação. (ESPÍRITO SANTO, 2013).

A próxima etapa é a de julgamento e classificação das propostas. Essa etapa está regulamentada do art. 22 ao 24 do Decreto nº 5.450-R/2005. Os licitantes enviarão suas propostas, e no horário previsto o pregoeiro iniciará a fase competitiva quando os licitantes poderão enviar lances por meio eletrônico. Após os lances, o licitante que apresentar o menor preço terá sua proposta aberta e avaliada, se atender as exigências do edital será declarado vencedor, senão será desclassificado e será avaliada a proposta do segundo classificado, e assim sucessivamente até que uma proposta atenda ao edital.

Logo após a declaração do vencedor, os licitantes podem se manifestar sobre a intenção de recorrer desde que motivado, então, aos recorrentes será concedido o prazo de três dias para apresentar as razões de recurso, quando iniciará o prazo de três dias para apresentação das contra-razões de recursos pelos demais licitantes, de acordo com o art. 26 do Decreto nº 5.450/2005. O recurso deverá ser analisado pelo pregoeiro.

Em seguida a declaração do vencedor também será iniciada a etapa de habilitação, na qual o vencedor deverá comprovar sua regularidade jurídica, econômico-financeira, técnica e fiscal. O art. 25, §2º do Decreto nº 5.450/2005 estabelece que essa documentação deve ser enviada no prazo estabelecido no edital. Já o art. 25, §2º do Decreto Estadual nº 2.450-R/2010 estabelece o prazo de 48h para apresentação da documentação no original ou cópia autenticada.

Após as decisões dos recursos e verificado a regularidade do vencedor, será a etapa de adjudicação e homologação do procedimento licitatório de acordo com o art. 27 do Decreto nº 5.450/2005. O pregoeiro adjudicará o objeto se não houver recurso (art. 11, IX do Decreto nº 5.450/2005). Se houver recurso, adjudicação será realizada pela autoridade competente do órgão, a quem cabe, exclusivamente a atribuição de homologar a licitação (art. 8º, V e VI do Decreto nº 5.450/2005).

Após adjudicada e homologada a licitação, o licitante vencedor será chamado para assinar o contrato ou a ata de registro de preços (art. 27, §1º do Decreto nº 5.450/2005). O art. 62 da Lei nº 8.666/1993 faculta substituir o contrato por instrumentos congêneres como carta-contrato, nota de empenho ou autorização de compra. Essa substituição pode ocorrer nos casos do §4º desse artigo, *in verbis*:

§ 4º É dispensável o "termo de contrato" e facultada a substituição prevista neste artigo, a critério da Administração e independentemente de seu valor, nos casos de compra com entrega imediata e integral dos bens adquiridos, dos quais não resultem obrigações futuras, inclusive assistência técnica. (BRASIL, 2013).

Pode acontecer que, no decorrer do procedimento licitatório, não tenha havido nenhum interessado em participar da licitação. Essa é a situação de licitação deserta. Gasparini (2012) leciona que a licitação deserta se diferencia pelo desinteresse de qualquer licitante em participar do procedimento licitatório. Mesmo que tenha havido interessados em retirar o edital de licitação, ninguém apresenta proposta.

Todavia, caso tenha havido interessados na licitação mas nenhuma das propostas foi selecionada quer seja por inabilitação quer seja por desclassificação, temos a hipótese de licitação fracassada. Nesse sentido Gasparini relata que “[...] quando há interessados no certame, mas todos por uma ou outra razão são dele alijados, situação que se configura a denominada *licitação fracassada*. [...]” (GASPARINI, 2012, p.588, grifo do autor).

2.2.2 Licitação para registro de preços

As licitações para registro de preços, apesar de utilizarem as modalidades, tipos e sistemática das licitações convencionais, apresentam algumas características e peculiaridades que as diferenciam das licitações convencionais. Para Justen Filho,

[...] a principal diferença reside no objeto da licitação. Usualmente, a licitação destina-se a selecionar um fornecedor e uma proposta para uma contratação específica, a ser efetivada futuramente pela Administração. No registro de preços, a licitação destina-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, seriadas, que poderão ser realizadas durante um certo período, por repetidas vezes. A proposta selecionada fica à disposição da Administração que, se e quando deseja adquirir, se valerá dos preços registrados, tantas vezes quantas o desejar (dentro dos limites estabelecidos no ato convocatório). (JUSTEN FILHO, 2012, p. 219).

A legislação federal que trata das peculiaridades das licitações para registro de preços são os Decretos nº 5.450/2005 e 7.892/2013. No Estado do Espírito Santo essas licitações são reguladas pelos Decretos nº 1.790-R/2007 e 2.458-R/2010. Grande parte do previsto nesses decretos federais aplicam-se ao órgãos e entidades do Estado do Espírito Santo, haja vista encontrarem perfeita correspondência no que é estipulado pela legislação estadual. Nesses casos, somente serão citados os decretos estaduais quando estes divergirem dos decretos federais.

Inicialmente, a licitação para registro de preços exige a utilização das modalidades de licitação concorrência (art. 15, § 3º, I da Lei nº 8.666/1993) ou da modalidade pregão (art. 11 da Lei nº 10.520/2002). Em regra, a licitação para registro de preços será do tipo menor preço. Porém, excepcionalmente poderá ser adotado o tipo técnica e preço na modalidade concorrência, desde que seja devidamente justificado pela autoridade máxima do órgão ou entidade (art. 7º, §1º do Decreto nº 7.892/2013).

A escolha da modalidade de licitação para registro de preços será realizada em virtude do objeto, haja vista o art. 4º do Decreto nº 5.450/2005 obrigar a utilização da modalidade pregão para bens e serviços comuns. E mais, deverá ser adotada a forma eletrônica, exceto nos casos de comprovada inviabilidade devidamente justificada pela autoridade competente (art. 4º, §1º). Assim, via de regra, nas

licitações para registro de preços de bens e serviços comuns será utilizada a modalidade pregão na forma eletrônica.

O objeto da licitação para registro de preços deve ser definido, principalmente, com base no art. 3º do Decreto nº 7.892/2013 que estabelece as hipóteses em que será adotado o sistema de preços, *in verbis*:

Art. 3º O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou

IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. (BRASIL, 2013)

Fernandes (2009) assevera que esse artigo apresenta as hipóteses de quando é recomendável a utilização do sistema de registro de preços, são os casos mais frequentes de aplicação desse sistema, sendo, portanto, um o rol exemplificativo. Todavia, para Bittencourt (2008), como o art. 15, II da Lei nº 8.666/1993 impõe uma obrigação legal de realizar as compras pelo sistema de registro de preços sempre que possível, só poderá realizar as compras de outras formas excepcionalmente. Nesse sentido,

O Sistema de Registro de Preços (SRP) é uma das mais úteis e interessantes alternativas de gestão de contratações colocada à disposição da Administração Pública. As vantagens proporcionadas pelo SRP até autorizam a interpretação de que sua instituição é obrigatória por todos os entes administrativos, não se tratando de mera escolha discricionária. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 218)

Outra característica das licitações para registro de preços é não haver necessidade de dotação orçamentária para que a licitação seja realizada. O art. 7º, § 2º do Decreto nº 7.892/2013 dispensa a indicação de dotação orçamentária para a realização do registro de preços, devendo essa indicação ocorrer para serem realizadas as contratações decorrentes do registro.

As licitações para registro de preços tem a peculiaridade de uma única licitação atender à vários órgãos. O órgão que está promovendo a licitação para registro de

preços, órgão gerenciador, deve convidar outros órgãos à participar do certame. Em âmbito federal esse convite se dá por meio do Portal de Compras do Governo Federal, através de registro de sua intenção de registro de preços (art. 4º e art. 5º, I, do Decreto nº 7.892/2013).

No Estado do Espírito Santo, o art. 7º, I, do Decreto nº 1.790-R/2007, estabeleceu que o órgão gerenciador deve convidar mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz os demais órgãos e entidades do Estado para participarem do registro de preços. Após a implantação do Sistema Integrado de Gestão Administrativa (SIGA), a partir de 2011, esse convite passou a se dá por meio desse sistema no qual existe o módulo de compras e licitações que contempla o registro de preços.

Além dessa obrigação do órgão gerenciador ter que convidar os demais órgãos e entidades do Estado, objetivando ter maior controle e eficiência dos gastos público, o Estado do Espírito Santo criou o programa “mais com menos” através do Decreto nº 2.262-R, de 15 de maio de 2009, revogado pelo Decreto nº 2.649-R, de 03 de janeiro de 2011, revogado pelo Decreto nº 3.266-R, de 27 de março de 2013.

No que se refere às compras pública, esse Programa estabeleceu que as contratações de bens e serviços comuns a todos os órgãos e entidades vinculados ao Poder Executivo Estadual passariam a ser realizadas de modo preferencial pela Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos – SEGER através do sistema de registro de preços na modalidade pregão (art.6, III, do Decreto nº 3.266-R/2013).

Os órgãos que desejarem participar do registro de preços, órgãos participantes, devem se manifestar enviando ao órgão gerenciador a estimativa de consumo, o local de entrega e o cronograma de contratação, se for o caso (art. 6º do Decreto nº 7.892/2013). Essa manifestação deve conter a anuência com o objeto licitado e toda a documentação deverá estar formalizada e autorizada pela autoridade competente do órgão.

Então, o órgão gerenciador reunirá todas as informações dos órgãos participantes e estará apto a elaborar o edital de licitação. Fernandes (2009) lembra que a

elaboração do edital de licitação deve obedecer à regra prevista no art. 40 da Lei nº 8.666/1993, tendo o decreto regulamentador apenas indicado os fatores que diferenciam a licitação para registro de preços para as licitações convencionais. De acordo com o art. 9º do Decreto nº 7.892/2013, o edital de licitação para registro de preços deverá conter no mínimo, *in verbis*:

Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;

III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

IV - quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;

V - condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;

VI - prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no caput do art. 12;

VII - órgãos e entidades participantes do registro de preço;

VIII - modelos de planilhas de custo e minutas de contratos, quando cabível;

IX - penalidades por descumprimento das condições;

X - minuta da ata de registro de preços como anexo; e

XI - realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.

§ 1º O edital poderá admitir, como critério de julgamento, o menor preço aferido pela oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, desde que tecnicamente justificado.

§ 2º Quando o edital previr o fornecimento de bens ou prestação de serviços em locais diferentes, é facultada a exigência de apresentação de proposta diferenciada por região, de modo que aos preços sejam acrescidos custos variáveis por região.

§ 3º A estimativa a que se refere o inciso III do caput não será considerada para fins de qualificação técnica e qualificação econômico-financeira na habilitação do licitante. (BRASIL, 2013).

No Estado do Espírito Santo, os elementos que devem estar no edital de licitação estão previsto no art. 13 do Decreto nº 1.790-R/2007. Esse decreto diverge do decreto federal nos seguintes pontos aspectos:

- A) Não determina que o edital deverá conter a estimativa das quantidades que poderão ser adquiridas pelos órgãos não participantes (art. 9º, III, do Decreto

nº 7.892/2013). O decreto federal limitou o total de adesões ao quántuplo do quantitativo total por item registrado, independente do número de órgãos que aderirão, sendo que cada órgão que aderir pode fazê-lo até a quantidade máxima registrada na ata por item (art. 22, § 3º e 4º). No decreto estadual não há limite para a quantidade total de adesões, a única limitação é que cada órgão que aderir à ata de registro de preços poder fazê-lo até na quantidade máxima registrada (art. 17, § 3º).

- B) Não obriga que o edital deve conter as penalidades pelo descumprimento das obrigações (art. 9º, IX, do Decreto nº 7.892/2013). Apesar disso, os editais estaduais devem conter as sanções por inadimplemento por força do art. 40, III da Lei nº 8.666/1993.
- C) Não estipula que o edital contenha como anexo a minuta da ata de registro de preços (art. 9º, X, do Decreto nº 7.892/2013).
- D) Não há obrigatoriedade de constar no edital que será realizada pesquisa periódica do mercado a fim de comprovar a vantajosidade do registro de preços (art. 9º, XI, do Decreto nº 7.892/2013).
- E) O edital deve constar a obrigatoriedade dos fornecedores aceitarem acréscimos e supressões de acordo com os limites do art. 65 da Lei nº 8.666/1993 (art. 13, IX). Ainda, o art. 21, §7º e 8º do decreto estadual prevê a possibilidade de acréscimos de até 25% nos quantitativos registrados desde que sejam em caráter excepcional, com a anuência do fornecedor e motivados pela autoridade competente. O decreto federal veda expressamente qualquer acréscimos nos quantitativos registrados em ata (art. 12, §1º do Decreto nº 7.892/2013).

O art. 17, § 6º, do Decreto nº 5450/2005 estabelece que a publicação do edital de pregão eletrônico para registro de preços deverá ocorrer no Diário Oficial da União, em meio eletrônico, na internet, e em jornal de grande circulação, regional ou nacional, independente do valor estimado. Da mesma forma, no Estado do Espírito Santo, o art. 17, V, do Decreto nº 2.458-R/2010, estabelece que, independente do valor, nos pregões para registro de preços, o edital deve ser publicado no Diário Oficial do Estado, em meio eletrônico, na internet, e em jornal de grande circulação.

O art. 10 do Decreto nº 7.892/2013 possibilita que, após a fase de competição do certame, os licitantes poderão reduzir o valor de suas propostas até o preço do licitante mais bem classificado, porém essas novas propostas não prejudicarão o resultado da licitação em relação ao licitante melhor classificado. Esse dispositivo do decreto federal não possui correspondente no decreto estadual.

Ainda, o art. 25, § 7º, do Decreto nº 5.450/2005 preceitua que, no pregão eletrônico, se a proposta do licitante vencedor não abranger o quantitativo total estimado para registro, poderão ser convocados quantos licitantes forem necessários, de acordo com a ordem de classificação, a fim de atingir o total estimado na licitação, desde que o preço da proposta vencedora seja observado. Assim, o decreto estabelece a possibilidade de propostas de fornecimento parciais. Para Justen Filho,

[...] A regra é despropositada e não se afigura viável de aplicar. [...] A única alternativa juridicamente cabível é outra, consiste em promover o registro segundo os preços e os quantitativos ofertados pelos licitantes. [...] Tem de reputar-se que, exaurida a capacidade de fornecimento do licitante que formulou oferta parcial, a melhor proposta passa a ser a do segundo colocado e assim por diante. [...] O exaurimento da oferta parcial não significa que o quantitativo remanescente restou inadimplido. (JUSTEN FILHO, 2012, p.231-232).

O art. 11 do Decreto nº 7.892/2013 prevê que, após a homologação, serão chamados para registrar os preços o licitante mais bem classificado e todos os demais que aceitaram reduzir o valor de suas propostas ao preço do licitante vencedor, respeitada a ordem de classificação na licitação, sendo essa ordem também obedecidas nas futuras contratações. Ainda, que o objetivo de se registrar vários fornecedores é a formação de cadastro de reserva, caso haja exclusão do licitante vencedor.

No Estado do Espírito Santo, o art. 16 do Decreto nº 1.790-R/2007 prevê expressamente a formalização de ata de registro de preços oriundas de propostas parciais, o que não é expressamente previsto no decreto federal. Entretanto, o parágrafo único desse artigo possibilita ao órgão gerenciador, como exceção, o registrado na ata de outros preços diferentes do valor do primeiro colocado, desde que a proposta do licitante vencedor seja para fornecimento parcial, os objetos sejam de desempenho ou qualidade superior, haja a justificação e comprovação da

vantagem, e esses preços sejam inferiores ao preço máximo admitido no edital.

2.3.3 Compras pelo sistema de registro de preços

Após a formalização da ata de registro de preços, os preços ficarão registrados pelo período de vigência da ata que pode ser de até um ano, incluídas nesse período eventuais prorrogações (art. 15, III da Lei nº 8666/1993 e art. 12 do Decreto nº 7.892/2013). Toda vez que houver necessidade de realizar aquisições deverá ser solicitado a compra e realizado alguns procedimentos, que variará com a qualidade do órgão no registro de preços.

É importante lembrar que, de acordo com o art. 15, § 4º, da Lei nº 8.666/1993, a Administração Pública não está obrigada a firmar contratações decorrentes de preços registrados, podendo realizar novas licitações. Porém, ao fornecedor com o preços registrados é assegurado preferência em igualdade de condições.

2.3.3.1 Compras realizadas pelo órgão gerenciador

As compras do órgão gerenciador no sistema de registro de preços é o procedimento de compra mais simples haja vista ele ter conduzido a licitação para registro de preços. No âmbito da União, o Decreto nº 7.892/1993 não explicita como se dará as compras no órgão gerenciador, listando apenas os atos de gestão e gerência da ata que deverão ser por ele adotadas. Da mesma forma ocorre no Decreto nº 1.790-R/2007 do Estado do Espírito Santo.

Contudo, via de regra, um dos setores do órgão gerenciador solicita a aquisição de materiais ao setor responsável pelas compras. Este verificando a possibilidade da compra dos materiais por uma ata de registro de preços, providência a autorização do ordenador de despesas, a declaração de acordo com a lei de responsabilidade fiscal e a emissão da nota de empenho.

A formalização da contratação dependerá do que está previsto no edital de licitação

e na ata de registro de preços. O art. 15 do Decreto nº 7.892/2013 possibilita a contratação por contrato, por emissão de nota de empenho, por meio de autorização de compra ou qualquer outro instrumento de acordo com o art. 62 da Lei 8.666/1993. Se a compra se der por meio de emissão de nota de empenho, está será entregue ao fornecedor que deverá fazer entrega do objeto da compra no prazo e condições previstos no edital de licitação e na ata de registro de preços.

Se a compra se der por meio de contrato, autorização de compra ou outro instrumento hábil, após emissão de nota de empenho, será necessário formalizar e assinar o instrumento contratual e publicá-lo no diário oficial, de acordo com o parágrafo único do art. 61 da Lei nº 8.666/1993. Então, toda a documentação será entregue ao fornecedor para que cumpra o pactuado, conforme estabelecido no edital e na ata de registro de preços.

