



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA**

FABIO PAIVA CHARPINEL

**LICITAÇÕES PÚBLICAS: ANÁLISE DE PREÇOS PRATICADOS NAS
LICITAÇÕES DO GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.**

VITÓRIA/ES

2015

FABIO PAIVA CHARPINEL

**LICITAÇÕES PÚBLICAS: ANÁLISE DE PREÇOS PRATICADOS NAS
LICITAÇÕES DO GOVERNO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós
Graduação em Gestão Pública da Universidade
Federal do Espírito Santo, como requisito para
obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

**Orientadora: Dr^a Rossana Ferreira da Silva
Mattos**

VITÓRIA/ES

2015

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

C484a Charpinel, Fabio Paiva, 1982-
Análise de preços praticados nas licitações do governo do estado do Espírito Santo / Fabio Paiva Charpinel. – 2015.
98 f. : il.

Orientador: Rossana Ferreira da Silva Mattos.
Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública) –
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências
Jurídicas e Econômicas.

1. Espírito Santo (Estado). Sistema Integrado de Gestão
Administrativa. 2. Licitação pública. 3. Administração pública. I.
Mattos, Rossana Ferreira da Silva. II. Universidade Federal do
Espírito Santo. Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III.
Título.

CDU: 35

Dedicatória:

Dedico esse trabalho à minha esposa Thaiz, pelo carinho de sempre e pela paciência e incentivo durante os anos de mestrado;

À minha mãe Magda, pelo amor incondicional e pelo brilho no olhar pelos seus filhos;

Ao meu pai Carlindo, pelo exemplo de vida e pelo orgulho que me dá em toda sua trajetória de vida;

Aos meus irmãos, companheiros de vida.

AGRADECIMENTOS

À Prof.^a Rossana Ferreira da Silva Mattos, orientadora desta dissertação, por todo empenho, paciência, conhecimento compartilhado, compreensão e, acima de tudo, incentivo à pesquisa.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da UFES pela oportunidade de crescimento e pelos conhecimentos passados.

Aos funcionários do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP) que sempre se colocaram à disposição para nos atender da melhor maneira possível.

E finalmente aos meus colegas de turma pela oportunidade do excelente convívio que tivemos durante essa jornada.

“Aqueles que se sentem satisfeitos sentam-se e nada fazem. Os insatisfeitos são os únicos benfeitores do mundo.”

(Walter S. Landor)

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de estudar os processos licitatórios ocorridos no Governo do Estado do Espírito Santo à partir da implantação do Sistema Integrado de Gestão Administrativa (SIGA). Foi realizado um estudo visando apresentar a forma com que o Poder Executivo da Administração Pública Estadual do Estado do Espírito Santo vem tratando seus processos de compras e contratações.

A partir do início da utilização do SIGA, este estudo fez uma análise das licitações verificando sua eficiência em relação à formação de preços no processos licitatórios e os preços vencedores dos certames. Fazendo uma análise comparativa dos preços, podemos perceber que, de forma geral, ainda é muito discrepante o valor estipulado como referência nas licitações e os valores praticados pelos fornecedores. Dessa forma, ficou claro que ainda existe um grande caminho a ser percorrido pela Administração Pública, no sentido de alcançar maior efetividade de suas licitações.

Palavras chaves: Processos Licitatórios; Formação de Preços; Sistema Integrado de Gestão Administrativa; Administração Pública Estadual.

ABSTRACT

This research wants to study the bidding process that happens in the Espírito Santo's Government after the implantation of the Integrated System of Administrative Management (SIGA). A study was made to show the form that the Espírito Santo's governance has been treating your process of purchases and contracts.

After starts of SIGA this study made a review about the biddings to check the efficiency beside the construction of the prices in the process and the winner's prices. Making a comparison about the prices is possible to conclude that in the global form is still very different the amount established as reference and the amount made by suppliers. So is clear that still exist a great way to come if the Public Administration wants to achieve a better effectiveness in yours bidding process.

Keywords: Bidding Process; Price Formation; System of Administrative Management; State Public Administration.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade de Processos por Ano	51
Gráfico 2 - Percentual de Licitações por Modalidade	54
Gráfico 3 - Modalidades de Licitações no SIGA	55
Gráfico 4 - Diferença entre Licitado e Contratado.....	63
Gráfico 5 - Tabela de Preços Referenciais - Agilidade.....	65
Gráfico 6 - Opinião sobre os Preços Referenciais em Relação ao Mercado....	66

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantidade de Processos por Modalidade	53
Tabela 2 - Pesquisa de Preços – Processo 58824049	56
Tabela 3 - Dados da Contratação - Processo 58824049.....	57
Tabela 4 - Pesquisa de Preços - Processo 46993720/2009	58
Tabela 5 - Dados da Contratação – Processo 46993720/2009	58
Tabela 6 - Pesquisa de Preço - Processo 54322545	59
Tabela 7 - Pesquisa de Preço - Processo 54322545	60
Tabela 8 - Quadro Geral de Licitações no SIGA	61
Tabela 9 - Portarias Regulamentares do Sistema SIGA	98

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SIGLA	SIGNIFICADO
ADERES	Agência de Desenvolvimento em Rede do Espírito Santo
APEES	Arquivo Público do Estado do Espírito Santo
ARSI	Agência Reguladora de Saneamento Básico e Infraestrutura Viária do Espírito Santo
ASPE	Agência de Serviços Públicos de Energia do Estado do Espírito Santo
CAPAAC	Centro de Atendimento Psiquiátrico Dr. Aristides Alexandre Campos
CEASA	Centrais de Abastecimento do Espírito Santo
CM	Casa Militar
CMB-ES	Corpo de Bombeiros Militar do Espírito Santo
CREFES	Centro de Reabilitação Física do Espírito Santo
CV	Casa Civil
DER	Departamento de Estradas e Rodagem do Estado do Espírito Santo
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
DIO	Departamento de Imprensa Oficial
DPES	Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo
DSPM	Diretoria de Saúde da Polícia Militar
ESESP	Escola de Serviço Público do Espírito Santo
FAMES	Faculdade de Música do Espírito Santo
FAPES	Fundação de Amparo à Pesquisa do Espírito Santo
HABF	Hospital Antônio Bezerra de Farias
HDRC	Hospital Dra. Rita de Cássia
HDS	Hospital Dório Silva
HEAC	Hospital Estadual de Atenção Clínica
HEPF	Hospital Estadual Pedro Fontes
HIMBABA	Hospital Infantil e Maternidade Dr. Alzir Bernadino Alves
HINSG	Hospital Infantil Nossa Senhora da Glória
HJSN	Hospital João dos Santos Neves
HJSN	Hospital João dos Santos Neves
HRAS	Hospital Roberto Arnizaut Silveiras
HSA	Hospital Maternidade Silvio Avidos
HSJC	Hospital São José do Calçado
HSL	Hospital São Lucas
IASES	Instituto de Atendimento Sócio-Educativo do Espírito Santo
IDAF	Instituto de Defesa Agropecuária e Florestal do Espírito Santo
IDURB	Instituto de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Estado do Espírito Santo
IEMA	Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos
IJSN	Instituto Jones do Santos Neves
INCAPER	Instituto Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural
IOPES	Instituto de Obras Públicas do Estado do Espírito Santo
IPAJM	Instituto de Previdência dos Servidores do Estado do Espírito Santo
JUCEES	Junta Comercial do Estado do Espírito Santo