Após a entrega do material, tendo o fornecedor cumprido suas obrigações, a nota fiscal será encaminhada para pagamento. Entretanto, caso alguma das obrigações seja descumprida, o órgão gerenciador deverá aplicar a penalidade correspondente, respeitada a ampla defesa e o contraditório. O art. 5º, X, do Decreto nº 7.892/2013, estabelece que o órgão gerenciador somente aplicará penalidades pelo inadimplemento do pactuado em suas próprias contratações.

No Estado do Espírito Santo, o art. 7º, XI, Decreto nº 1.790-R/2007 prevê que o órgão gerenciador é responsável por aplicar penalidades conforme o art. 29. Este artigo estabelece que o descumprimento de obrigações contratuais punidas com advertência e multa serão aplicadas pelo órgão responsável pela contratação, seja ele gerenciador, participante e não participante. Os demais tipos de penalidade, na lei estabelecidos, serão aplicados somente pelo órgão gerenciador da ata de registro de preços da qual decorreram as contratações.

2.2.3.2 Compras realizadas pelo órgão participante

O Decreto nº 7.892/2013 também não disciplina como se processará os procedimentos de compras dos órgãos participantes do sistema de registro de

preços. Então, a princípio, ocorrerão da mesma forma que as compras realizadas pelo órgão gerenciador, acima explicadas. A única diferença diz respeito à aplicação de penalidades a fornecedores inadimplentes, que será realizada pelo próprio órgão participante responsável pela contratação, que deverá informar ao órgão gerenciador (art. 6º, parágrafo único).

Todavia, no Estado do Espírito Santo, o Decreto nº 1790-R/2007 apresenta diferenças no processamento das compras pelo órgão participante. Quando houver necessidade de comprar, o órgão participante, primeiramente, deverá solicitar ao órgão gerenciador a indicação de fornecedor, os quantitativos e os valores praticados (art.9º, inciso I).

Com essa indicação, o órgão participante de ata de registro de preços realizará os procedimentos de compra como o órgão gerenciador, que foram explicitadas no item 2.2.3.1. Ao finalizar a compra, o órgão participante deve encaminhar ao órgão gerenciador todas as informações acerca da contratação realizada efetivamente (art.9º, inciso I).

No que tange à imputação de penalidades por descumprimento contratual, o órgão participante somente poderá aplicar penalidades de advertência e multa, devendo notificar o órgão gerenciador. Os demais tipos de penalidades somente podem ser aplicadas pelo órgão gerenciador, mas os órgãos participantes estão obrigados a comunicar as ocorrências que as ensejam (art. 29 do Decreto nº 1.790-R/2007).

2.3.3.3 Compras realizadas por órgão não participante

Os órgãos não participantes de ata de registro de preços, que desejarem utilizar a ata, poderão fazê-lo durante o seu período de vigência. O art. 22 do Decreto nº 7.892/2013 regulamenta como será a adesão para a Administração Pública Federal e para às atas de registro de preços dos órgãos e entidades dessa esfera de governo.

Os órgão e entidade da Administração Pública Federal somente podem realizar

adesão à atas de registro de preços dessa esfera de poder, sendo expressamente proibido realizar adesão à atas firmadas por órgãos e entidades de Estados, Município e Distrito Federal (Art. 22, §8º). Contudo, aos órgãos e entidades estaduais, municipais e distritais é facultado aderir à registro de preços da Administração Pública Federal (art. 22, § 9º).

Para realizar a compra, os órgãos não participantes deverão verificar a possibilidade de utilização do registro de preços junto ao órgão gerenciador da ata (art. 22, §1º). Este averiguará com o fornecedor da ata de registro de preços a possibilidade de atendimento dessa demanda sem prejuízo das pactuadas com o órgão gerenciador e participantes do registro. O fornecedor poderá aceitar ou não esse fornecimento (art. 22, §2º).

O órgão gerenciador somente poderá autorizar a adesão à ata de registro de preços se a primeira contratação já estiver sido realizada por ele ou algum órgão participante (art. 22, §3º), se a quantidade a ser adquirida pelo órgão não-participante não exceder a cem por cento da quantidade registrada (art. 22, §4º), e se a quantidade de adesões, realizadas anteriormente, não exceder ao quádruplo de cada um dos item registrados (art. 22, §5º).

Depois que o órgão gerenciador autoriza a adesão, o órgão não participante deverá realizar a aquisição em até 90 dias e dentro do período de vigência da ata de registro de preços (art.22, §6º). As aplicações de penalidades por descumprimentos das cláusulas pactuadas caberá ao órgão não participante que deverá informar esse tipo de ocorrência ao órgão gerenciador (art. 22, §7º). Ainda, o órgão não participante processará a contratação conforme as regras de sua esfera de governo.

As adesões às atas de registro de preços dos órgãos e entidades do Estado do Espírito Santo serão processadas de forma muito semelhante ao que ocorre na esfera federal apresentando duas diferenças. O art. 17 do Decreto nº 1.790-R/2007 não limita a quantidade de adesões, basta que cada órgão carona não ultrapasse a cem por cento do quantitativo registrado em ata, nem impõe a utilização prévia da ata por órgão integrante do sistema de registro de preços. Também, esse artigo estabelece que os contratos deverão estar de acordo como edital e a ata de registro

de preços.

O art.18 do Decreto nº 1.790-R/2007 prevê a possibilidade dos órgãos e entidades do Estado do Espírito Santo aderirem a ata de registro de preços de órgãos e entidades da União, Estados e Distrito Federal. O art. 33 desse decreto estabeleceu que a SEGER e a antiga Auditoria Geral do Estado (AGE), atual Secretaria de Controle e Transparência (SECONT) definiriam os procedimentos administrativos para a realização de adesões por parte dos órgãos e entidades do Estado através de uma portaria conjunta.

Então, foi editada a Portaria AGE/SEGER nº 01-R/2007, a qual institui os procedimentos administrativos necessários para a realização de adesão à ata de registro de preços. Essa portaria prevê dois tipos de procedimentos, um para adesão à ata de registro de preços de órgão ou entidade do Espírito Santo que é mais simples e célere, e outro para adesão à ata de órgãos ou entidades da União, do Distrito Federal ou de outros Estados, que é mais complexo e, inclusive, exige parecer da Procuradoria Geral do Estado (PGE) e da SECONT, que é dispensado no primeiro procedimento.

3 ESTUDO DE CASO DA POLÍCIA MILITAR DO ESPÍRITO SANTO

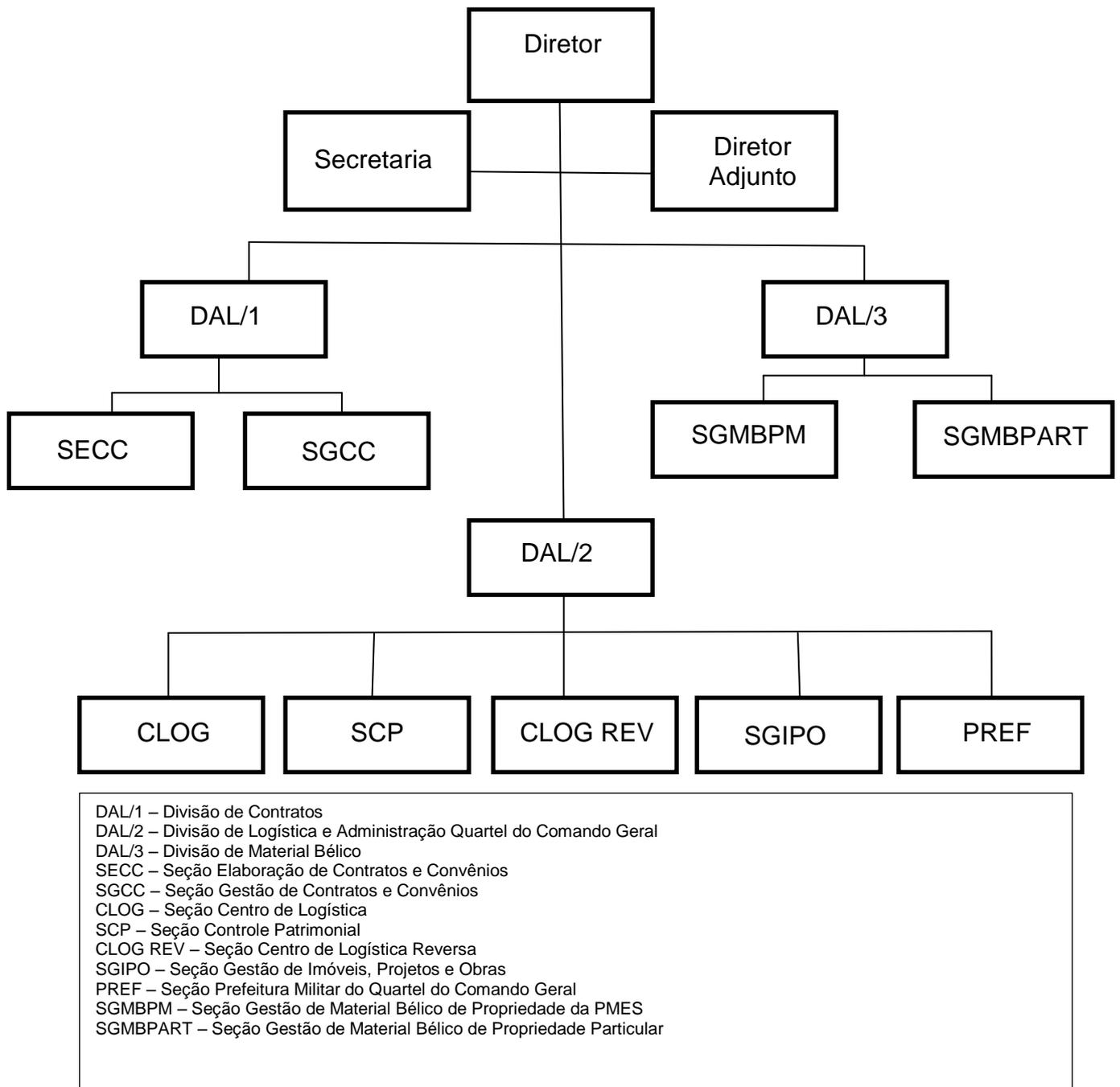
A Polícia Militar do Estado do Espírito Santo é órgão do Poder Executivo Estadual, com 178 anos de existência, responsável constitucionalmente pelo policiamento ostensivo e preservação da ordem pública (Art. 144, §5º, da CRFB/1988). A fim de exercer sua missão, foi editado o Decreto nº 3.032-R, de 19 de junho de 2012, para reger a organização básica da PMES.

A PMES estrutura-se internamente em diversos órgãos, cada um com suas atribuições legais. Em linhas gerais, a PMES é composta por órgãos de Direção Geral, órgãos de Direção Setorial e os órgãos de execução. Os órgãos de Direção Setorial são responsáveis por desenvolver as atividades-meios, dando suporte administrativo à atividade-fim, ou seja, aos órgãos de execução.

A Diretoria de Apoio Logístico (DAL) é o órgão de direção setorial, que se organiza na forma de sistema, a fim de promover políticas e atividades setoriais com o objetivo de planejar, controlar, coordenar, supervisionar e fiscalizar a gestão de logística da PMES. O art. 12, §4º do Decreto nº 3.412-R/2013, estabelece as competências da DAL, *in verbis*:

§ 4º À Diretoria de Apoio Logístico (DAL) compete à gestão de logística da corporação através do planejamento, direção, organização e controle da aquisição, armazenamento e manutenção dos materiais, equipamentos, armamentos, munições, bens móveis e imóveis, obras e instalações patrimoniais, convênios e contratos administrativos da PMES, bem como garantir a eficácia das políticas do Comando Geral no âmbito institucional. (ESPÍRITO SANTO, 2013).

A DAL é chefiada por um Diretor, que é Coronel do quadro de oficiais combatentes da PMES, e subchefiada por um Diretor Adjunto, ambos são assistidos por uma secretaria. Estruturalmente, para atender a todas as suas atribuições legais, a DAL é composta por três divisões, e estas são subdivididas em setores, conforme demonstrado na figura 1.



ORGANOGRAMA 1 – ORGANOGRAMA DA DIRETORIA DE APOIO LOGÍSTICO DA PMES
 Fonte: Elaboração própria.

Percebe-se que na Diretoria de Apoio Logístico, a DAL/1 é o órgão da PMES responsável pela realização das compras, bem como a formalização e a gestão dos contratos administrativos e convênios. É nesse setor que as atas de registro de preços são formalizadas e os processos para contratação pelo sistema de registro de preços são instruídos independente da PMES ser órgão gerenciador, órgão participante e órgão não participante.

Entretanto, a licitação é realizada pela Comissão Permanente de Licitação (CPL) que é o órgão vinculado ao Comando Geral da PMES, conforme o Art. 11, §1º do Decreto nº 3.412-R/2013, *in verbis*: “§1ºA Comissão Permanente de Licitação (CPL) subordinada diretamente ao Comandante Geral, é responsável pelo assessoramento e realização dos procedimentos licitatórios da corporação, nos termos da legislação vigente” (ESPÍRITO SANTO, 2013).

A partir do ano de 2007, a PMES passou a utilizar sistematicamente o registro de preços para realizar aquisições de bens como órgão participante e não participante, passando a realizar licitações para registro de preços (LRP) pelo próprio órgão a partir do ano de 2008, conforme se observa na Tabela 1. A aquisição de bens, tanto nas licitações convencionais (LC) quanto nas licitações para registro de preços, a PMES utiliza somente a modalidade pregão na forma eletrônica.

TABELA 1 – NÚMERO DE PROCESSOS LICITATÓRIOS² PARA AQUISIÇÃO DE BENS DE 2007 A 2012 NA PMES

Ano	LRP	LC
2007	0	26
2008	5	38
2009	3	29
2010	19	19
2011	15	3
2012	18	18

Fonte: Elaboração própria.

Os processos de licitação para registro de preços, em 2008, representaram apenas 11,6% do total de processos licitatórios para aquisição de bens realizadas naquele ano. Em 2009, essa representatividade manteve-se baixa, somente 9,4%. Em 2010 e 2012, metade das licitações para aquisição de bens foram realizadas pelo sistema de registro de preços. O auge da realização de licitações para registro de preços se deu no ano de 2011, no qual aproximadamente 83% dos processos licitatórios para aquisição de bens objetivou o registro de preços.

As licitações para registro de preços, quando finalizadas, possibilitam a formalização da ata de registro de preços. Uma única licitação pode gerar várias atas de registro

² Somente processos em que a aquisição do bem ou o registro do preço foram efetivados. Foi considerado o número absoluto de processos haja vista a impossibilidade de realizar comparação de valores licitados pois nas licitações para registro de preços não é necessário haver recurso financeiro disponível para a compra.

de preços, se o objeto for dividido em lotes e empresas diferentes ganharem esses lotes. Também ocorre da licitação acontecer próximo do final do ano orçamentário, porém ser o pregão adjudicado e homologado ou a ata de registro de preços ser firmada no ano orçamentário subsequente. Após a licitação, as atas de registro de preços da PMES são formalizadas na DAL/1.

Os processos para realizar adesões à ata de registro de preços de outros órgãos e aquisições através de participação à ata de registro de preços também são instrumentalizadas na DAL/1, porém sem passar pela CPL da PMES, visto que os procedimentos licitatórios foram instrumentalizados em outros órgãos ou entidades da Administração Pública, tendo a PMES, utilizando-se dessas licitações, somente efetivado a aquisição do bem.

Todavia, essas contratações diferem entre si. Na participação em atas de registro de preços de outros órgãos, ainda na fase interna do procedimento licitatório, a PMES enviou, ao órgão gerenciador da futura ata de registro de preços, sua estimativa de consumo dos materiais. O órgão gerenciador realizou a licitação e firmou a ata de registro de preços, na qual constou a quantidade que a PMES pode adquirir de cada bem. Assim, a PMES pode realizar suas contratações de acordo com suas necessidades, estando limitada à sua quota.

Como o envio de informações para participação em ata de registro de preços de outros órgãos, na PMES, ocorre de forma difusa, de acordo com a natureza do objeto, não foi possível estimar o número de licitações e atas de registro de preços em que a PMES foi órgão participante. O que se tem compilado são o número de processos e atas de registro de preços nos quais a PMES foi órgão participante e efetivamente realizou a aquisição do bem.

Nas adesões, a PMES é órgão não participante da ata de registro de preços, sendo que somente após a realização da licitação e formalização da ata de registro de preços, a PMES manifestou interesse, ao órgão gerenciador, de adquirir bens registrados na ata. Então, o órgão gerenciador, após consultar o fornecedor da ata, autorizou a adesão da PMES. Não foi possível determinar o número de processos iniciados para realizar adesão à ata de registro de preços de outros órgãos, no

período desse estudo, nas quais a adesão não foi efetivada haja vista não ter o setor responsável esses dados registrados.

Como consequência do aumento de licitações para registro de preços, o número de atas de registro de preços para aquisição de bens formalizadas pela PMES também cresceu no período de 2007 a 2012. Também houve acréscimo na realização de aquisições de bens utilizando atas de registro de preços nas quais a PMES é órgão participante (OP). O número de adesões à ata de registro de preços para aquisição de bens aumentou até o ano de 2009, tendo uma significativa redução nos anos de 2010 e 2011, até que este instituto não foi utilizado no ano de 2012, conforme mostra o Gráfico 1.

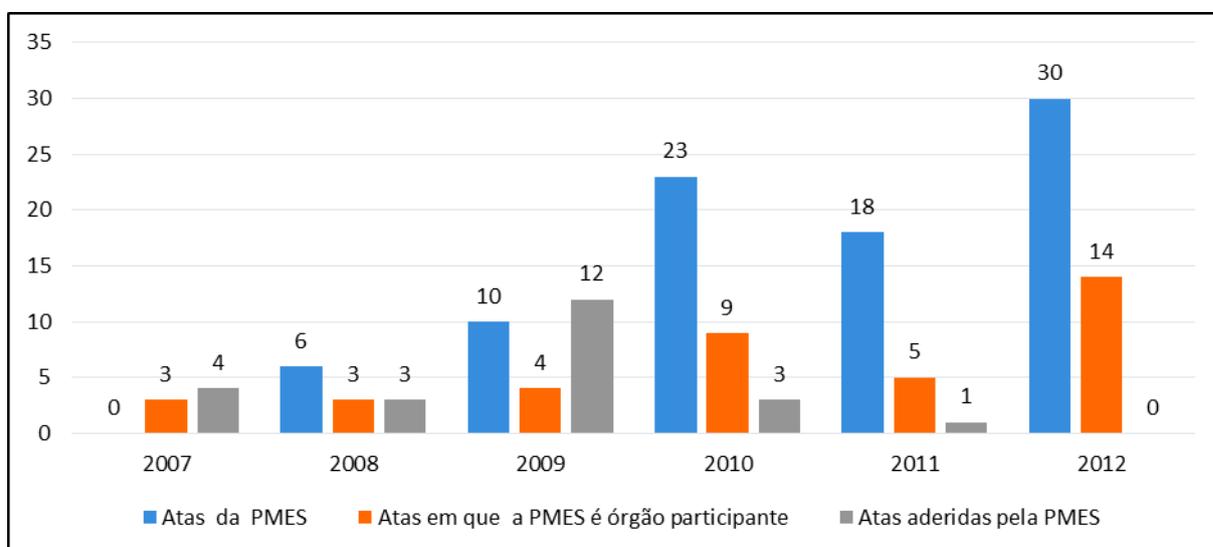


GRÁFICO 1 – NÚMERO DE ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS UTILIZADAS PELA PMES PARA AQUISIÇÃO DE BENS NO PERÍODO DE 2007 A 2012.

Fonte: Elaboração própria.

3.1 METODOLOGIA

Nesta dissertação foi realizada a pesquisa descritiva, a qual tem, de acordo com Gil (2008), como principal objetivo descrever as características de uma população ou fenômeno ou, ainda estabelecer relações entre variáveis. Por conseguinte, buscou-se, neste estudo, descrever as características e variáveis da utilização do sistema de registro de preços na gestão das compras públicas da PMES, relacionando-as de modo que possibilite a avaliação desse sistema e a apresentação de propostas para

seu aperfeiçoamento.

Também foi adotada uma abordagem qualitativa. Richardson (1999) define a pesquisa qualitativa como sendo aquela pesquisa que objetiva tentar realizar uma compreensão minuciosa dos significados e das características situações que os entrevistados apresentam, ao invés de buscar produzir medidas quantitativas dos comportamentos e características.

O mesmo autor salienta que

Em princípio, podemos afirmar que, em geral, as investigações que se voltam para uma análise qualitativa têm como objeto situações complexas ou estritamente particulares. Os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexibilidade de determinado problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuir no processo de mudança de determinado grupo e possibilitar, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos. [...] (RICHARDSON, 1999, p. 80)

Por esses ensinamentos, pode-se inferir que a pesquisa qualitativa apresentou-se como a mais adequada para o trabalho ora proposto, em virtude de ser a utilização do sistema de registro de preços na PMES e suas implicações para a gestão das compras públicas uma situação complexa, e, para compreendê-la profundamente, será necessário depurar o problema, a fim de que possibilitasse apresentar uma proposta de intervenção para mudar ou aperfeiçoar a realidade em que se insere.

O procedimento técnico que foi utilizado é o estudo de caso. De acordo com Gil (2008), o estudo de caso possibilita estudar de forma intensa e exaustiva poucos objetos, permitindo, assim, um amplo e detalhado conhecimento sobre certo problema. Yin (2005) adverte que através de um estudo de caso um problema pode ser investigado dentro de seu contexto da vida real contemporânea, e, desta forma, através de diferentes fontes de evidência, será possível compreender e intervir na vida real.

Yin (2005) ressalta que os estudos de casos tem muita importância nas pesquisas de avaliação visto que pode apresentar diferentes aplicações, tais como explicar possíveis vínculos causais em operações na vida real, descrever relações entre o problema e a realidade em que se insere, exemplificar de modo descritivo o problema a ser avaliado, explorar situações em que o objeto de avaliação é complexo, e realizar o estudo de uma avaliação.

Desta feita, o estudo de caso mostrou-se como o procedimento técnico ideal para avaliar se a aplicação do sistema de registro de preços nas compras públicas é o mais adequado à PMES, por possibilitar o desenvolvimento de um conhecimento abrangente e minucioso, capaz de aferir as consequências da introdução dessa forma de contratação para a gestão das compras públicas da PMES.

O universo desta pesquisa foi composto pelos processos licitatórios na modalidade pregão para a aquisição de bens, pelos processos de compra de bens na qual a PMES foi órgão participante de ata de registro de preços e pelos processos de adesão à ata de registro de preços para aquisição de bens, no período de 2007 a 2012. Foi definido esse período de estudo pois a PMES passou a utilizar o sistema de registro de preços de forma sistemática a partir do ano de 2007, possibilitando assim, uma análise mais ampla.

Ao realizar levantamento no Diário Oficial do Estado do Espírito Santo, nos anos de 2007 a 2012, foi constatando que a PMES instruiu 133 processos para aquisição de bens por licitação comum na modalidade pregão eletrônico, 60 processos de compra por licitação para registro de preços de bens na modalidade pregão eletrônico, 28 processos para compra de bens como órgão participante de ata de registro de preços e 22 processos para aquisição de bens por adesão à ata de registro de preços de outros Órgãos, conforme listado no ANEXO I.

Também, foi constatado que muitos processos são para aquisição do mesmo tipo de objeto. Por isso, todos os processos de compra de bens foram categorizados de acordo com objeto de compra, tendo sido observado 35 categorias de objetos de processos. Contudo, observou-se que em algumas categorias de objetos somente houve aquisição de bens por licitação convencional (LC) e outras categorias

somente aquisição de bens pelo sistema de registro de preços (SRP), conforme Tabela 2.

TABELA 2 – CATEGORIAS DE OBJETO ADQUIRIDOS PELA PMES E SUA FORMA DE AQUISIÇÃO NO PERÍODO DE 2007 A 2012.

Nº	PROCESSOS DO SRP	FORMA DE AQUISIÇÃO	
1	Aquisição de mobiliário	LC	SRP
2	Aquisição de aparelhos de ar condicionado	LC	SRP
3	Aquisição de caminhões	LC	SRP
4	Aquisição de furgões	LC	SRP
5	Aquisição de ônibus e micro-ônibus	LC	SRP
6	Aquisição de viaturas caracterizadas diversas	LC	SRP
7	Aquisição de kit enxoval	LC	SRP
8	Aquisição de equipamentos eletroeletrônicos para a atividade administrativa	LC	SRP
9	Aquisição de equipamentos operacionais para atividade policial militar	LC	SRP
10	Aquisição de equipamentos de informática	LC	SRP
11	Aquisição de coletes balísticos	LC	SRP
12	Aquisição de ração, feno e suplemento mineral para equinos	LC	SRP
13	Aquisição de materiais para treinamento policial	LC	-
14	Aquisição de fardamento	LC	SRP
15	Aquisição de medalhas	LC	SRP
16	Aquisição de material elétrico	LC	SRP
17	Aquisição de medicamentos veterinários	LC	SRP
18	Aquisição de pneus para veículos	LC	SRP
19	Aquisição de equipamentos de comunicação	LC	SRP
20	Aquisição de materiais para equipamentos de comunicação	LC	-
21	Aquisição de suplementos de informática	LC	SRP
22	Aquisição de material de expediente	LC	SRP
23	Aquisição de equipamentos eletrônicos para o sistema de inteligência	LC	-
24	Aquisição de veículos descaracterizados	LC	SRP
25	Aquisição de bandeiras	LC	SRP
26	Aquisição de equinos	LC	SRP
27	Aquisição de encilhamento para equinos	LC	SRP
28	Aquisição de lanternas táticas	LC	SRP
29	Aquisição de protetor solar	LC	SRP
30	Aquisição de materiais para a banda de música	LC	-
31	Aquisição de material gráfico	LC	SRP
32	Aquisição de equipamentos eletroeletrônicos para a atividade policial	LC	SRP
33	Aquisição de materiais diversos para utilização na atividade meio	LC	SRP
34	Aquisição de ração para cães	LC	-
35	Aquisição de gêneros alimentícios	-	SRP

Fonte: Elaboração própria.

A fim de avaliar a utilização do sistema de registro de preços e possibilitar uma comparação, foram selecionadas as categorias de objeto de processo nas quais houve, simultaneamente, compra por licitação comum e pelo sistema de registro de preços, neste caso, podendo ser através de licitação para registro de preços, como órgão participante ou por meio de adesão à ata de registro de preços.

Assim, foram excluídas deste estudo as categorias de objeto de processo: aquisição de materiais para treinamento policial, aquisição de materiais para equipamentos de comunicação; aquisição de equipamentos eletrônicos para o sistema de inteligência, aquisição de materiais para a banda de música, aquisição de ração para cães e aquisição de gêneros alimentícios.

Desta feita, foi selecionado uma amostragem não probabilística e intencional, a fim de possibilitar ter uma comparação dos processos com uma variedade maior de objetos de aquisição de bens e, por consequência, maior variedade de tipos materiais comprados por registro de preços, haja vista que alguns objetos e processos se repetem, sendo meramente cópias do processo de compra do ano anterior.

De acordo com Richardson (1999), a amostra não probabilística pode ser intencional (de seleção racional). Nesse tipo de amostragem os sujeitos da amostra são escolhidos por critérios pré-estabelecidos a fim de que possam ser uma representação do universo de estudo, pois apresentam características de objetos que dizem respeito a cada uma das partes da população.

Assim, ao realizar uma amostragem intencional será possível analisar uma diversidade maior de compras, pela PMES, através do sistema de registro de preços, possibilitando, então, uma compreensão e avaliação mais ampla desse fenômeno. Para tanto, foi selecionado 01 processo de aquisição de bens por licitação convencional de cada categoria de objeto de processo e 01 processo de compra pelo registro de preços de cada tipo (licitação para registro de preços, órgão participante e adesão), quando houver, por categoria de objeto de processo, conforme a Tabela 3.

TABELA 3 – QUANTIDADE DE PROCESSOS SELECIONADOS POR CATEGORIA DE OBJETO

Nº	CATEGORIA DE OBJETO DE PROCESSOS	PROCESSOS SELECIONADO POR TIPO			
		LC	SRP		
			LRP	OP	ADESÃO
1	Aquisição de mobiliário	1	1		1
2	Aquisição de aparelhos de ar condicionado	1	1		1
3	Aquisição de caminhões	1	1		
4	Aquisição de furgões	1	1		
5	Aquisição de ônibus e micro-ônibus	1			1
6	Aquisição de viaturas caracterizadas diversas	1	1	1	1
7	Aquisição de kit enxoval	1		1	
8	Aquisição de equipamentos eletroeletrônicos para a atividade administrativa	1	1		
9	Aquisição de equipamentos operacionais para atividade policial militar	1	1	1	
10	Aquisição de equipamentos de informática	1			1
11	Aquisição de coletes balísticos	1	1		
12	Aquisição de ração, feno e suplemento mineral para equinos	1	1		
14	Aquisição de fardamento	1	1		
15	Aquisição de medalhas	1	1		
16	Aquisição de material elétrico	1	1		
17	Aquisição de medicamentos veterinários	1	1		
18	Aquisição de pneus para veículos	1	1	1	
19	Aquisição de equipamentos de comunicação	1	1	1	
21	Aquisição de suplementos de informática	1	1	1	
22	Aquisição de material de expediente	1	1	1	
24	Aquisição de veículos descaracterizados	1	1		
25	Aquisição de bandeiras	1	1		
26	Aquisição de equinos	1	1		
27	Aquisição de encilhamento para equinos	1	1		
28	Aquisição de lanternas táticas	1	1		
29	Aquisição de protetor solar	1	1		
31	Aquisição de material gráfico	1	1		
32	Aquisição de equipamentos eletroeletrônicos para a atividade policial	1	1		
33	Aquisição de materiais diversos para utilização na atividade meio	1	1	1	1
TOTAL		29	26	8	6

Fonte: Elaboração própria.

Assim, para ter um conhecimento completo e amplo, que possibilite a avaliação do sistema de registro de preços, seriam analisados 29 processos de aquisição de bens por licitação convencional, 26 processos de compra de bens por licitação para registro de preços, 08 processos de aquisição através de participação em ata de

registro de preços de outro órgão e 06 processos de compra por adesão à ata de registro de preços, totalizando 69 processos de aquisição de bens para a PMES.

A amostragem intencional foi realizada para que houvesse a seleção de processos de cada categoria de objeto de processo. Entretanto, quando a categoria contém mais de um processo por tipo de aquisição (licitação convencional, licitação para registro de preços, órgão participante ou adesão) foi realizada uma seleção não-intencional e aleatória, através de um sorteio manual. Tendo sido selecionado os processos de acordo com a Tabela 4.

TABELA 4 – PROCESSOS SELECIONADOS PARA A PESQUISA

Nº	CATEGORIA DE OBJETO DE PROCESSOS	Nº DO PROCESSO SELECIONADO POR TIPO			
		LC	SRP		
			LRP	OP	ADESÃO
1	Aquisição de mobiliário	42818400	51985101	-	45757879
2	Aquisição de aparelhos de ar condicionado	38873443	50008870	-	45667209
3	Aquisição de caminhões	41124529	58259821	-	-
4	Aquisição de furgões	46662782	60034092	-	-
5	Aquisição de ônibus e micro-ônibus	42542910	-	-	37934473
6	Aquisição de viaturas caracterizadas diversas	41569407	53991567	58747265	43104142
7	Aquisição de kit enxoval	37482785	-	45731462	-
8	Aquisição de equipamentos eletroeletrônicos para a atividade administrativa	51391252	51587556	-	-
9	Aquisição de equipamentos operacionais para atividade policial militar	58232109	48956767	38011581	-
10	Aquisição de equipamentos de informática	48988740	-	-	37934546
11	Aquisição de coletes balísticos	45583030	48716251	-	-
12	Aquisição de ração, feno e suplemento mineral para equinos	38971305	55424015	-	-
14	Aquisição de fardamento	50690647	58204911	-	-
15	Aquisição de medalhas	40202887	47098490	-	-
16	Aquisição de material elétrico	50009125	49571028	-	-
17	Aquisição de medicamentos veterinários	47422769	55423884	-	-
18	Aquisição de pneus para veículos	47300507	55314503	38119188	-
19	Aquisição de equipamentos de comunicação	43180728	59046058	50969900	-
21	Aquisição de suplementos de informática	41881141	45391416	36316105	-
22	Aquisição de material de expediente	41891279	52186857	56967233	-
24	Aquisição de veículos descaracterizados	46112995	57999864	-	-
25	Aquisição de bandeiras	47098651	59147253	-	-
26	Aquisição de equinos	49332848	59236019	-	-
27	Aquisição de encilhamento para equinos	49519590	59019050	-	-
28	Aquisição de lanternas táticas	47535040	48959626	-	-
29	Aquisição de protetor solar	47535679	55682480	-	-

31	Aquisição de material gráfico	48722960	57524211	-	-
32	Aquisição de equipamentos eletroeletrônicos para a atividade policial	59088737	48988847	-	-
33	Aquisição de materiais diversos para utilização na atividade meio	50959050	41388739	49833413	48061395

Fonte: Elaboração própria.

Nesses processos, foram analisadas algumas características que possibilitaram avaliar a adoção do sistema de registro de preços pela PMES, e buscaram, também, identificar as vantagens ou as desvantagens da utilização do sistema de registro de preços apontadas pela doutrina. Para tanto, foram identificadas as seguintes características:

A) Processos de licitação convencional e de licitação para registro de preços:

- a. Duração dos processos licitatórios;
- b. Valor estimado de compra x valor adjudicado;
- c. Número de lotes x quantidades de lotes fracassados e desertos;
- d. Necessidade de republicação do edital e motivo;

B) Em todos os processos:

- a. Tempo de contratação;
- b. Prazo de vigência do instrumento de contratação (ata /contrato);

C) Somente nos processos de compra pelo sistema de registro de preços:

- a. Quantidade registrada x quantidade comprada;
- b. Número de compras realizadas;
- c. Número de órgãos convidados (atas da PMES);
- d. Número de órgãos participantes (atas da PMES);
- e. Número de órgãos não participantes (atas da PMES);
- f. Data de publicação da ata x período orçamentário das compras (atas da PMES);

Yin (2005) ensina que para realizar um estudo de caso existem seis tipos de fontes de evidencia, são elas: a documentação, a entrevista, o registro em arquivos, os artefatos físicos, a observação direta e a observação participante. Cada uma delas apresenta pontos fortes e fracos em sua utilização, sendo que, por isso, deve-se

buscar utilizar várias fontes numa mesma pesquisa, permitindo que haja uma triangulação dos dados.

Assim, o pesquisador “[...] pode se dedicar ao problema em potencial da *validade do constructo*, uma vez que várias fontes de evidência fornecem essencialmente várias avaliações do mesmo fenômeno. [...]” (YIN, 2005, p. 128, grifo do autor). Entretanto, o mesmo autor ressalta que nem todos os estudos de caso utilizarão de todas as fontes de evidências, essas variarão conforme o fenômeno a ser pesquisado.

A coleta de dados foi realizada de 15 de agosto a 22 de novembro de 2013, utilizando-se, além do levantamento de documentação e de registro de arquivos, da técnica de entrevista de agentes públicos diretamente relacionado com a instrução dos processos de compras pelo sistema de registro de preços, ou seja, do Diretor Adjunto da DAL, do Chefe Adjunto da DAL/1 e do Pregoeiro da CPL.

3.2 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

3.2.1 Análise interpretativa dos processos

Foram selecionados 69 processos para serem analisados (Tabela 4), destes 3 não foram encontrados para serem disponibilizados para esse estudo, sendo eles o processo nº 37934473, do tipo adesão, da categoria 5 – aquisição de ônibus e micro-ônibus, o processo nº 41881141, do tipo licitação convencional, e o processo nº 36316105, do tipo órgão participante, ambos da categoria 21 – aquisição de suplementos de informática.