PC	Polícia Civil
PDM	Padrão de Descrição de Material
PDS	Padrão de Descrição de Serviço – PDS
PGE	Procuradoria Geral do Estado
PMES	Polícia Militar do Estado do Espírito Santo
PROCON	Instituto Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor
PRODEST	Instituto de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Espírito Santo
RTV	Rádio e Televisão do Espírito Santo
SEADH	Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Direitos Humanos
SEAG	Secretaria de Estado da Agricultura, Abastecimento, Aquicultura e Pesca
SEAMA	Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Recursos Hídricos
SEASDH	Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos
SECOM	Superintendência Estadual de Comunicação
SECONT	Secretaria de Estado de Controle e Transparência
SECT	Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia
SECULT	Secretaria de Estado de Cultura
SEDES	Secretaria de Estado de Desenvolvimento
SEDU	Secretaria de Estado da Educação
SEDURB	Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano
SEFAZ	Secretaria de Estado da Fazenda
SEGER	Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos
SEJUS	Secretaria de Estado da Justiça
SEP	Secretaria de Estado de Planejamento
SESA	Secretaria Estadual de Saúde
SESP	Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social
SESP	Secretaria de Estado da Segurança Pública e Defesa Social
SESPORT	Secretaria de Estado de Esporte e Lazer
SETOP	Secretaria de Estado de Obras Públicas
SETUR	Secretaria de Estado de Turismo
SIGA	Sistema Integrado de Gestão Administrativa
SRP	Sistema de Registro de Preços
SUPPIN	Superintendência dos Projetos de Polarização Industrial
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	14
1.1.	TEMA E PROBLEMA	14
1.2.	OBJETIVOS.....	16
1.2.1.	Objetivo Geral	16
1.2.2.	Objetivos Específicos.....	17
1.3.	JUSTIFICATIVA	17
1.4.	METODOLOGIA	19
1.5.	TÉCNICA DE COLETA DE DADOS.....	20
2.	REFERENCIAL TEÓRICO.....	21
2.1.	PROCESSO LICITATÓRIO	21
2.2.	ESPECIFICAÇÃO DE MATERIAIS	25
2.2.1.	Catálogo de Materiais e o Padrão de Descrição de Material – PDM	32
2.3.	ESTIMATIVAS DE PREÇOS.....	33
2.3.1.	Estimativa de Preços na Prática	40
2.4.	SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DO ESPÍRITO SANTO - SIGA.....	42
2.4.1.	O Processo de Implantação do Sistema SIGA	42
2.4.2.	Cadastro de Fornecedores	43
2.4.3.	Catálogo de Materiais e Serviços	45
2.4.4.	Compras e Licitações.....	47
2.4.5.	Contratos e Convênios	48
2.4.6.	Almoxarifado.....	48
2.4.7.	Patrimônio.....	49
3.	ESTUDO DE CASO: PREÇOS FORMADOS NAS LICITAÇÕES E PREÇOS VENCEDORES DAS LICITAÇÕES NO ESPÍRITO SANTO	50
3.1.	QUADRO GERAL DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS NO GOVERNO DO ESPÍRITO	50
3.2.	FORMAÇÃO DE PREÇOS NAS LICITAÇÕES REALIZADAS NO SISTEMA SIGA	55
3.3.	MELHORIAS APLICADAS AO PROCESSO DE COMPRAS NO GOVERNO DO ESPÍRITO SANTO	63
3.3.1.	Sistemas de Preços Referenciais	64
3.3.2.	Regulamentação do Sistema de Registro de Preços.....	68
3.3.3.	Implantação do Setor de Compras Corporativas	69

3.3.4. Especialização na Especificação Técnica	70
3.3.5. Conclusão sobre as Melhorias Aplicadas ao Processo de Compras.....	70
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	72
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	75
APÊNDICES.....	79
ANEXOS	83

1. INTRODUÇÃO

1.1. TEMA E PROBLEMA

Constantemente, o setor público necessita ir ao mercado para adquirir bens de consumo e contratar serviços. Entretanto, diferente do particular, que tem a livre escolha de seus fornecedores e produtos, o setor público, em consonância ao estabelecido na Constituição Federal, se vê obrigado a realizar um processo licitatório para efetuar suas compras.

Porém, muitas vezes o processo licitatório se torna moroso devido às dificuldades que a legislação impõe ao administrador público. Além disso, vale destacar que todo o arcabouço legislativo referente ao processo de licitação não garante, na prática, a efetividade das compras da Administração. Por outro lado, toda legislação, que envolve o processo licitatório, deve ser encarrada como uma proteção contra os desvios que podem ocorrer nas compras públicas.

Assim, visando o cumprimento de todo o regulamento legislativo, os administradores públicos se veem obrigados a realizar uma série de atividades para que consigam estabelecer o processo licitatório, conforme preconizado na legislação. Podemos destacar duas etapas muito importantes e que também são problemáticas no processo licitatório: a especificação do objeto a ser adquirido e a formação do preço de referência. Essas duas etapas certamente irão se refletir em todo o processo licitatório e são fundamentais para o sucesso ou o fracasso das compras públicas.

A especificação do objeto a ser adquirido irá impactar diretamente na obtenção do preço de referência da licitação. Uma especificação de objeto mal realizada pode resultar em um entendimento equivocado dos potenciais fornecedores, levando-os a acreditar que irão fornecer um serviço ou produto diferente do que a Administração Pública espera receber.