Assim, foram analisados 66 processos de compras instruídos pela PMES, sendo 28 processos para aquisição por licitação convencional, 26 processos por licitação para registro de preços, 7 processos por participação em ata de registro de preços de outros órgãos e 5 processos de compra por adesão. Em todos os processos analisados, a licitação foi na modalidade pregão, na forma eletrônica, do tipo menor preço, pois todos os objetos de licitação foram bens considerados comuns.

3.2.1.1 Processos de licitação convencional x processos de licitação para registro de preços

A fim de verificar se o tempo de duração dos procedimentos licitatórios para registro de preços difere do tempo de duração dos procedimentos de licitação convencional, foi realizado o levantamento do tempo de duração dos processos contados a partir da data de autuação dos processos até a data de publicação do resultado da licitação no diário oficial. Não foi possível fazer esse levantamento nos processos em que a PMES é órgão participante ou realizou adesão haja vista essas informações serem dos órgãos gestores de cada ata. A contagem de tempo se deu em dias, excluindo o dia de começo do prazo e incluindo da data final.

Foi constatado que o procedimento licitatório convencional demora, em média, 71,5 dias, e o processo de licitação para registro de preços leva, em média, 111,2 dias, da autuação à publicação do resultado da licitação no diário oficial. O gráfico 2 apresenta a distribuição de cada um dos tipos de processos. Percebe-se que 50% dos processos de licitação convencional tramitaram em até 60 dias, sendo esse percentual de 23% nos processos de licitação para registro de preços.

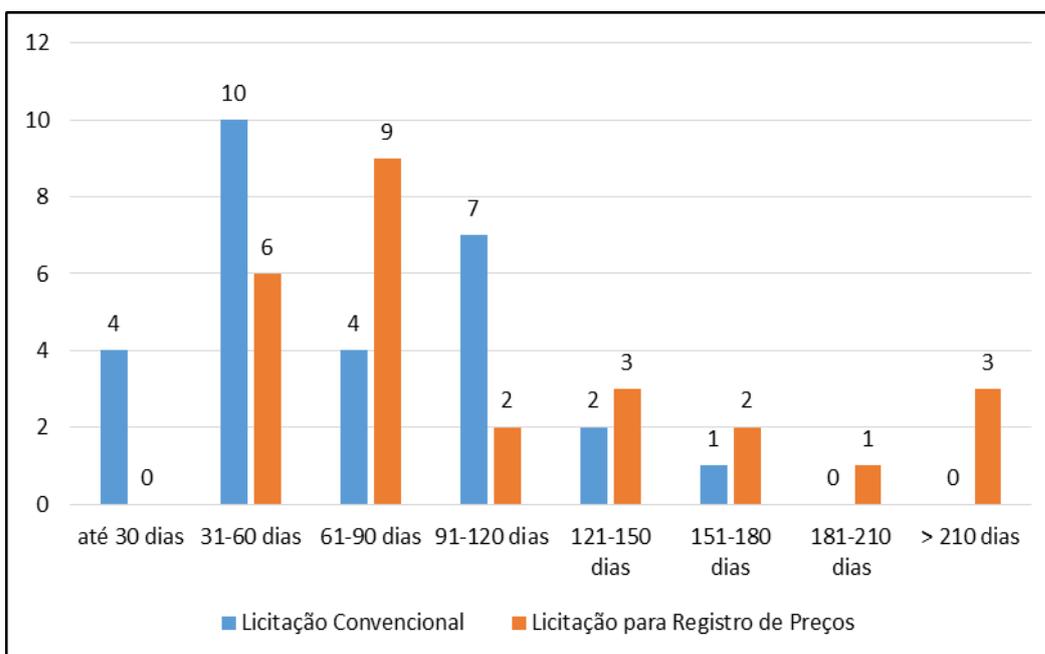


GRÁFICO 2 – TEMPO DURAÇÃO DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DA PMES NO PERÍODO DE 2007 A 2012.

Fonte: Elaboração própria.

Para avaliar a vantajosidade econômica dos processos licitatórios convencionais e para registro de preços, foi confrontado, por lotes, o valor estimado da compra com o valor adjudicado no pregão eletrônico. Este é o valor do menor lance do objeto da licitação que atende aos requisitos do edital e aquele é o valor do bem a ser licitado apurado na fase interna da licitação.

A análise foi realizada por meio do percentual de desconto sobre o valor estimado da compra, por lote, que gerou o valor adjudicado. Em média, os lotes dos processos de licitação convencional foram adjudicados com um desconto de 22,7% do valor estimado da compra, enquanto que nos processos de licitação para registro de preços o desconto médio foi 13,3%. A tabela 5 apresenta a quantidade de lotes que obtiveram desconto em cada faixa.

TABELA 5 – DESCONTO SOBRE VALOR ESTIMADO DA COMPRA NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS DA PMES NO PERÍODO DE 2007 A 2012.

Faixa de desconto	Lotes de licitação convencional	Lotes de licitação para registro de preços
0%	7	19
0,1-5%	11	4
5,1-10%	8	2
10,1-15%	3	5
15,1-20%	1	8
20,1-25%	1	1
25,1-30%	1	3
30,1-35%	4	1
35,1-40%	6	1
40,1-45%	4	1
45,1-50%	5	2
50,1-55%	3	1
55,1-60%	1	0
60,1-65%	2	0
65,1-70%	0	1

Fonte: Elaboração própria.

Nas licitações para registro de preços, 38,8% dos lotes não conseguiram nenhum desconto, já nas licitações convencionais esse percentual foi de 12,3% dos lotes. É possível observar que nas licitações convencionais os descontos se concentram em dois pontos de 0,1% a 10% e de 30,01% a 50% de desconto. Nas licitações para registro de preços os descontos são mais difusos tendo um único ponto de

concentração entre 10,1 e 20% de desconto.

Para aferir o sucesso das licitações para registro de preço e das licitações convencionais, foram comparados o número de lotes licitados com a quantidade de lotes fracassados e desertos. Os processos de licitação convencional e para registro de preços tiveram uma distribuição do número de lotes por processo muito parecido, conforme mostra o Gráfico 3.

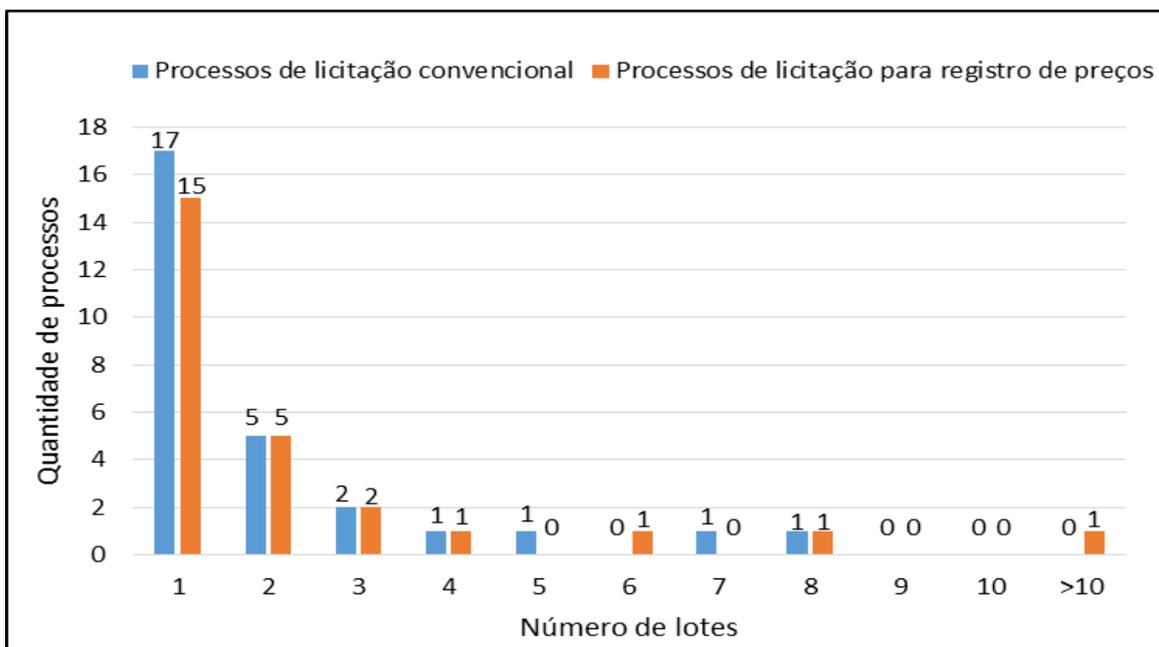


GRÁFICO 3 – NÚMERO DE LOTES POR PROCESSO LICITATÓRIO DA PMES NO PERÍODO DE 2007 A 2012.

Fonte: Elaboração própria.

Ao todo, 57 lotes foram licitados nos 28 processos de aquisição por licitação convencional, desses somente 02 lotes de um mesmo processo foram desertos e ao ser republicado o edital esses lotes foram adjudicados e o contrato firmado. O índice de sucesso foi de 96,49% na primeira publicação do edital e de 100% no segundo pregão eletrônico.

Nos 26 processos de licitação para registro de preços foram licitados 71 lotes, desses 05 foram fracassados e 21 foram desertos. Foram republicados o edital de 01 lote fracassado e dos 21 lotes desertos. O lote anteriormente fracassado foi adjudicado, porém dos 21 lotes desertos no primeiro pregão, somente 03 foram adjudicados, 01 lote foi fracassado e 17 foram desertos.

Assim, do total, foram adjudicados 45 lotes na primeira publicação do edital, nas licitações para registro de preços, tendo por índice de sucesso o percentual de 63,38%. Após a republicação dos editais, mais 04 lotes foram adjudicados passando o índice de sucesso a ser de 69,01%, ainda muito abaixo do índice de sucesso das licitações convencionais.

Além disso, foi identificado que 02 dos 26 processos de licitação para registro de preços analisados foram decorrentes de processos anteriores para registro de preços cujos lotes foram desertos ou fracassados e, por isso, foram autuados novos processos licitatórios de registro de preços para a realização de futuras aquisições.

3.2.1.2 Processos de licitação convencional x processos de aquisição pelo sistema de registro de preços

Para analisar o tempo de contratação, foi estabelecido que será o prazo, em dias, entre a data do pedido de compra e a data de publicação do instrumento contratual no diário oficial, sendo que nos casos em que a compra se deu por meio de nota de empenho, que não necessita de publicação, foi considerada a data da nota de empenho. Novamente, a contagem do prazo se deu excluindo o dia de começo e incluindo o dia de término.

Foi verificado que, em média, o prazo para a contratação por licitação convencional é de 106,5 dias e de 35,5 dias pelo sistema de registro de preços. Nesse sistema, o prazo de contratação entre os três tipos de processo foi muito próximo, sendo de 36,5 dias nos processos de licitação para registro de preços, de 39,8 dias nos processos em que a PMES é órgão participante e de 30,8 dias nos processos em que foi realizada adesão.

O prazo médio para as contratações por meio de adesão foi de 30,5 dias. Contudo, ao realizar uma análise mais minuciosa dos processos, foi possível observar que há uma grande discrepância nos prazos das contratações. Nas adesões à atas de registro de preços de outros órgãos do Estado do Espírito Santo a média foi de 17,6 dias.

Nas adesões à atas de órgãos de outros entes da federação o prazo médio foi de 103 dias. Isso se explica pelo fato de haver maior complexidade nos procedimentos que devem ser adotados para formalizar contratações por meio de adesões à atas de registro de preços de outros Estados e da União, tendo que inclusive os processos tramitem pela PGE e pela SECONT.

É importante destacar que, nos processos de licitação convencional, a duração do procedimento licitatório está incluída dentro do prazo de contratação, haja vista que, primeiro, há o pedido da compra, para posterior autuação do processo e realização do pregão. Após a licitação, é realizada a contratação e publicada no diário oficial, com exceção dos casos em que o edital prevê a contratação por meio de emissão de nota de empenho.

Nas compras pelo sistema de registro de preços o procedimento licitatório já foi realizado, após firmada e publicada a ata de registro de preços é que são feitos os pedidos e realizadas as contratações decorrentes. Além disso, no prazo de duração dos procedimentos licitatórios verificado acima, não está incluído o tempo entre a publicação do resultado da licitação e a publicação da ata de registro de preços.

Realizando um levantamento, constatou-se que o prazo médio entre a publicação do resultado da licitação e a publicação das ata de registro de preços é de 27,5 dias. Assim, é possível constatar que, na PMES, o prazo médio para a primeira aquisição por meio de licitação para registro de preços é de 175,2 dias, sendo 111,2 dias de duração do procedimento licitatório, 27,5 dias para firmar e publicar a ata de registro de preços e 36,5 dias para formalizar a compra.

Nas licitações convencionais esse prazo total, em média, é de 106,5 dias. Ou seja, na PMES, somente começa a ser vantajosa as licitações para registro de preços a partir da segunda compra, pois estando o objeto licitado, o prazo para contratação realmente é menor que nas licitações convencionais. Mesmo assim, a diferença ainda é muito pequena pois 02 compras pelo registro de preços gastará, uma média, de 211,7 dias e a realização de 02 licitações convencionais 213 dias, em média.

Por fim, em relação ao tempo de contratação, deve-se lembrar que nas compras em

que a PMES é órgão participante e nas adesões não foi possível estimar o prazo médio da duração do processo licitatório, que foram realizados pelos respectivos órgãos gestores. Nesses casos a PMES realiza as contratações conforme foi explanado nos itens 2.2.3.2 e 2.3.3.3 deste trabalho.

Comparando o prazo de vigência das contratações realizadas pela licitação convencional e a contratações pelo sistema de registro de preços temos que, dos 28 processos de licitação convencional analisados, em 15 processos foi originado contratos, em 8 processos a compra se deu pela emissão de nota de empenho e em 5 processos a contratação foi por meio de ordem de fornecimento.

Nos processos em que o instrumento contratual foi a emissão de nota de empenho e de ordem de fornecimento, a entrega do objeto licitado é imediata, não gerando obrigações futuras, além da garantia do produto. Por isso, esses instrumentos não possuem prazo de vigência, e se exaurem com o recebimento do bem, pela Administração Pública, na qualidade e prazo definidos no edital de licitação.

Nas aquisições por meio de contrato, o prazo de vigência contratual, inicia-se no dia subsequente da publicação do contrato no diário oficial e encerra-se com o fim do ano orçamentário, ou seja, em 31 de dezembro de cada ano. Nos processos analisados foram firmados 20 contratos, 35% dos contratos firmados a publicação se deu no último mês do ano (dezembro), tendo tido vigência por menos de 31 dias, sendo o tempo inferior ao prazo de entrega dos bens.

Nos meses de setembro, outubro e novembro foram publicados, em cada um deles, 20% dos contratos firmados e em somente 05% dos contratos a publicação se deu no mês de fevereiro. Percebe-se que quase a totalidade das contratações ocorreram nos últimos quatro meses do ano, tendo, então, os contratos oriundos das licitações convencionais vigência de poucos meses.

Nas aquisições realizadas pelo sistema de registro de preços, todas as atas tinham prazo de vigência de um ano, com exceção de 02 atas, todas as demais a partir do dia subsequente ao da publicação no diário oficial. Em todos processos de licitações para registro de preços, cada uma das compra foi realizada por meio de ordem de

fornecimento que não possui prazo de vigência, conforme explanado acima.

Nos processos em que a PMES foi órgão participante, somente em 01 a aquisição se deu por contrato, vigente até 31 de dezembro, nos demais processos as compras foram realizadas por ordem de fornecimento. Nos processos de adesão, em 03 deles a compra se deu através de ordem de fornecimento e em 02 processos houve a formalização de um contrato, sendo um vigente até 31 de dezembro e o outro vigente por 36 meses.

3.2.1.3 Processos de aquisição pelo sistema de registro de preços

Buscando examinar a performance das compras pelo sistema de registro de preços, foi levantado a quantidade efetivamente comprada face a quantidade registrada de cada um dos itens. Apesar da Administração Pública não está obrigada a comprar os bens registrados, não há sentido instruir vários processos licitatório, que possui um custo à Administração, não sabendo se vai realmente comprar. Isto feriria inclusive o princípio da eficiência.

Inicialmente, foi realizado um levantamento nos processos de licitação para registro de preços. Nos 26 processos foram assinadas 33 atas de registro de preço. Foi constatado que em 03 processos não houve nenhuma compra, eram processos em que foi firmado uma ata de registro de preços com um item cada. Além dessas 03 atas, verificou-se que em uma quarta ata de registro de preços também não foi realizada nenhuma compra. No total foram registrados 225 itens, sendo que em 19 itens não foi realizado nenhuma compra, conforme o Gráfico 4.

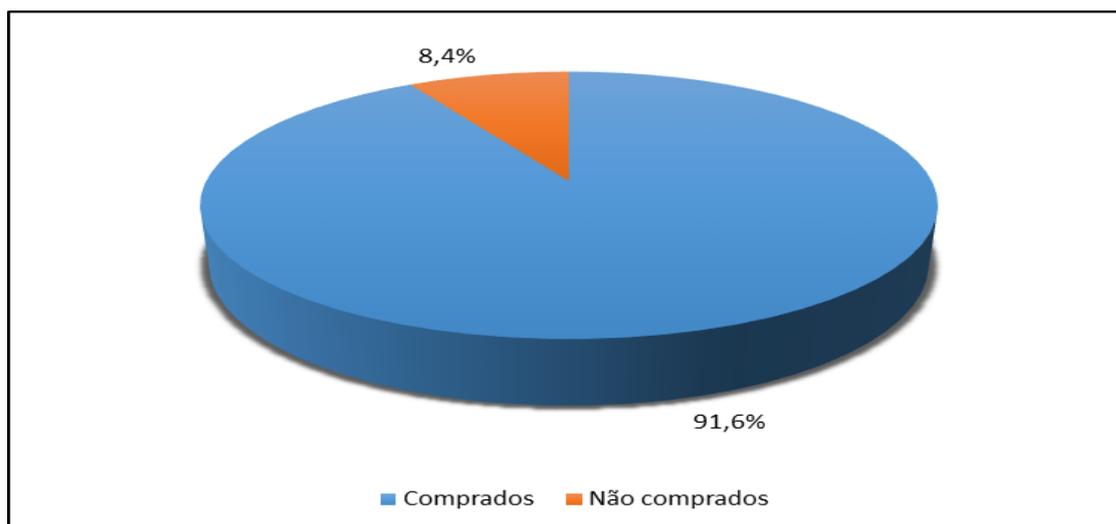


GRÁFICO 4 – ITENS REGISTRADOS EM ATA DE REGISTRO DE PREÇOS DA PMES COMPRADOS E NÃO COMPRADOS NO PERÍODO DE 2007 A 2012.

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 6 apresenta o índice de compra dos itens registrados de cada tipo de compra pelo sistema de registro de preços. É notória a quantidade de itens em que foram comprados a totalidade da quantidade registrada nos processos de licitação para registro de preços e de adesão, pois foram 61 (27,1%) dos itens e 10 (45,5%) dos itens, respectivamente.

TABELA 6 – ÍNDICE DE COMPRA DOS ITENS REGISTRADOS NO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS DA PMES NO PERÍODO DE 2007 A 2012.

Índice de compra dos itens registrados	Itens comprados por LRP	Itens comprados por OP	Itens comprados por adesão
0%	19	1	0
0,1-5%	4	3	0
5,1-10%	7	3	3
10,1-15%	3	2	3
15,1-20%	6	2	0
20,1-25%	3	3	0
25,1-30%	7	2	0
30,1-35%	53	5	0
35,1-40%	4	0	0
40,1-45%	3	1	0
45,1-50%	16	2	0
50,1-55%	4	2	2
55,1-60%	5	0	0
60,1-65%	3	0	0
65,1-70%	19	1	0
70,1-75%	2	1	2
75,1-80%	5	0	0
80,1-85%	0	0	1

85,1-90%	0	0	1
90,1-95%	1	0	0
95,1-99,9%	0	1	0
100%	61	3	10
Total	225	32	22

Fonte: Elaboração própria.

Nos processos de licitação para registro de preços, também se destaca a quantidade de itens em que foram comprados entre 30,1 e 35% da quantidade registrada, pois esse índice de compra representa 23,6% dos itens registrados. Por isso, pouco mais da metade (51,5%) dos itens registrados e comprados tiveram o índice de compra de até 50%.

Nos processos em que a PMES realizou a compra como órgão participante, o índice de compra foi bastante difuso entre as faixas, porém havendo uma concentração de 71,9% (23) dos itens registrados com índice de compra de até 50% (Tabela 6). Nesses processos, somente em 3 itens houve a compra da totalidade registrada e em somente 01 item registrado não houve nenhuma compra.

É importante lembrar que a PMES somente autua processos para aquisição como órgão participante de atas de registro de preços quando vai realizar alguma compra na ata. Também não há o registro e controle de todas as atas em que a PMES é órgão participante. Sendo assim, não há a informação disponível de atas em que a PMES é órgão participante mas que não foi realizada nenhuma compra.

Nos processos em que a PMES realizou adesão à atas de registro de preços, o destaque foi o alto índice de itens em que foi comprado a totalidade da quantidade registrada (45,5%), notou-se que os demais itens tiveram seu índice de compras difusos entre as várias faixas, além de não ter havido nenhum item em que não foi realizado a compra (Tabela 6).

Todavia é importante evidenciar que, para a realização de adesões, é necessário que o órgão não participante de ata de registro de preços solicite ao órgão gestor os itens e as respectivas quantidades que deseja adquirir, só podendo realizar a compra desses itens e quantidades, assim, em todos os itens que foram realizados adesão a

PMES tinha como certo a compra deles.

A fim de constatar se a vantajosidade na contratação pelo sistema de registro de preços tem sido atingida pela PMES, foi realizado o levantamento do número de compras realizadas por cada tipo de compra por esse sistema, isto é, nos processos de aquisição por licitação para registro de preços, nos processos em que é órgão participante e nos processos de adesão, conforme discriminado na Tabela 7.

TABELA 7- NÚMERO DE COMPRAS NOS PROCESSOS PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS DA PMES NO PERÍODO DE 2007 A 2012.

Nº de compras	Número de Processos		
	LRP	OP	Adesão
0	3	0	0
1	6	3	4
2	10	4	0
3	3	0	0
4	2	0	0
6	0	1	0
9	0	0	1
10	1	0	0
14	1	0	0

Fonte: Elaboração própria.

Nos processos de licitação para registro de preços, foi constatado que em 9 (34,6%) processos não houve compra ou foi realizada somente 01 compra, em 02 processos em que houve 02 compras havia 02 atas de registro de preços tendo sido realizada 01 compra em cada ata, e em 01 processo, que havia 2 atas, foi realizado 02 compras na mesma ata e nenhuma na outra. Assim em 46,2% dos processos não foi vislumbrado a vantajosidade na contratação.

Ainda, em 01 dos processos em que houve 04 compras, havia 03 atas de registro de preços, tendo sido realizado 02 compras na mesma ata e 01 compra em cada uma das outras 02 atas. No processo com 10 compras havia 02 atas, tendo sido realizada 06 compras em 01 ata e 04 na outra. E, no processo em que houve 14 compras, havia duas atas de registro de preços e foi realizada 08 compras em uma ata e 06 na outra.

Nos processos de aquisição em que a PMES foi órgão participante, no geral foram realizadas 01 ou 02 compras, tendo havido somente 01 processo em que houve 6 compras. Mesmo havendo somente uma compra, ainda é vantajosa a aquisição por esse tipo de processo uma vez que o custo da licitação foi suportado por outro órgão e a efetivação das compras é rápida, conforme visto no item 3.2.1.2 deste trabalho.

Nos processos de aquisição por adesão, foram realizadas somente 01 compra, com exceção de 01 processo, através do qual foram realizadas 9 compras. Neste processo havia 02 atas de registro de preços, então, foi solicitada adesão no quantitativo máximo das atas e realizadas 06 compras em uma ata e 03 compras em outra, não atingindo a quantidade máxima registrada de cada item.

A partir deste momento, será analisado somente os processos de licitação para registro de preços. Dos 26 processos instruídos pela PMES somente em 02 processos constam o convite a outros órgãos e entidades do Estado do Espírito Santo, em 01 processo foram convidados 13 órgãos e no outro 58 órgãos e entidades. Destes 02 processos, somente em 01 deles é que há 01 órgão participante, todos os demais órgãos convidados não enviaram seus quantitativos.

Também, foi apurado que dos 26 processos foram realizadas adesões à atas de registro de preços de 05 processos. Comparado com o total de atas, foram firmadas 33 atas pela PMES, nesses processos, e realizada adesões a 6 atas. Assim, o percentual de adesões foi 18,2%. Os 05 processos, em que houve adesão, foram denominados por letras para apresentação das informações na Tabela 8.

TABELA 8 – ADESÕES À ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS DA PMES NO PERÍODO DE 2007 A 2012.

Processo	Nº de adesões	Nº de Órgãos e Entidades do Espírito Santo	Nº de Órgãos e Entidades de outros Estados	Nº de Órgãos e Entidades municipais
A	1	0	1	0
B	5	1	4	0
C	3	1	1	1
D	1	1	0	0
E1	18	10	0	2
E2	15	10	0	0

Fonte: Elaboração própria.

Nos processos A, B e C havia somente uma ata de registro de preços, no processo D havia 02 atas mas somente foi realizada a adesão à uma delas, e no processo E havia 2 atas de registro de preços, para identificá-las foram chamadas de E1 e E2. Nos processos A, B, C e E não constam convite à outros órgãos e entidades do Espírito Santo. No processo D consta o convite, mas nenhum órgão manifestou o interesse, inclusive o órgão que realizou a adesão.

No processo E, foram realizadas 18 adesões na ata de registro de preços E1 e 15 adesões na ata E2, sendo a grande maioria por órgãos e entidades do Espírito Santo. Há mais adesões do que órgãos nessas atas haja vista que se averiguou que, na ata E1, um órgão fez 2 adesões, um outro realizou 3 adesões e um terceiro órgão fez 4 adesões, enquanto que, na ata E2, dois órgãos realizaram 02 adesões e um terceiro órgão realizou 04 adesões.

Como vê-se a PMES, durante o período de estudo (2007-2012), via de regra, não convidou os demais órgãos e entidades do Estado a participar de seus registro de preços, descumprindo o decreto estadual. Com esse convite, muitos órgãos e entidades que realizaram adesão à suas atas poderiam ter participado e evitado o custo administrativo para o processamento dos pedidos de adesão.

Por fim, buscou-se conferir a data de publicação das atas de registro de preços da PMES, nos processos de licitação para registro de preços, objetivando examinar a viabilidade de utilizar uma única licitação para registro de preços para realizar as compras em dois anos orçamentários diferentes, reduzindo, também, dessa forma, o número de licitações.

No Espírito Santo, como o prazo para a emissão de empenho geralmente se encerra no final da 1ª quinzena de dezembro, as atas de registro de preços firmadas na 2ª quinzena de dezembro só pode ser utilizada no próximo ano orçamentário. Da mesma forma, como a liberação do orçamento para aquisições geralmente é feita a partir do mês de março, as atas firmadas nos meses de janeiro e fevereiro somente podem ser utilizadas naquele ano orçamentário.

Das 33 atas de registro de preços analisadas, 10 (30,3%) atas não tinham

viabilidade para realizar compras em 02 anos orçamentários, pois em 01 a vigência se deu na 2ª quinzena de dezembro, 08 foram publicadas em janeiro e 01 no mês de fevereiro. Apesar disso, das 23 atas com viabilidade de realizar compras em dois anos orçamentários, isto somente ocorreu em 07 atas. Conforme mostra o Gráfico 5.

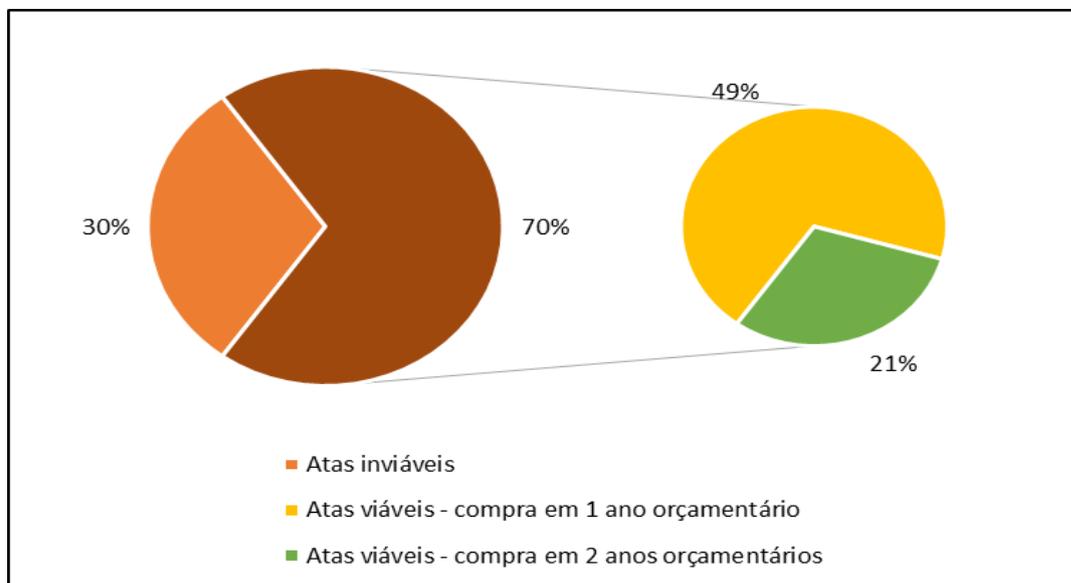


GRÁFICO 5 – VIABILIDADE DAS ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS DA PMES PARA AQUISIÇÃO EM DOIS ANOS ORÇAMENTÁRIOS NO PERÍODO DE 2007 A 2012.

Fonte: Elaboração própria.

3.2.2 Análise interpretativa das entrevistas

Foram entrevistados o Diretor Adjunto da Dal, o Subchefe da DAL/1 e o pregoeiro da PMES. Durante a pesquisa as identidades dos entrevistados foram preservadas, sendo eles identificados por letras. A entrevista foi semiestruturada para norteá-la, possibilitando, assim, fazer uma avaliação da utilização do sistema de registro de preços face às vantagens e desvantagens discutida pela doutrina, na prática administrativa. Ao mesmo tempo, esse tipo de entrevista permitiu aos entrevistados exporem seus pontos de vista livremente.

Após as conversas realizadas com os entrevistados, foram realizadas análise dos conteúdos tratados, a fim de entender a utilização do sistema de registro de preços e correlaciona-lo com a doutrina. Para ilustrar alguns entendimentos, foram retirados trechos dessas entrevistas. Deve-se ressaltar que esses trechos referem-se a um

pequeno conjunto de falas, e por estar fora de todo o contexto, pode ser que tenha parte de seu sentido modificado. Contudo, procurou-se de sobremaneira evitar esse viés.

Ao buscar identificar como se deu a adoção do sistema de registro de preços pela PMES com relação à cultura institucional desenvolvida antes de sua utilização e a organização dos procedimentos internos para contratação, o entrevistado A verificou que houve resistência por parte de alguns servidores tanto por não conhecer esse sistema quanto por não saber realizar alguns procedimentos, contudo, pela necessidade de utilizar o registro de preços os policiais militares “[...] se esforçaram para compreender a forma de utilização do sistema de registro de preços, algumas vezes na tentativa e erro, até que sua prática fosse sistematizada.”

Para os entrevistados B e C a adoção do sistema de registro de preços se deu em virtude da escassez orçamentária frente à necessidade de contratar. Como se observa nos trechos abaixo:

[...] foi mais pela falta de orçamento e a necessidade de contratar, como a ata de registro de preços não exigia reserva, a gente fez algumas exceções pela falta de dinheiro para reservar, no intuito de manter as licitações para depois correr atrás do dinheiro. [...] (ENTREVISTADO C)

[...] a adoção do sistema de registro de preços não foi decorrente de um estudo, ou análise técnica relativa à viabilidade da matéria. [...] A inexistência de um padrão orçamentário, que possa realmente atender as necessidades da PMES, aliada a claudicância do volume de recursos, concorre para a manutenção da cultura de não planejamento, e ao uso do registro de preços para a efetivação de futuras aquisições no caso de eventual disponibilidade financeira/orçamentária. (ENTREVISTADO B)

Examinando como se deu a adaptação dos procedimentos administrativos para implantação do sistema de registro de preços na PMES, todos os entrevistados afirmaram que houve mudanças principalmente no que se refere a gestão da ata de registro de preços, em virtude de sua complexidade. Na parte da realização do pregão eletrônico não foi necessário alterações procedimentais pois não há grande diferença na execução da licitação convencional e para registro de preços. Sendo lembrado pelo entrevistado B que a PMES

[...] se sentiu forçada a adaptar-se à complexificação *[sic]* da administração pública, até mesmo em função da rígida fiscalização promovida pelo TCES, e MP. Não sendo um fenômeno pensado, ou planejado, essa adaptação

vem sendo gradativamente realizada com base no aprimoramento do pessoal, e na inserção de assuntos correlatos nos cursos de formação e aperfeiçoamento da Corporação.

Também, todos os entrevistados percebem como importante para a PMES as aquisições de bens realizadas pelo sistema de registro de preços no atendimento das demandas institucionais. O entrevistado B informa que o registro de preços é a ferramenta mais utilizada para preencher as necessidades logísticas. O entrevistado C lembra que esse sistema facilita a gestão administrativa haja vista o material estar licitado quando surge a necessidade de compra. O entrevistado A ressalta que

[...] Isso se deu em virtude de diferentes motivos: não haver orçamento suficiente para atender a toda demanda da PMES, então faz-se o registro de preços na expectativa de conseguir suplementações; muitos objetos são comprados frequentemente ou suas entregas são parceladas.

No que tange à qualidade dos bens adquiridos pelo sistema de registro de preços, todos os entrevistados vislumbram que não há diferença na qualidade dos bens comprados em comparação com a licitação convencional. Tanto o entrevistado A quanto o C entendem que as aquisições de produtos de qualidade inferior podem ocorrer em qualquer licitação desde que o produto tenha sido especificado de maneira deficiente.

Essa deficiência geralmente se dá em decorrência de servidores não capacitados ou não especialistas no objeto serem os responsáveis por realizar a descrição do objeto da licitação. O entrevistado B destaca que a PMES tem buscado controlar a qualidade dos bens adquiridos, inclusive instaurando constantemente processos administrativos visando punir as empresas que descumpre suas obrigações contratuais e editalícias.

Averiguando quais os impactos para a PMES na utilização do sistema de registro de preços frente ao desenvolvimento tecnológico superveniente à ata de registro de preços, todos os entrevistados disseram serem pequenos esses impactos, haja vista que a maioria dos materiais comprados pelo registro de preços não são tão sensíveis às mudanças tecnológicas.

Os entrevistados A e C lembraram que, para evitar esse problema, antes de realizar

a compra pela ata de registro de preços, deveria o gestor verificar tanto a qualidade tecnológica quanto os preços praticados no mercado, a fim de constatar que permanece a vantajosidade da licitação. Contudo, na prática isso não ocorre, pois como o bem já está registrado compra-se sem se verificar a tecnologia e o preço de mercado.

Quanto ao questionamento de como os bens especificados em ata de registro de preços tem suprido às necessidades da corporação, o entrevistado A disse que esses bens tem atendido às necessidades da PMES, tem melhorado ao longo dos anos a especificação de muitos bens licitados anualmente. Porém, em alguns produtos ainda há problemas pois o que diferencia um produto de alta e baixa qualidade ainda é segredo industrial, não sendo possível descrevê-lo em edital.