Como consequência, esses potenciais fornecedores irão apresentar um valor equivocado durante a etapa de pesquisa de preço, o que irá resultar na formação de um preço referencial errado. Caso o preço formado seja menor que o valor real do produto ou serviço a ser adquirido, pode-se ter como consequência um preço referencial inexecutável pelos fornecedores, tornando todo processo licitatório nulo. Por outro lado, caso o preço formado seja maior, a consequência é uma compra superestimada pela Administração Pública, gerando lucros exorbitantes aos fornecedores e consequente prejuízo aos cofres públicos.

Outra grave consequência de uma especificação de objeto mal realizada é o fornecimento de produto ou serviço diferente do que a Administração Pública espera receber. Nesse caso, perde a Administração que trabalhou para realizar todo o processo licitatório, e não conseguiu obter êxito em sua aquisição, e perde também o fornecedor que possivelmente não obterá aprovação na entrega de seu produto ou serviço, tendo muitas vezes que fornecer o produto ou serviço novamente sob o risco de ter o contrato cancelado. Em todos os casos o impacto final recai diretamente sobre os cidadãos que irão ter suas necessidades mal atendidas pela Administração Pública.

Vale destacar que os fornecedores, durante a etapa de pesquisa de preços de mercado realizada pela Administração Pública, muitas vezes, por já saberem que o preço informado na pesquisa servirá de base para a formação do preço no processo licitatório, acabam superestimando os valores informados em uma clara tentativa de que o edital seja publicado com um valor maior do que o valor de mercado. Essa prática demonstra uma tentativa antiética de obtenção de lucros exorbitantes sobre a Administração Pública por parte dos possíveis fornecedores.

Para auxiliar todo o processo de compras públicas, os governos vem investindo em tecnologia com a implantação de sistemas de informação que auxiliem e automatizem algumas partes do processo. O Governo do Estado do Espírito Santo adotou, após realização de um processo licitatório, o Sistema Integrado de Gestão Administrativa - SIGA. O Sistema começou a ser customizado para

implantação no Governo do ES a partir de julho de 2008, tornando-se ferramenta padrão para Gestão Administrativa do poder executivo no ano de 2009. Esse sistema se tornou padrão no Governo do Estado do Espírito Santo e de uso obrigatório na esfera do executivo estadual para realização de compras públicas.

Nesse contexto, identificamos e analisamos quais métodos estão sendo empregados na formação de preço das licitações, após a implantação do SIGA, no Governo do Estado do Espírito Santo, como estão sendo realizadas as pesquisas de preços no mercado e efetuamos um estudo comparativo entre os preços que compõem os processos licitatórios e os preços praticados pelos vencedores das licitações.

Com base no exposto acima, essa dissertação foi orientada pelo seguinte problema de pesquisa:

Os métodos empregados na formação de preço das licitações, no Governo do Estado do Espírito Santo, a partir da implantação do Sistema Integrado de Gestão Administrativa - SIGA, permitem a formação de preços compatíveis com os preços praticados pelas empresas privadas durante a disputa do processo licitatório?

1.2. OBJETIVOS

1.2.1. Objetivo Geral

Identificar se os métodos empregados na formação de preço das licitações, no Governo do Estado do Espírito Santo, a partir da implantação do Sistema Integrado de Gestão Administrativa - SIGA, permitem a formação de preços compatíveis com os preços praticados pelas empresas privadas durante a disputa do processo licitatório.

1.2.2. Objetivos Específicos

- Identificar e analisar a legislação vigente e a jurisprudência sobre o processo de formação de preços nas licitações;
- Identificar e analisar os métodos adotados para formação de preços nas licitações do Governo do Estado do Espírito Santo;
- Elaborar um estudo comparativo entre os preços formados nas licitações e os preços vencedores da licitação;
- Identificar as alternativas adotadas pelo Governo do Estado do Espírito Santo para melhorar seu processo de compras públicas;

1.3. JUSTIFICATIVA

A formação de um preço de referência equivocado pode tornar todo o processo licitatório nulo ou inexequível quando o preço não puder ser praticado por nenhum dos fornecedores participantes da licitação. Caso o valor aferido para formação de preços seja superior ao valor de mercado, os fornecedores podem aferir lucros exorbitantes, uma vez que fornecerão os produtos ou serviços objetos da licitação por um preço acima do mercado. Como consequência, teremos uma aquisição de bens ou serviços mal realizada pelo licitante, pois o mesmo irá pagar um valor acima do praticado em outros mercado.