O entrevistado C informou que muitas vezes há falta de ferramentas administrativas para evitar esses problemas. Nesse aspecto, o entrevistado B afirmou que

A PMES carece de maior cultura e prática orientada ao planejamento, de forma independente a modalidade licitatória posterior. Tal celeuma, em minha convicção, tem mais relação com o desenvolvimento de uma cultura de macroplanejamento, do que propriamente com a forma legal para a compra. Certamente, se o planejamento logístico em geral fosse melhorado, as especificações também seriam mais precisas, sendo o fim público atingido mais satisfatoriamente.

Indagando como a PMES define quais as compras serão realizadas pelo sistema de registro de preços, os entrevistados A e C asseguraram que é feito o registro de preços quando as compras de bens cujas entregas são parceladas ou frequentes, quando não é possível prever a quantidade exata da aquisição e quando não há orçamento para atender a demanda de materiais toda.

O entrevistado B asseverou que

[...] Essas compras, na maioria dos casos, são definidas pela própria DAL mediante a percepção de seus gestores, a qual se altera em função das constantes trocas de Diretores, e ainda, em função das provocações das próprias Unidades, que já sabedoras das deficiências no planejamento institucional, se adiantam se confeccionam seus próprios Termos de Referência, visando a satisfação das necessidades pontuais.

Pesquisando como é feito o planejamento para a realização das compras pelo

sistema de registro de preços, todos os entrevistados informaram que o planejamento praticamente não existe. O entrevistado B reafirmou o que já havia falado nas duas questões anteriores. O entrevistado C informou que as compras que tem acontecido são as corriqueiras que a instituição faz todo ano, houve um início de um planejamento no passado que estão tentando retornar atualmente.

Nesse sentido, o entrevistado A também lembrou atualmente há uma iniciativa de se resgatar a realização de planejamento para as compras, que no passado já houve e não se manteve em virtude de mudanças de diretores.

[...] Infelizmente, isto não deveria ocorrer posto que a Corporação não pode realizar boas compras ao sabor da subjetividade ou capacidade de seus gestores. Isto deve ocorrer de forma institucional, planejada e discutida com todas as diretorias envolvidas. É parte lógica do processo.[...]

Ao tentar identificar qual a política da PMES quanto à realização de adesão, tanto para aderir à ata de outros órgãos quanto para autorizar adesões à sua ata de registro de preços, os entrevistados afirmam que a PMES não possui uma política pré-estabelecida. O entrevistado A complementou que em virtude da celeuma quanto às adesões a PMES solicitou parecer da Procuradoria Geral do Estado que até o momento não se manifestou.

Quanto à percepção das vantagens da adoção do sistema de preços nas compras realizadas pela PMES, o entrevistado C apontou que a vantagem desse sistema é ter o processo licitatório realizado e para aquisição quando surgir a necessidade, atendendo de forma mais rápida do que se tivesse que realizar todo o procedimento licitatório. Além de possibilitar compras frequentes, podendo manter baixos níveis de estoque.

Para o entrevistado B, empiricamente o registro de preços gera maior celeridade na aquisição de produtos, porém não há comprovação científica. O entrevistado A vislumbrou várias vantagens, são elas: não ser necessário haver dotação orçamentária, economia de escala principalmente quando atende à vários órgãos, redução do número de licitações, compras mais rápidas, redução dos estoques em almoxarifado, validade de 1 ano podendo abarcar dois anos orçamentários.

Quanto à percepção das desvantagens da adoção do sistema de preços nas compras realizadas pela PMES, o entrevistado A enxergou como desvantagem a gestão da ata de registro de preços, em especial quando há vários órgãos, por ser complexa e demandar muito dos gestores, a possibilidade de adesão que onera de sobremaneira ainda mais a gestão da ata, e a possibilidade de preços mais caros pois o registro pode vigor por um ano e no preço pode estar inserido inflações e especulação econômica.

O entrevistado B também avistou a possibilidade de majoração dos preços registrados, face à compensação de eventual instabilidade dos preços. Ainda, relata que na PMES a utilização do sistema de registro de preços tem motivado a continuidade da cultura de não se planejar logisticamente, e finaliza:

No entanto, estudos que possam comprovar a efetiva vantajosidade para a administração militar, de recursos financeiros, humanos ou mesmo em relação a celeridade da aquisição, visando o atendimento ao interesse público, ainda são tanto escassos quanto insuficientes.

O entrevistado C também apresentou a questão da tendência do preço ser maior que na licitação convencional, prevendo possível aumento no mercado, por ter que manter o preço por 12 meses. Entretanto, ressalta que

[...] na prática, a gente não está vendo isso. Por que as empresas tem entrado com preços como se estivesse vendendo para o dia seguinte. E até por que, com o convite a outros órgãos, o volume de bens da ata tem sido muito maior, principalmente naquilo que é comum a outros órgãos. Então, na verdade, o registro de preços é até mais barato. [...]

Assim, pela fala dos entrevistados, é perceptível que a não necessidade de prévia dotação orçamentária para realização de licitação de registro de preços foi um dos fatores preponderantes para adoção do sistema de registro de preços pela PMES. As demais vantagens apontadas pela doutrina, ainda não foi percebida por todos os entrevistados, mas de alguma forma foi citada por um ou outro entrevistado. A implantação recente do registro de preços na PMES pode concorrer para essa percepção.

Das desvantagens previamente apontadas, a resistência à mudança na cultura organizacional foi citada bem como as adesões à ata de registro de preços. A

obsolescência dos produtos registrados e a incompletude dos bens registrados não é visto como um problema na prática administrativa. Todavia, os entrevistados apontaram outras desvantagens como a tendência do valor do registro de preços ser superior ao valor da licitação convencional, reforço à cultura do não planejamento, e a complexidade da gestão das atas de registro de preços.

4 PLANO DE INTERVENÇÃO: PROPOSTAS PARA OTIMIZAR E APERFEIÇOAR AS COMPRAS DA PMES REALIZADAS PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

A utilização do sistema de registro para as compras públicas na PMES revelou-se como uma realidade frente à insuficiência de recursos orçamentários para atender toda a demanda de bens da instituição, visto que realizam as licitações e registram os preços à espera de suplementações e repasses financeiros que possibilitem a realização das aquisições.

Apesar desse cenário, a realização do estudo de caso das compras pelo sistema de registro de preços na PMES apontou que se faz necessário aperfeiçoar e otimizar as práticas administrativas a fim de se obter as vantagens de sua implementação e de cumprir a legislação vigente, obedecendo, assim, aos preceitos do princípio da eficiência na Administração Pública.

Mostrou-se evidenciado a necessidade da PMES atuar em três frentes, estabelecendo políticas para que o sistema de registro de preços seja aplicado e otimizado, planejando as aquisições que serão realizados por esse sistema, e criando um setor responsável pela gestão, acompanhamento e aperfeiçoamento do registro de preços na corporação.

4.1. ESTABELECIMENTO DE POLÍTICAS PARA APLICABILIDADE DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Inicialmente, a PMES deverá definir quais serão suas políticas para aplicabilidade do sistema de registro de preços nas aquisições, com base no plano estratégico da corporação, com o intuito de atender, apoiar e suprir logisticamente as necessidades, as demandas e os objetivos da instituição.

O estabelecimento dessas políticas ocasionará em algumas mudanças na cultura organizacional, o que poderá gerar oposição por parte dos servidores. A fim de abrandar essa resistência, é importante que a construção dessas políticas envolva

as pessoas dos diversos setores relacionados com as compras pelo sistema de registro de preços.

O estabelecimento das políticas institucionais deve ficar sob a coordenação do Estado-Maior Geral (EMG) que tem entre as suas atribuições elaborar as políticas institucionais (Art. 5º do Decreto nº 3.412-R/2013). Também deverão estar envolvidos a DAL, a Diretoria de Finanças (DF), a Diretoria de Administração de Frota (DAF), a Diretoria de Tecnologia da Informação e Comunicação (DTIC), a Assistência do Comando Geral (ACG) e a CPL.

As políticas para aplicabilidade do sistema de registro de preços podem ser instituídas por meio de Portaria do Comando Geral e teriam por objetivo disciplinar e fomentar as aquisições por meio do registro de preços estabelecendo, entre outros pontos, os seguintes:

- A) Parâmetros para a realização do planejamento das aquisições pelo sistema de registro de preços;
- B) Parâmetros para participação da PMES em ata de registro de preços de outros órgãos;
- C) Parâmetros para adesões à atas de registros de preços da PMES;
- D) Parâmetros para a PMES realizar adesões a ata de registro de preços de outros órgãos;
- E) Parâmetros para divulgação e disseminação em todas as Unidades da PMES do que é o sistema de registro de preços;
- F) Parâmetros para a divulgação das atas de registro de preços às Unidades da PMES e para a solicitação de compras por meio do site da PMES.

Após a publicação da portaria, seria importante a realização de reuniões com os policiais militares responsáveis pela logística de cada uma das Unidades da PMES, para que possam participar da implementação e sistematização dessas políticas a fim de que haja a sedimentação da nova cultura organizacional.

4.2 CRIAÇÃO DE SETOR PARA A GESTÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

O sistema de registro de preços possui algumas peculiaridades em sua gestão, que o diferem das outras formas de contratação por necessitar de novas práticas administrativas e de controle mais rígido, que tem por objetivo primordial a utilização desse sistema em suas diversas facetas de modo a extrair vantagens de sua aplicação.

Para aperfeiçoar e tornar mais técnica a aplicação do sistema de registro de preços a PMES deve criar uma seção responsável por sua gestão na estrutura da DAL. A criação dessa seção envolverá o EMG, a DAL e a ACG e deve ser realizada por meio de Portaria do Comando Geral que alterará o Quadro de Detalhamento Interno da PMES.

Esse setor terá por função apoiar e subsidiar os gestores das atas de registro de preços, tendo que adotar medidas ora de órgão gerenciador, ora de órgão participante e ora de órgão não participante, conforme estabelece o Decreto Estadual nº 1.790-R/2007, além de outras atribuições que facilite o controle e gestão. Dentre suas atribuições estarão:

- A) Realizar o convite a outros órgãos para participar das licitações para registro de preços da PMES (art. 7º, I);
- B) Consolidar as informações das estimativas individuais de cada órgão e do total de consumo (art. 7º, I);
- C) Providenciar a anuência do objeto a ser licitado junto aos órgãos participantes se houver alteração das condições iniciais (art. 7º, V);
- D) Encaminhar cópia da ata de registro de preços aos órgãos participantes (art. 7º VI);
- E) Controlar as quantidades a serem adquiridas de cada ata de registro de preços pela PMES, pelos órgãos participantes e pelos órgãos não participantes;
- F) Indicar ao órgão participantes ou não participantes os fornecedores de acordo com a ordem de classificação (art. 7º, VII);

- G) Dirigir os procedimentos referentes a eventuais renegociações dos preços (art. 7º, VIII);
- H) Realizar a atualização semestral dos preços registrados (art. 7º, X);
- I) Conduzir os procedimentos relativos a adesões à ata de registro de preços da PMES;
- J) Providenciar a publicação trimestral dos preços registrados, em cumprimento ao art. 15, §2º da Lei 8.666/1993;
- K) Conduzir os procedimentos necessários para manifestar o interesse da PMES participar de atas de registro de preços de outros órgãos (art.8º);
- L) Ter conhecimento e controle das atas de registro de preços nas quais a PMES é órgão participante (art. 8º, III);
- M) Consultar o órgão gerenciador quando necessitar contratar e encaminhar ao órgão gerenciador as informações sobre a contratação realizada (art. 9º, I);
- N) Informar ao órgão gerenciador eventuais descumprimentos das obrigações pactuadas e as recusa em atender às condições estabelecidas (art. 9º, III e IV);
- O) Manter o site da PMES atualizado com as atas de registro de preços vigentes para conhecimento e solicitação por todas as Unidades da PMES;
- P) Receber as solicitações de compra por ata de registro de preços das Unidades da PMES, consolidar as informações e encaminhá-las ao gestor de cada ata;
- Q) Promover os procedimentos de solicitação para a realização de adesões a atas de registro de preços de outros órgãos (art.18,§ 1º)
- R) Produzir relatório circunstanciado acerca das compras realizadas, problemas encontrados e soluções adotadas ao término da vigência de cada ata de registro de preços, inserindo uma cópia no processo para o arquivamento;
- S) Produzir relatório anual das atividades desenvolvidas com propostas de melhorias na gestão do sistema de registro de preços;
- T) Participar do planejamento anual das aquisições pelo sistema de registro de preços.

A criação desse setor será importante para a gestão do sistema de registro de preços na PMES por inserir novas práticas administrativas e controle, uma vez que muitas dessas atribuições ainda não são realizadas na PMES, apesar de

necessárias legalmente, por força do Decreto Estadual nº 1.790-R/2007, e administrativamente.

4.3 REALIZAÇÃO DE PLANEJAMENTO

Foi identificado que não há, na PMES, uma sistematização do planejamento das compras públicas, inclusive as realizadas pelo sistema de registro de preços. Contudo, o planejamento é fundamental para o desenvolvimento de toda atividade administrativa, por possibilitar uma visão ampla e o estabelecimento de prioridades para a Administração Pública.

Nas compras públicas, o planejamento deve ser permanente e contínuo, a fim de possibilitar o atendimento logístico das demandas institucionais ao longo dos anos. Além disso, ele tem que envolver todos os setores responsáveis pelo orçamento e pela condução do procedimento licitatório com o intuito de facilitar a coordenação dos trabalhos.

O planejamento das aquisições deve buscar identificar os bens que serão comprados e a sua qualidade, a quantidade de cada um dos materiais para atender as necessidades da PMES, qual a melhor época para a realização das compras e qual o procedimento de compra mais indicado. O planejamento deverá ser realizado sob a coordenação da DAL e contar com a participação da CPL, da DF, da DAF, da DTIC e de todos os gestores de ação orçamentária.

Ao identificar as aquisições que serão realizadas pelo sistema de registro de preços, quer seja por falta de dotação orçamentária, quer seja pela natureza do objeto necessitar de entregas frequentes ou de entrega parcelada, quer seja pela impossibilidade de estabelecer o quantitativo demandado, a PMES deve estabelecer estratégias que possibilitem a obtenção das vantagens do uso desse sistema, dentre elas:

- A) Providenciar que a vigência da ata de registro de preços possibilite compras em mais de um ano orçamentário, principalmente no que tange o objetos de

compras frequentes e anuais. A ata de registro de preços deve ser firmada e publicada preferencialmente entre os meses de abril e outubro, permitindo, assim, maior flexibilidade na utilização de recursos de dois anos orçamentários. Essa medida evidenciará a vantagem da diminuição do número de licitações realizadas pela PMES e aperfeiçoará a utilização da vantagem do prazo de vigência da ata de registro de preços.

- B) Atentar para a realização de licitações para registro de preços de objetos que necessitem de mais de uma compra no período de vigência da ata, pois, como já foi discutido, para uma única compra o prazo médio de contratação nas licitações para registro de preços é muito superior ao prazo das licitações convencionais. A partir da segunda compra é que começa a haver redução no tempo de contratação.
- C) Antes de realizar a licitação para registro de preços, verificar se, para o mesmo objeto, a PMES é órgão participante de ata de registro de preços de outros órgão. Ao dar preferência a compras como órgão participante a PMES estará tanto diminuindo o número de licitações quanto reduzindo o tempo de contratação.
- D) Evitar a realização de licitação para registro de preços de objetos que, apesar de serem necessários à PMES, não são prioridades no atendimento das demandas e na realização do gasto público, para que não seja realizado todo o procedimento licitatório e registrado o preço sem que nenhuma compra aconteça. Essa medida é decorrente de um planejamento estruturado com o estabelecimento de prioridades nas aquisições, e possibilita a redução do número de licitações.
- E) Estimular os possíveis fornecedores a participar das licitações para registro de preços, explicando-lhes as vantagens desse sistema, a fim que diminua o número de lotes desertos e fracassados nas licitações para registro de preços e assim, diminua os custos financeiros, temporais e humanos com republicações de editais e com novas licitações.
- F) Convidar outros órgãos e entidades da Administração Pública Estadual para participarem da licitação para registro de preços, e com isso, licitar uma quantidade maior do objeto, que favorece um ganho em economia de escala e, conseqüentemente um desconto maior no valor do objeto adjudicado. Ainda, essa medida evita que esses órgãos solicitem adesões às suas atas

de registro de preços, reduzindo a demanda administrativa e de gestão das atas de registro de preços.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho objetivou analisar a utilização do sistema de registro de preços da PMES para aquisição de bens, no período de 2007 a 2012, em comparação com as compras públicas realizadas por licitação convencional. A partir da base conceitual apresentada, buscou-se verificar se as vantagens e desvantagens desse sistema eram perceptíveis nas compras pelo registro de preços da PMES, para, ao final, serem apresentadas propostas para otimizar e aperfeiçoar as práticas administrativas.

A utilização do sistema de registro de preços para a aquisição de bens pela PMES é uma realidade e uma necessidade até por falta de recursos orçamentários disponíveis para a realização das compras por meio de licitações convencionais. Todavia, a forma como a PMES tem utilizado esse sistema não tem permitido a obtenção de todas as vantagens que ele pode proporcionar.

Na pesquisa de campo, contatou-se que, na PMES, a duração dos processos licitatórios para registro de preços são, em média, superiores a duração da licitação convencional. Além disso, o mesmo aconteceu com o tempo médio de contratação, considerando a realização de somente uma compra em suas atas de registros de preços.

Assim, foi apontado que a vantagem de dedução no tempo de contratação não foi encontrada em quase metade dos processos de licitação para registro de preços analisados, haja vista que nesses processos ou não houve nenhuma contratação ou em cada ata de registro de preços somente foi realizada uma compra.

A vantagem de ter o tempo de contratação reduzido foram amplamente vislumbrados nos processos em que a compra se deu por ser órgão participante e por adesão, pois foram realmente muito menores. Contudo, deve-se lembrar que as licitações ocorreram em outros órgãos da Administração Pública, não sendo possível estimar o prazo completo.

Mesmo assim, as aquisições por atas de registro de preços em que a PMES é órgão

participante são vantajosas haja vista que todo o custo financeiro e humano do processo licitatório foram arcados por outros órgãos da Administração Estadual, sem ter os percalços das adesões que foram apresentadas no referencial teórico. Entretanto, essa faceta do sistema de registro de preços ainda é pouco utilizada pela PMES.

Quando confrontado o valor estimado da compra com o valor que os objetos das licitações foram adjudicados, ficou evidenciado que nos processos de licitação convencional o desconto médio foi maior nas licitações convencionais que nas licitações para registro de preços. O mesmo ocorreu com o número de lotes desertos e fracassados que foi muito maior nas licitações para registro de preços.

Ao comparar o prazo de vigência dos instrumentos contratuais, nos processos de licitação convencional que foram gerados contratos, 95% dos contratos foram firmados a partir do mês de setembro e todos com vigência até o dia 31 de dezembro do respectivo ano, isto é vigoraram por poucos meses e muitos até por dias (os 35% firmados no mês de dezembro).

Nos processos de aquisição pelo sistema de registro de preços, todas as atas de registro de preços tiveram a vigência de 1 ano. Nos processos de licitação para registro de preços, apesar de 70% das atas terem sido viáveis para a realização de compras em 02 anos orçamentários, isto ocorreu em 21% das atas. Assim, a PMES deixou de obter maior vantagem da redução do número de licitações.

Analisando a performance das compras pelo sistema de registro de preços, através do levantamento da quantidade registrada com a quantidade comprada de cada um dos itens, obteve-se que, nas licitações para registro de preços, 8,4% dos itens não tiveram nenhuma compra, 27,1% dos itens registrados foram comprados em sua totalidade e 51,5% dos itens registrados tiveram índice de compra de 0,1 a 50%.

Nos processos em que a PMES realizou a compra como órgão participante 71,9% dos itens registrados tiveram índice de compra de até 50%. Nos processos em que a PMES realizou adesão para aquisição de bens, 45% dos itens registrados foram comprados na totalidade, mas deve ser lembrado que nas adesões as quantidade

aderida e comprada é de acordo com a necessidade da instituição.

Ao avaliar as licitações para registro de preços, constatou-se que a PMES somente realizou convite a outros órgãos da Administração Estadual em 02 dos 26 processos, e em 05 processos outros órgãos e entidades realizaram adesões. Ao não realizar o convite a PMES deixou de potencialmente aumentar o desconto em suas licitações para registro de preços e possibilitou que muitos órgãos e entidades, potenciais participantes de suas atas, realizassem as compras por meio de adesões.

Pelas entrevistas foi possível perceber que a PMES passou utilizar o sistema de registro de preços em decorrência da falta de um padrão de orçamentário para atender às suas necessidades, então, passou-se a registrar os preços à espera de suplementações no orçamento. Assim, a PMES foi forçada a adaptar seus procedimentos administrativos para a implantação desse sistema.

A PMES não tem identificado diferenças na qualidade dos bens registrados face aos bens adquiridos por meio de licitação convencional. Como também, não foi perceptível a obsolescência dos produtos registrados em decorrência de mudanças tecnológicas supervenientes aos registro de preços. Em relação a incompletude dos bens registrados as especificações dos produtos tem melhorado ao longo dos anos.

Constatou-se, ainda, que a PMES não tem realizado planejamento das aquisições pelo sistema de registro de preços, nem possui políticas quanto a realização de adesões às suas atas de registro de preços e às atas de outros órgãos. A percepção das vantagens da utilização desse sistema são difusas e quanto as desvantagens percebidas foram a complexidade da gestão e a possibilidade de majoração dos preços em virtude do período de registro dos preços.

Diante desse diagnóstico, foram apresentadas algumas propostas para aperfeiçoar as práticas administrativas a fim de que a utilização do sistema de registro de preços pela PMES para aquisição de bens seja otimizada, e dessa forma, a instituição possa obter maiores vantagens na utilização desse sistema.

Inicialmente foi proposto à PMES instituir políticas para aplicabilidade do sistema de

registro de preços objetivando disciplinar e fomentar as aquisições por esse sistema, ao estabelecer parâmetros para o planejamento, a participação em atas de registro de preços, a realização de adesões, a autorização de adesões à suas atas e para a divulgação e solicitação de compras por meio do site do órgão.

Outra proposta foi a criação de um setor responsável pela gestão do sistema de registro de preços da PMES, visto que esse sistema possui peculiaridades que exigem de novas práticas administrativas e alto grau de controle. Esse setor terá por função apoiar e subsidiar os gestores das atas e praticar alguns atos de órgão gestor, participante e não participante de ata de registro de preços.

Ainda, foi proposto a realização de planejamento para as compras pelo sistema de registro de preços para que as vantagens desse sistema sejam obtidos através de realização de mais de uma compra e em mais de um ano orçamentário, de maior participação em atas de outros órgãos, de realização de licitação somente de objetos que são prioritários, de estímulo aos fornecedores em participar das licitações para registro de preços e convidar outros órgãos à participar de suas atas de registro de preços.

Assim, a premente necessidade de utilização do sistema de registro de preços para aquisição de bens, pela PMES, face a falta de fluxo financeiro para atender toda a sua demanda, deve ser acompanhada de medidas de visem aperfeiçoar suas práticas administrativas para que as vantagens desse sistema sejam alcançadas e as desvantagens atenuadas.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos direitos fundamentais**. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

_____. **Constitucionalismo discursivo**. trad. Luiz Afonso Heck. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2007.

BITTENCOURT, Sidney. **Licitação de registro de preços**: comentários ao decreto nº3.931, de 19 de setembro de 2001. 2 ed. ver. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 abr. 2013.

_____. Decreto nº 2.743, de 21 de agosto de 1998. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no artigo 15 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 24 ago. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2743.htm>. Acesso em: 24 fev. 2013.

_____. Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no artigo 15 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm>. Acesso em: 24 fev. 2013.

_____. Decreto nº 4.342, de 26 de agosto de 2002. Altera dispositivos do Decreto 3.931, de 19 de setembro de 2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no artigo 15 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 ago. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4342.htm>. Acesso em: 24 fev. 2013.

_____. Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 jun. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 24 out. 2013.

_____. Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no artigo 15 da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 jan. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em: 24 fev. 2013.

_____. Lei 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993 e republicação **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 jul. 1994. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 24 fev. 2013.

_____. Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm>. Acesso em: 24 fev. 2013.

_____. Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010. Dispõe sobre as normas gerais para licitação e contratação pela administração pública de serviços de publicidade prestados por intermédio de agências de propaganda e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 abr. 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12232.htm>. Acesso em: 20 out. 2013.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Ed extra. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 24 ago. 2013.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**. 2 ed. rev. atual. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

DI PIETRO, Maira Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ESPÍRITO SANTO. Auditoria Geral do Estado. Secretaria de Gestão e Recursos Humanos. Estabelece os procedimentos a serem adotados, no âmbito da Administração Pública Estadual, para contratação de serviços e aquisição de bens a serem efetuadas por meio de adesão a Atas de Registro de Preços. Portaria n. 01-R, de 23 de abril de 2007. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Vitória, ES, 01 mai. 2007. Disponível em: <<http://www.compras.es.gov.br/download/Portaria01RAtasRP.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2013.

_____. Decreto 1.336-R, de 07 de junho de 2004. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito da Administração Pública Estadual. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Vitória, ES, 08 jun. 2004. Disponível em: <http://consulta.dio.es.gov.br/Pages/wfFolhear.aspx?d=does_20040608&t=75&p=1%2c4-6>. Acesso em: 24 fev. 2013.

_____. Decreto nº 1.790-R, de 24 de janeiro de 2007. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15, inciso II da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no âmbito da Administração Pública Estadual. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Vitória, ES, 25 jan. 2007. Disponível em: <<http://www.compras.es.gov.br/VisualizarArquivos.aspx?SecaoID=107>>. Acesso em: 24 fev. 2013.

_____. Decreto 1.837-R, de 23 de abril de 2007. Altera dispositivos do Decreto 1.790-R, de 24 de janeiro de 2007, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços no âmbito da Administração Pública Estadual. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Vitória, ES, 24 abr. 2007. Disponível em <<http://www.compras.es.gov.br/VisualizarArquivos.aspx?SecaoID=107>>. Acesso em: 24 fev. 2013.

_____. Decreto nº 2.262-R, de 15 de maio de 2009. Institui o Programa de Controle e Eficiência do Gasto Público “Mais com Menos”, no âmbito da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Vitória, ES, 18 mai. 2009. Disponível em <http://consulta.dio.es.gov.br/Pages/wfFolhear.aspx?d=does_20090518&t=90&p=11>. Acesso em: 24 fev. 2013.

_____. Decreto nº 2.458-R, de 04 de fevereiro de 2010. Dispõe sobre normas e procedimentos destinados às aquisições de bens e serviços comuns para licitações na modalidade pregão na forma eletrônica e revoga decretos. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Vitória, ES, 05 fev. 2010. Disponível em: <<http://www.compras.es.gov.br/download/DECRETON2458.pdf>>. Acesso em: 24 out. 2013.

_____. Decreto nº 2.649-R, de 03 de janeiro de 2011. Estabelece as diretrizes e competências para a continuidade do Programa de Controle e Eficiência do Gasto Público “Mais com Menos”, no âmbito da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Vitória, ES, 04 jan. 2011. Disponível em: <<http://www.compras.es.gov.br/VisualizarArquivos.aspx?SecaoID=107>>. Acesso em: 24 fev. 2013.

_____. Decreto nº 3.266-R, de 27 de março de 2013. Estabelece as diretrizes e competências para a continuidade do Programa de Controle e Eficiência do Gasto Público “Mais com Menos”, no âmbito da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Vitória, ES, 28 mar. 2013. Disponível em: <http://www.seger.es.gov.br/seger/images/atividades/mais_com_menos/legislacao/Decreto_3266-R-_Mais_com_Menos_Programa_de_Control_e_Eficiencia_do_Gasto_Publico-_PUBLICADA.pdf>. Acesso em: 24 out. 2013.

_____. Decreto nº 3.412-R, de 15 de outubro de 2013. Dispõe sobre a organização básica da Polícia Militar do Espírito Santo/PMES e dá outras providências. **Diário Oficial do Espírito Santo**, Vitória, ES, 16 out. 2012. Disponível em: <http://consulta.dio.es.gov.br/Pages/wfFolhear.aspx?d=does_20131016&t=108&p=24-28%2c32-33%2c56-57>. Acesso em: 17 out. 2013

FERNANDES, J.U.Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 3. ed. Atual. e ampl. I. reimpressão. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 17 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed. 11 reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

HOCH, Patrícia Adriani; RIGUI, Lucas Martins; SILVA, Rosane Leal da. Desafios à concretização da transparência ativa na internet, à luz da lei de acesso à informação pública: análise dos portais dos Tribunais Regionais Federais. **Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global**. Santa Maria, v. 1, n. 2. jul./dez. 2012. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/REDESG/article/view/7303/pdf#.UhpYfJLrxyU>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos**. 14 ed. São Paulo: Dialética, 2010.

_____. **Comentários à lei de licitações e contratos**. 15 ed. São Paulo: Dialética, 2012.

_____. **Curso de Direito Administrativo**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MARTINS, Paula Ligia. Acesso à informação: um direito fundamental e instrumental. **Acervo**. Rio de Janeiro, v. 24, n. 1. p. 233-244, jan./jun. 2011. Disponível em: <<http://revistaacervo.an.gov.br/seer/index.php/info/article/view/476/399>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26 ed.rev. atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas licitações e contratos**. 11 ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

MUKAI, Toshio. O efeito “carona” no Registro de Preços: um crime legal? **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 41, n.114, p. 103-108, jan.-abr. 2009.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. O manejo do registro de preço e o compromisso com a eficiência. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 42, n.118, p. 65-76, mai.-ago. 2010.

PLANEJAMENTO torna as compras públicas mais eficientes. **Negócios Públicos**. Curitiba, ano viii, n.90, p.30-34, jan.2012.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3 ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1999.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ANEXO I

RELAÇÃO DE PROCESSOS DE AQUISIÇÃO DE BENS DA PMES POR LICITAÇÃO E PELO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NO PERÍODO DE 2007 A 2012.

PROCESSOS DE LICITAÇÃO CONVENCIONAL

Nº	PROCESSO	OBJETO	ANO
1	Aquisição de mobiliário		
1.1	36576131	Aquisição de cadeiras	2007
1.2	38036320	Aquisição de mobiliário para DINFO/PMES	2007
1.3	38000121	Aquisição de beliches	2007
1.4	39351548	Aquisição de beliches em aço	2007
1.5	38023822	Aquisição de armários de aço	2007
1.6	42818400	Aquisição de mobiliário	2008
1.7	51478056	Aquisição de mobiliário	2010
1.8	52273610	Aquisição de mobiliário para biblioteca do CFA	2011
1.9	51902257	Aquisição e Instalação de Estantes em Aço p/ o CELOG/PMES	2012
2	Aquisição de aparelhos de ar condicionado		
2.1	38128446	Aquisição de aparelhos de ar condicionado	2007
2.2	38873443	Aquisição de aparelhos de ar condicionado	2007
3	Aquisição de caminhões		
3.1	37934589	Aquisição de caminhões	2007
3.2	41124529	Aquisição de caminhão para transporte de equinos	2008
3.3	42266750	Aquisição de veículo do tipo caminhão	2008
3.4	46838929	Aquisição de veículo tipo caminhão	2009
3.5	49689371	Aquisição de caminhão baú	2010
4	Aquisição de furgões		
4.1	42266807	Aquisição de viatura tipo furgão	2008
4.2	46662782	Aquisição de viaturas policiais do tipo furgão ou vã adaptados com posto móvel comunitário interativo	2009
4.3	57754020	Aquisição de Viatura Tipo Furgão	2012
5	Aquisição de ônibus e micro-ônibus		
5.1	38156490	Aquisição de veículo tipo micro-ônibus	2007
5.2	42542910	Aquisição de ônibus urbanos e micro-ônibus rodoviário	2008
6	Aquisição de viaturas caracterizadas diversas		
6.1	38170191	Aquisição de veículos sedan, station wagon, hatch, van e motocicleta	2007
6.2	39080838	Aquisição de veículos sporty utility	2007
6.3	41096193	Aquisição de viatura ambulância	2008
6.4	41569407	Aquisição de viaturas diversas	2008
6.5	41811623	Aquisição de viaturas tipo motocicleta	2008
6.6	42542960	Aquisição de caminhonete 4x4	2008
6.7	42635330	Aquisição de veículos tipo quadriciclo	2008
6.8	43005683	Aquisição de viaturas tipo sport utility	2008

6.9	45582882	Aquisição de veículos tipo station wagon	2009
6.10	47425423	Aquisição de veículos caracterizados tipo sport utility	2009
6.11	49059610	Aquisição de 50 (Cinquenta) Viaturas do Tipo Station Wagon	2010
6.12	49059610	Aquisição de motos para a ROTAM	2010
7	Aquisição de kit enxoval		
7.1	37482785	Aquisição de enxoval de cama	2007
8	Aquisição de equipamentos eletroeletrônicos para a atividade administrativa		
8.1	37485784	Aquisição de aparelhos de fax e purificador de água	2007
8.2	37674013	Aquisição de telefones fixos	2007
8.3	41761758	Aquisição de aparelhos de telefone	2008
8.4	42611849	Aquisição de projetores de multimídia	2008
8.5	46195254	Aquisição de bebedouros industriais com instalação	2009
8.6	49118960	Aquisição de aparelhos de telefone sem fio	2010
8.7	51391252	Aquisição de Equipamentos de Sonorização	2010
8.8	50072595	Aquisição de fragmentadores de papel	2010
8.9	59437162	Aquisição de Projetores Multimídia para o CFA	2012
9	Aquisição de equipamentos operacionais para atividade policial militar		
9.1	39127443	Aquisição de algemas	2007
9.2	42360846	Aquisição de bastões modelo tonfa e anti-tumulto	2008
9.3	42542839	Aquisição de escudos e capacetes antitumulto	2008
9.4	46759000	Aquisição de algemas para pulso em aço inoxidável	2009
9.5	45668418	Aquisição de protetor de joelho, canela, pé antimulti	2009
9.6	47076720	Aquisição de coletes táticos modulares	2009
9.7	59209062	Aquisição de Capas Táticas para Coletes Balísticos	2012
9.8	58495118	Aquisição de Capacetes anti-tumulto e Escudos Balísticos	2012
9.9	59833696	Aquisição de Bandoleiras do Tipo 02 Pontos e do Tipo 03 Pontos	2012
9.10	59148110	Aquisição de Bornais p/ Transp. de Munições Quím. e Elastômeros	2012
9.11	41162242	Aquisição de barcos infláveis com motor de polpa e carreta rodoviária	2008
9.12	41338561	Aquisição de bicicletas capacetes e luvas	2008
9.13	47078588	Aquisição de barco inflável	2009
9.15	46888888	Aquisição de bicicletas, capacetes e luvas	2009
9.16	58232109	Aquisição de Barcos de Alumínio para o BPMA	2012
9.17	59034572	Aquisição de Cães para Emprego Operacional do BME	2012
9.18	51008432	Aquisição de capacetes	2010
9.19	58373640	Aquisição de Mat. de Contenção e Manejo de Animais Silvestres	2012
10	Aquisição de equipamentos de informática		
10.1	38971178	Aquisição de estabilizadores	2007
10.2	38736721	Aquisição de equipamentos de informática	2007
10.3	38041758	Aquisição de equipamentos de informática	2007
10.4	41754522	Aquisição de nobreak	2008
10.5	42526515	Aquisição de estabilizadores de tensão	2008
10.6	48988740	Aquisição de memórias para servidores	2010
11	Aquisição de coletes balísticos		
11.1	39033406	Aquisição de coletes balísticos	2007