Caso o valor de referência no processo licitatório seja inferior ao valor de mercado, possivelmente o processo licitatório será deserto, ou seja, não receberá nenhuma proposta, pois o mercado não conseguirá fornecer o produto ou serviço especificado na licitação com o preço informado pela Administração. Nesse caso, a Administração Pública terá seu processo de compra frustrado e terá que recomeçar uma nova licitação.

Outra consequência de uma formação de preço inadequada é o fato de se obter uma falsa impressão de economia nas licitações, uma vez que os preços contratados poderão apresentar uma grande redução durante a fase de disputa

do certame em relação ao preço referencial da licitação. Esse fato pode dar a nítida impressão de economicidade mascarando o que, em uma primeira análise, pode ter sido um erro ocorrido durante a fase de pesquisa de preço que resultou em um preço referencial superestimado.

Dessa forma, tem-se aumentada a importância da realização de uma pesquisa de preços correta, pois a Administração Pública somente poderá mensurar se o processo licitatório resultou em uma disputa que gerou economia e, conseqüentemente, em um preço justo, se a comparação do valor da aquisição do serviço ou do bem for feita com base em um preço referencial correto.

Também podemos observar, como grave efeito colateral causado por um preço de referência maior que o preço praticado para outros mercados nos processos licitatórios o fato de que a Administração Pública é obrigada a efetuar uma reserva orçamentaria a maior em um determinado processo licitatório, comprometendo uma fatia maior do orçamento.

Dessa forma poderá o órgão licitante ter seu orçamento esvaziado, não restando dinheiro para realização de outros processos que seriam necessários. Conseqüentemente, perde a Administração Pública que fica com orçamento mal reservado e perdem os fornecedores que poderiam se beneficiar em outros processos licitatórios que não serão realizados ou terão que ser adiados por falta de orçamento.

Esse fato, muitas vezes desconhecido pelos fornecedores, é extremamente prejudicial ao mercado e à Administração Pública, pois as empresas não terão a oportunidade de fornecer produtos e serviços em outros processos licitatório que deixarão de ocorrer ou serão adiados e a Administração Pública se verá obrigada a priorizar projetos e contratações por problemas de orçamentos comprometidos.

Não podemos negar que existem muitos casos de contratos assinados pela Administração Pública com o particular que, mesmo seguindo todos os trâmites exigidos pela legislação, são superfaturados. Cabe aos administradores

públicos buscar soluções para efetuar o processo licitatório com a maior eficiência possível. Uma das etapas fundamentais para a efetividade das licitações é a formação do preço de referência que irá balizar todo o processo licitatório.

1.4. METODOLOGIA

Essa pesquisa pode ser classificada do ponto de vista de sua natureza como aplicada, pois objetiva gerar conhecimentos, para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos (SILVA; MENEZES, 2005, p.20).

Em relação à abordagem do problema, ela é classificada como pesquisa quali-quantitativa. A pesquisa quantitativa não possui interesse pela dimensão subjetiva do problema e utiliza procedimentos controlados, em que tudo pode ser quantificável, ou seja, traduzível em números opiniões e informações para classificá-las e analisá-las. Assume uma realidade estática e seus resultados são replicáveis e generalizáveis (SERAPIONI, 2000).

Já a abordagem qualitativa, enquanto exercício de pesquisa, não se apresenta como uma estrutura rigidamente estruturada, possibilitando que a imaginação e a criatividade levem os investigadores a proporem trabalhos com enfoques inovadores. A abordagem qualitativa aponta a existência de, pelo menos, três diferentes possibilidades oferecidas pela: a pesquisa documental, o estudo de caso e a etnografia (GODOY, 1995).

Nesta pesquisa, adotamos a pesquisa documental e o estudo de caso. A pesquisa documental é constituída pelo exame de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados com vistas a uma interpretação novo ou complementar. Possibilita que a criatividade do pesquisador direcione a investigação por enfoques diferenciados (GODOY, 1995).

O estudo de caso é uma técnica de pesquisa cujo objetivo é estudar de forma profunda e exaustiva um assunto delimitado, de maneira a permitir

conhecimentos detalhados do mesmo. Ele permite estudar profundamente uma realidade social que por meio de um levantamento amostral e uma avaliação quantitativa não seria possível (GIL, 2009).

1.5. TÉCNICA DE COLETA DE DADOS

As técnicas de coleta de dados utilizadas foram a pesquisa bibliográfica, entrevistas e pesquisa documental. De acordo com Marconi & Lakatos (2003, p.183) o estudo bibliográfico é um levantamento de bibliografia já publicada sobre determinado assunto, o que permite ao pesquisador analisar sua pesquisa e manipular as informações.

A pesquisa documental é caracterizada pela utilização de materiais que ainda não sofreram tratamento analítico, como documentos encontrados em órgãos públicos e privados, como registros, regulamentos, relatórios, gráficos, balancetes, memorandos, fotografias (SILVA, apud ZUNINO, 2009).

A entrevista é considerada uma técnica para coletar dados que ainda não foram documentados, sobre certo tema. Ela possibilita que os dados sejam analisados de modo quantitativo e qualitativo, pode ser utilizada em qualquer segmento da população e é considerada muito eficiente para obtenção de dados referentes ao comportamento humano (MARCONI; LAKATOS, 2009). Neste trabalho, serão entrevistados servidores que atuaram e atuam no processo licitatório de seus órgão, antes e depois da implantação do SIGA.

De acordo com Kerlinger (1980, p. 350), em alguns casos, a entrevista pode ser a única forma de conseguir a informação necessária para uma pesquisa, além de possuir algumas vantagens sobre outros métodos. Uma destas vantagens é a sua profundidade, onde os pesquisadores podem, além de obter respostas, determinar razões, motivos e atitudes.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. PROCESSO LICITATÓRIO

A doutrina do direito administrativo define licitação como um procedimento administrativo, de observância obrigatória pelas entidades governamentais, em que, observada a igualdade entre os participantes, deve ser selecionada a melhor proposta dentre as apresentadas pelos interessados. Hely Lopes Meirelles (2002) define licitação como o “procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejem contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para execução de obras e serviços, compra de materiais, e alienação de bens públicos. Realiza-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, sem a observância dos quais é nulo o procedimento licitatório e o contrato subsequente”.

Portanto, o processo licitatório é uma sucessão ordenada de atos da Administração no qual a inobservância resulta em um procedimento nulo. Duas das atividades mais importantes que deverá ser realizada obrigatoriamente pelo órgão licitante é a definição do preço de referência do edital e a especificação do objeto que deseja contratar.

Segundo o art. 22, XXVII, da CF/1988 “compete privativamente à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedade de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III” (redação determinada pela Emenda Constitucional nº 19/1998). Dessa forma, entrou em vigor em 21 de junho de 1993 a Lei 8.666, mais conhecida com a Lei das Licitações e Contratos da Administração Pública.

A Lei 8.666/1993 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. 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.

Em conformidade com a Lei 8.666/1993 (arts. 7º, § 2º, inciso II e 40, § 2º, inciso II) a Administração Pública deve apurar o valor estimado da contratação antes de celebrar qualquer contrato, decorrente de procedimento licitatório ou de contratação direta. Portanto, as contratações públicas somente poderão ser realizadas após estimativa prévia do seu valor, que deve obrigatoriamente ser juntada ao processo de contratação e, quando for o caso, ao edital ou certame licitatório.

A definição do preço de referência nos procedimentos licitatórios é uma das etapas mais importantes da preparação da licitação. Provavelmente é também a etapa onde se tem concentrado o maior número de discussões dentro do processo licitatório, entretanto, não se consegue chegar a um consenso a respeito do tema.

Nelson Corrêa Viana (2012) diz que para a definição do preço estimativo ou referencial das compras públicas verifica-se que é necessário:

- a) Uma clara definição técnica do objeto que seja suficiente e precisa e que levem em consideração a qualidade e a aplicação do item;
- b) Tratamento estatístico dos dados que forem obtidos nas consultas aos fornecedores;
- c) Cálculo ou apontamento do preço de referência a partir da média, mediana ou outro corte orientado;

- d) Verificação com os preços praticados em atas vigentes no próprio órgão.

Para se chegar a um preço de referência adequado, a Administração Pública deve anteriormente ter feito uma definição correta do objeto que deseja adquirir. Não seria possível precificar um item corretamente caso o mesmo não esteja definido de maneira adequada. Portanto, a definição correta do preço referencial é consequência direta de uma boa especificação do objeto a ser contratado.