11.2	42542758	Aquisição de coletes balísticos	2008
11.3	45583030	Aquisição de coletes balísticos nível II	2009
12	Aquisição de ração, feno e suplemento mineral para equinos		
12.1	38971305	Aquisição de ração para equinos	2007
12.2	42712084	Aquisição de ração, feno e suplemento mineral C106para equinos	2008
12.3	47028246	Aquisição de ração, feno e suplemento mineral para equinos	2009
13	Aquisição de materiais para treinamento policial		
13.1	38669919	Aquisição de equipamentos para adestramento dos cães do canil	2007
13.2	40573168	Aquisição de materiais para o curso de tripulante operacional	2008
13.3	40159973	Aquisição de projéteis calibre .38 chog	2008
13.4	42235456	Aquisição de alvos e obréias	2008
13.5	45286850	Aquisição de alvos e obréias	2009
14	Aquisição de fardamento		
14.1	40544869	Aquisição de fardamento operacional	2008
14.2	47489863	Aquisição de camisas para operação verão e estagiários	2009
14.3	50690647	Aquisição de camisas para a operação verão	2010
15	Aquisição de medalhas		
15.1	40202887	Aquisição de medalhas	2008
16	Aquisição de material elétrico		
16.1	40810470	Aquisição de material elétrico	2008
16.2	42275563	Aquisição de material elétr+C52ico	2008
16.3	50009125	Aquisição de material elétrico	2010
17	Aquisição de medicamentos veterinários		
17.1	41375866	Aquisição de medicamentos veterinários	2008
17.2	47422769	Aquisição de medicamentos veterinários para equinos	2009
18	Aquisição de pneus para veículos		
18.1	41360214	Aquisição de pneus	2008
18.2	47300507	Aquisição de pneus para veículos automotores da PMES	2009
19	Aquisição de equipamentos de comunicação		
19.1	43180728	Aquisição de transceptores portáteis digitais	2008
19.2	47250976	Aquisição de equipamentos eletrônicos	2009
19.3	46371010	Aquisição de equipamentos de comunicação	2009
20	Aquisição de materiais para equipamentos de comunicação		
20.1	37581813	Aquisição de materiais e peças de telecomunicações	2007
20.2	37824660	Aquisição de duplexadores e fonte de alimentação	2007
20.3	41359372	Aquisição de equipamentos de comunicação	2008
20.4	41878132	Aquisição de material eletrônico para equipamentos de comunicação	2008
20.5	46370951	Aquisição de componentes de equipamentos eletrônico de comunicação	2009
20.6	48061328	Aquisição de antenas móveis para radiocomunicação da PMES	2010
21	Aquisição de suprimentos de informática		
21.1	41881141	Aquisição de suprimentos de informática	2008
22	Aquisição de material de expediente		
22.1	41891279	Aquisição de material de expediente	2008

	42103444		
23	Aquisição de equipamentos eletrônicos para o sistema de inteligência		
23.1	42833515	Aquisição de equipamentos eletrônicos para o sistema de inteligência	2008
23.2	46953922	Aquisição de equipamentos eletrônicos para a DINT	2009
23.3	47099038	Aquisição de equipamentos eletrônicos para o sistema de inteligência	2009
24	Aquisição de veículos descaracterizados		
24.1	46112995	Aquisição de veículos descaracterizados tipo sedan, van e hatch	2009
24.2	46863605	Aquisição de motocicletas descaracterizadas	2009
25	Aquisição de bandeiras		
25.1	47098651	Aquisição de bandeiras	2009
26	Aquisição de equinos		
26.1	49332848	Aquisição de equinos para RPMONT	2010
27	Aquisição de encilhamento para equinos		
27.1	49519590	Aquisição de encilhamento para RPMONT	2010
28	Aquisição de lanternas táticas		
28.1	47535040	Aquisição de lanternas táticas	2009
28.2	59088389	Aquisição de Lanternas Táticas	2012
29	Aquisição de protetor solar		
29.1	47535679	Aquisição de protetor solar	2009
30	Aquisição de materiais para a banda de música		
30.1	38036550	Aquisição de materiais para a banda de música	2007
30.2	40904377	Aquisição de instrumentos musicais	2008
31	Aquisição de material gráfico		
31.1	38316641	Aquisição de materiais gráficos	2007
31.2	45582467	confecção gráfica da revista preleção	2009
31.3	48722960	Aquisição de Material Gráfico para Formulação de Edição da Revista Preleção	2010
31.4	50846418	Aquisição de Material Gráfico para Formulação de Edição da Revista Preleção	2010
31.5	53216881	Contratação de empresa para a confecção do 9º edição da revista preleção	2011
31.6	57545480	Contratação de Empr. p/ Confecção Revista Preleção 10 e 11ª Ed.	2012
32	Aquisição de equipamentos eletroeletrônicos para a atividade policial		
32.1	47532033	Aquisição de binóculos e farol portátil	2009
32.2	59088737	Aquisição de Binóculos e Lunetas	2012
32.3	59595825	Aquisição de Binóculos de Visão Noturna e Visores Termiais	2012
32.4	58083774	Aquisição de Aparelhos GPS Portáteis	2012
33	Aquisição de materiais diversos para utilização na atividade meio		
33.1	47336986	Aquisição de peças para bicicleta	2009
33.2	50959050	Aquisição de empilhadeira elétrica retrátil	2010
33.3	51477980	Aquisição de telas para projeção	2010
33.4	59016221	Aquisição de Equipamentos Veterinários para o RPMont	2012
33.5	59019360	Aquisição de Maquinário Agrícola para o RPMont	2012
33.6	59016221	Aquisição de Estereomicroscópio para o RPMont	2012
34	Aquisição de ração para cães		

34.1	38983044	Aquisição de ração para cães	2007
34.2	43241620	Aquisição de ração para cães	2008
34.3	48716200	Aquisição de ração para cães do BME	2010
34.4	53779983	Aquisição de ração para cães do BME	2011
35	Aquisição de gêneros alimentícios		

PROCESSOS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP)

Nº	PROCESSO	OBJETO	ANO	SRP
1	Aquisição de mobiliário			
1.1	39659968	Aquisição de mobiliário	2007	ADESÃO
1.2	45757879	Aquisição de beliches em aço	2009	ADESÃO
1.3	45757828	Aquisição de armários em aço	2009	ADESÃO
1.4	45757160	Aquisição de bancos para vestiários e cadeiras escolares	2009	ADESÃO
1.5	47397993	Aquisição de mesas em L, gaveteiro volante e gaveteiros junção	2009	ADESÃO
1.6	47398124	Aquisição de mesas retas	2009	ADESÃO
1.7	47398086	Aquisição de mesa em L	2009	ADESÃO
1.8	47397667	Aquisição de cadeiras giratórias , fixa e longarinas	2009	ADESÃO
1.9	47531254	Aquisição de cadeiras para auditório	2009	ADESÃO
1.10	51985101	Aquisição de mobiliário	2011	LRP
1.11	52364828	Aquisição de cadeiras universitárias	2011	ADESÃO
1.12	57794502	Aquisição de Mobiliários para Escritório	2012	LRP
2	Aquisição de aparelhos de ar condicionado			
2.1	41003624	Registrar preços de aparelho+C41s de ar condicionado	2008	LRP
2.2	45667209	Aquisição de ar condicionado com instalação tipo split e cassete	2009	ADESÃO
2.3	51504235	Aquisição de ar condicionado tipo janela	2010	LRP
2.4	50008870	Aquisição de ar condicionado tipo Split	2010	LRP
2.5	52189236	Aquisição de ar condicionado tipo janela	2011	LRP
3	Aquisição de caminhões			
3.1	58259821	Aquisição de Caminhão para Transporte de Equinos	2012	LRP
4	Aquisição de furgões			
4.1	60034092	Aquisição de Viaturas Tipo Furgão Adaptado para o BPMA	2012	LRP
5	Aquisição de ônibus e micro-ônibus			
5.1	37934473	Aquisição de ônibus para transporte de passageiros	2007	ADESÃO
6	Aquisição de viaturas caracterizadas diversas			
6.1	51030152	Aquisição de Veículos Sport Utility	2010	LRP
6.2	49792431	Aquisição de viaturas	2010	ADESÃO
6.3	53991567	Aquisição de viaturas station wagon	2011	LRP
6.4	55424171	Aquisição de viaturas "staton wagon" para o BPRv	2011	LRP
6.5	60034050	Aquisição de Viaturas Tipo Camionetes com Tração 4X4 para o BPMA	2012	LRP
6.6	58001735	Aquisição de veículos para o projeto PROERD	2012	OP

6.7	58747265	Aquisição de material permanente – 24 (vinte e quatro) viaturas caracterizadas – veículos tipo "pick-up 4x4"	2012	OP
6.8	60374292	Aquisição DE VEÍCULO TIPO VAN	2012	OP
6.9	43104142	Aquisição de 24 viaturas caracterizadas tipo station wagon	2008	ADESÃO
7	Aquisição de kit enxoval			
7.1	45731462	Aquisição de kit enxoval	2009	OP
8	Aquisição de equipamentos eletroeletrônicos para a atividade administrativa			
8.1	47136316	Aquisição de televisores de 42", 52" e DVD., refrigeradores e projetor de imagem digital	2010	LRP
8.2	50969633	Aquisição de geladeira, fogão, microondas, purificador de água, frigobar, bebedouros, cafeteiras, telefones sem fio, fax, garrafa térmica e luminária de emergência	2010	LRP
8.3	51587556	Aquisição de cafeteira elétrica	2010	LRP
8.4	51701898	Aquisição de projetor de imagem digital	2011	LRP
8.5	55127223	Aquisição de purificador de água e aparelho de fax	2011	LRP
8.6	55802508	Aquisição de Filmadoras e Tripés	2012	LRP
9	Aquisição de equipamentos operacionais para atividade policial militar			
9.1	48956767	Aquisição de fiel retrátil	2010	LRP
9.2	59016620	Aquisição de Equipam. de Segurança de Uso Individ. do RPMont	2012	LRP
9.3	58000615	Aquisição Carabinas calibre 5,56mm com Acessórios de Pontaria	2012	LRP
9.4	58494480	Aquisição de Munições Químicas Não-Letais	2012	LRP
9.5	38011581	Aquisição de sinalizadores visuais	2007	OP
9.6	55581110	Aquisição de ferraduras e cravos para equinos do RPMONT	2011	LRP
10	Aquisição de equipamentos de informática			
10.1	37934546	Aquisição de 126 microcomputadores	2007	ADESÃO
10.2	38843340	Aquisição de equipamentos de informática - 99 notebooks	2007	ADESÃO
10.3	41757387	Aquisição de 20 servidores de rede dual e 12 servidores de rede mono processados	2008	ADESÃO
10.4	42532639	Aquisição de 110 impressoras a laser	2008	ADESÃO
10.5	47377020	Aquisição de switches	2009	ADESÃO
10.6	46663126	Aquisição de 500 computadores desktop e 172 notebook	2009	ADESÃO
10.7	46702750	Aquisição de estabilizador	2010	ADESÃO
11	Aquisição de coletes balísticos			
11.1	48716251	Aquisição de coletes balísticos	2010	LRP
12	Aquisição de ração, feno e suplemento mineral para equinos			
12.1	50840924	Aquisição de ração para equinos	2010	LRP
12.2	55424015	Aquisição de ração e feno para equinos do RPMONT	2011	LRP
12.3	56017634.	Aquisição de suplemento para equinos	2011	LRP
12.4	59892358	Aquisição De Ração, Feno e Suplemento Mineral para Equinos	2012	LRP
13	Aquisição de materiais para treinamento policial			
14	Aquisição de fardamento			

14.1	41619358	Registrar preços de fardamento e acessórios	2008	LRP
14.2	40810801	Registrar preços de fardamento e todos os seus acessórios	2009	LRP
14.3	44842767	Registrar preços de fardamento e todos os seus acessórios	2009	LRP
14.4	58204911	Aquisição de Uniforme para ESFO/CFA/PMES	2012	LRP
15	Aquisição de medalhas			
15.1	47098490	Aquisição de medalhas 175 anos, Vasco Fernandes Coutinho e valor policial militar 10, 20 e 30 anos	2010	LRP
15.2	59146478	Aquisição de Medalhas para a PMES	2012	LRP
16	Aquisição de material elétrico			
16.1	49571028	Aquisição de material elétrico	2010	LRP
17	Aquisição de medicamentos veterinários			
17.1	50958984	Aquisição de medicamentos para equinos.	2010	LRP
17.2	55423884	Aquisição de medicamentos	2011	LRP
18	Aquisição de pneus para veículos			
18.1	34339434 38119188	Aquisição de pneus	2007	OP
18.2	40667081	Aquisição de pneus	2008	OP
18.3	50491156	Aquisição de pneus	2010	LRP
18.4	55314503	Aquisição de pneus	2011	LRP
19	Aquisição de equipamentos de comunicação			
19.1	50969900	Aquisição de equipamentos de radiocomunicação	2010	OP
19.2	59046058	Aquisição de Amplificador de Potência e Fonte de Alimentação Para Estação Repetidora Quantar	2012	LRP
20	Aquisição de materiais para equipamentos de comunicação			
21	Aquisição de suplementos de informática			
21.1	36316105	Aquisição de cartuchos e toner para impressora	2007	OP
21.2	45391416	Registrar preços de toner para impressora hp laser jet	2009	LRP
21.3	48414615	Aquisição de toner para impressora	2010	LRP
21.4	55361170	Aquisição de Cartuchos para Impressoras	2012	LRP
22	Aquisição de material de expediente			
22.1	41204743	Registrar preços de material de expediente	2008	LRP
22.2	39928870	Aquisição de 8.000 resmas de papel a4 e ofício	2008	OP
22.3	46759239	Aquisição de 700 caixas com 10 resmas de papel branco multifuncional a4	2009	OP
22.4	49792660	Aquisição de material de expediente	2010	OP
22.5	48959464	Aquisição de etiquetas e capas de processo	2010	OP
22.6	52186857	Aquisição de papel A4	2011	LRP
22.7	56395647	Aquisição de papel a4 e material de expediente	2012	OP
22.8	56967233	Aquisição de copos descartáveis	2012	OP
22.9	56923430	Aquisição de etiquetas	2012	OP
23	Aquisição de equipamentos eletrônicos para o sistema de inteligência			
24	Aquisição de veículos descaracterizados			
24.1	57999864	Aquisição de Viaturas Descaract. p/ Represent. Executiva	2012	LRP
25	Aquisição de bandeiras			

25.1	59147253	Aquisição de Bandeiras (Brasil, ES e Comando Geral da PMES)	2012	LRP
26	Aquisição de equinos			
26.1	59236019	Aquisição de Equinos p/ Policiamento Ostensivo do RPMont	2012	LRP
27	Aquisição de encilhamento para equinos			
27.1	59019050	Aquisição de Encilhamento para Equinos do RPMont	2012	LRP
28	Aquisição de lanternas táticas			
28.1	48959626	Aquisição de lanterna tática	2010	LRP
29	Aquisição de protetor solar			
29.1	50491563	Aquisição de protetor solar	2010	LRP
29.2	55682480	Aquisição de protetor solar	2011	LRP
30	Aquisição de materiais para a banda de música			
31	Aquisição de material gráfico			
31.1	48287784	Aquisição de material gráfico, caixas e material de expediente	2010	LRP
31.2	52344789	Aquisição de material gráfico (cartilhas, folders, cartazes...)	2011	LRP
31.3	57524211	Aquisição de Materiais de Expediente de uso da PMES	2012	LRP
32	Aquisição de equipamentos eletroeletrônicos para a atividade policial			
32.1	48988847	Aquisição de faróis portáteis	2010	LRP
33	Aquisição de materiais diversos para utilização na atividade meio			
33.1	45731667	Aquisição de laminados de espuma	2009	OP
33.2	41388739	Registrar preços de equipamentos de proteção individual e sinalização	2008	LRP
33.3	56910878	Aquisição de carimbos	2012	OP
33.4	59177578	Aquisição de carimbos	2012	OP
33.5	57295204	Aquisição de material de limpeza	2012	OP
33.6	59368942	Aquisição de placas e banners	2012	OP
33.7	49833413	Aquisição de persianas	2010	OP
33.8	46759174	Aquisição de divisória com vidro	2009	OP
33.9	50333798	Aquisição de divisórias	2010	OP
33.10	48061395	Contratação de empresa para fornecimento e instalação de solução em vídeo conferência	2010	ADESÃO
33.11	55279538	Aquisição de molduras e placas de homenagens	2011	LRP
33.12	53479335	Aquisição de material de construção	2011	OP
33.13	50690574	Aquisição de camisas para o PROERD	2010	LRP
34	Aquisição de ração para cães			
35	Aquisição de gêneros alimentícios			
35.1	41420780	Registrar preços de gêneros alimentícios	2008	LRP
35.2	52684580	Aquisição de café	2011	OP
35.3	54961998	Aquisição de açúcar e adoçante	2011	OP
35.4	57352283	Aquisição de café	2012	OP

ANEXO II

ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

- 1) Como se deu a adoção do sistema de registro de preços pela PMES com relação à cultura institucional desenvolvida antes de sua utilização e a organização dos procedimentos internos para contratação?
- 2) Como foi a adaptação dos procedimentos administrativos para a implantação do sistema de registro de preços na PMES?
- 3) De que forma as compras realizadas pelo sistema de registro de preços tem contribuído no atendimento às demandas institucionais?
- 4) Qual a observação que se faz quanto à qualidade dos bens oriundos de contratações pelo sistema de registro de preços?
- 5) Quais os impactos para a instituição na utilização do sistema de registro de preços frente ao desenvolvimento tecnológico superveniente à ata de registro de preços?
- 6) Como os bens especificados em ata de registro de preços tem suprido às necessidades da corporação?
- 7) Como a PMES define quais as compras serão realizadas pelo sistema de registro de preços?
- 8) Como é feito o planejamento para a realização das compras públicas pelo sistema de registro de preços?
- 9) Qual a política da PMES quanto à realização de adesão? (Tanto para aderir à ata de outros órgãos quanto para autorizar adesões à sua ata de registro de preços).
- 10) Quais as vantagens apresentadas pela adoção do sistema de registro de preços nas compras realizadas pela PMES?
- 11) Quais as desvantagens apresentadas pela adoção do sistema de registro de preços nas compras realizadas pela PMES?