O TCU - Tribunal de Contas da União estabelece, em seu manual de licitações e contratos, que a estimativa deve ser elaborada com base: “nos preços colhidos em empresas do ramo pertinente ao objeto licitado e nos preços correntes no mercado onde será realizada a licitação, que pode ser local, regional ou nacional. Sempre que possível, devem ser verificados os preços fixados por órgão oficial competente, sistema de registro de preços ou vigentes em outros órgãos”.

Observa-se no manual de licitações do TCU que inclusive variações de preços nos mercados regionais devem ser observados. Tendo em vista a grandeza do território nacional e as características de cada região é natural haver variações de preços para um mesmo produto em regiões diferentes. O administrador deve ficar atento a esse fato e buscar preços compatíveis com sua região.

Na Administração Pública, mesmo sem nenhuma previsão legal, se consolidou o entendimento de que o preço estimado de um dado objeto, obra ou serviço a ser contratado deve ser aferido com base em pelo menos três orçamentos elaborados por fornecedores que atuam no ramo da contratação.

Entretanto, essa abordagem tem se mostrado limitada, pois, em grandes mercados, apenas três orçamentos podem não refletir a realidade praticada. Outro grande problema dessa abordagem é que normalmente os fornecedores que estarão presentes na licitação são os mesmos que fornecem os orçamentos para a pesquisa de preço. Com isso, os fornecedores perceberam

que podem manipular o valor da licitação ao fornecer um orçamento para a pesquisa de preço com um valor acima do praticado para outros mercados.

Neste cenário, a Administração Pública, que tem obrigação de apurar o preço de mercado para formar o preço de referência que irá constar no instrumento licitatório, fica, muitas vezes, a mercê dos próprios fornecedores que irão participar do processo licitatório. Por outro lado, os fornecedores, intencionalmente, informam um preço muito elevado durante a pesquisa de preço com intenção de maximizar os lucros que poderão obter caso venham a ser o vencedor do processo licitatório.

Para que o setor público consiga ir ao mercado realizar uma pesquisa de preços que irá fornecer parâmetros para a definição do preço referencial da licitação, é fundamental que tenha especificado corretamente o objeto que deseja contratar. A correta definição do objeto a ser licitado influencia diretamente o sucesso ou fracasso da contratação.

Uma especificação mal realizada pode inviabilizar todo o processo licitatório, uma vez que os concorrentes poderão dar sua oferta tendo base um produto diferente do que a administração deseja adquirir. Como consequência teremos, ao final da licitação, o fornecimento de um bens ou serviços que não atendem aos anseios da setor público, sendo este obrigado a revogar seus atos anulando a licitação.

Diferente do setor privado que possui livre escolha para aquisição de bens e contratação de serviços, o setor público não pode valer de sua vontade para selecionar os bens de uma determinada marca ou contratar uma determinada empresa para prestar um serviço. O edital da licitação não pode e não deve direcionar a vontade da Administração para um determinado bem ou serviço, mas tem a obrigação de manifestar de forma clara as características daquilo que o Estado necessita.

A forma que o órgão licitante tem de manifestar o que deseja adquirir sem direcionar uma licitação é realizando uma especificação clara do objeto a ser

adquirido. A especificação do objeto deve ser feita de forma que todos os possíveis concorrentes consigam ter o mesmo entendimento acerca do que a Administração pretende adquirir, garantindo um tratamento isonômico para todos os fornecedores.

Portanto, a especificação do objeto possui fundamental importância para o processo de aquisição pública, influenciando diretamente o objetivo principal de todas as aquisições públicas que é “selecionar a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”.

2.2. ESPECIFICAÇÃO DE MATERIAIS

Especificação de materiais pode ser definido de forma simples como o processo de se estabelecer a descrição das características de um material, que o identifica e o distingue de seus similares. A especificação deve identificar características e condições que são exigíveis para o material ou serviço a ser adquirido. Além disso, deve representar de forma resumida um conjunto de requisitos a serem satisfeitos por um produto, processo, serviço ou material e, sempre que possível, deve trazer as formas no qual se possa determinar se os requisitos exigidos foram atendidos.

Peter Baily et al (2000) identifica duas abordagens para a especificação de materiais: especificação de desempenho e especificação de conformidade. A especificação de desempenho seria a indicação clara de propósito, função, aplicação e desempenho esperados do material comprado. Por outro lado, as especificações de conformidade são aquelas em que a organização deixa bem claro o que deve ser atendido. Trata-se de uma especificação do produto, e não da sua aplicação. A especificação de desempenho permite maior concorrência e possibilita maiores alternativas de desempenho.

A especificação de materiais, no contexto do processo licitatório, tem o objetivo de facilitar a pesquisa de preços que será realizada para balizar o valor do processo licitatório. Além disso, também objetiva alcançar o entendimento do maior número possível de fornecedores, garantido um processo isonômico e

transparente. Segundo Gomes (2014) “na área de compras, verifica-se que grande parte dos problemas resultam da dificuldade em se traduzir as necessidades das unidades para o mercado fornecedor, devido à falta de qualidade das especificações dos itens.

Peter Baily et al (2000) entende que: “sempre que possível, padrões nacionais ou internacionais devem ser adotados em preferência às especificações peculiares aos compradores”. Portanto, uma alternativa para a Administração é buscar normas e padrões para os materiais que deseja comprar afim de ajudar a especificação dos mesmos.

Nos processos de compras públicas, uma das primeiras preocupações que a Administração deve ter é a definição do que deseja adquirir. O administrador público deve ter o conhecimento completo do que necessita adquirir e realizar uma definição exata do que deseja contratar, além de sempre justificar o motivo da contratação.

A lei 8.666/93 traz algumas regras específicas sobre a especificação dos materiais conforme podemos observar abaixo:

Art. 7º, § 5º - É vedada a realização de licitação cujo objeto inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável, ou ainda quando o fornecimento de tais materiais e serviços for feito sob o regime de administração contratada, previsto e discriminado no ato convocatório.

Art. 15, §7º - Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

Art. 73 - Executado o contrato, o seu objeto será recebido:

II - em se tratando de compras ou de locação de equipamentos:

a) provisoriamente, para efeito de posterior verificação da conformidade do material com a especificação;

Essas alternativas buscam dar maior eficiência ao processo de estimativa de preços realizadas nas licitações, uma vez que fornece aos administradores formas mais rápidas de definição dos preços e uma certa independência em relação aos fornecedores. Fica claro que a diversificação e ampliação de métodos e fontes de busca de informações para a definição do valor da licitação é um fator imprescindível para a obtenção de uma pesquisa de preços com qualidade. No cenário atual, consultar apenas três fornecedores e realizar uma média dos valores orçamentários obtidos para definir o valor da licitação dificilmente será um método eficaz de aferir o valor de mercado para a licitação.

2.4. SISTEMA INTEGRADO DE GESTÃO ADMINISTRATIVA DO ESPIRITO SANTO - SIGA

2.4.1. O Processo de Implantação do Sistema SIGA

O Estado moderno necessita de investimentos em ferramentas tecnológicas que lhe auxiliem a prestar um serviço mais eficiente para a sociedade. Tendo em vista a crescente demanda por serviços de qualidade por parte da população e os crescentes avanços tecnológicos o Governo do Estado do Espírito Santo adotou no âmbito do poder executivo, a partir de 2008, o SIGA – Sistema Integrado de Gestão Administrativa.

Em 26 de agosto de 2009, o Governo do Estado do Espírito Santo publicou o Decreto 2340-R que institui oficialmente o SIGA no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual. O Sistema Integrado de Gestão Administrativa – SIGA é um sistema de informações que possibilita a gestão centralizada das atividades administrativas de todos os Órgãos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado.

A implantação do SIGA no âmbito do Estado do Espírito Santo iniciou-se, em 2008, em apenas três órgãos do executivo. Após algumas customizações necessárias a implantação foi expandida aos demais órgãos. No ano de 2011 foi concluída a implantação, estando todos os órgãos do executivos aptos a

Podemos notar, do estudo dos artigos acima, que a preocupação do legislador ultrapassar a realização de uma especificação correta dos itens que se deseja adquirir ou contratar no processo licitatório. O legislador teve a preocupação em deixar claro que não se deve indicar marca para especificar o objeto. Além disso, enfatiza, no art. 73, que a especificação será utilizada como critério de aceite no final do contrato.

O art. 15, *caput* e inciso I da lei 8.666/1993 define que "as compras, sempre que possível, deverão: I – atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas [...]". Dessa forma, fica a Administração Pública legalmente obrigada a realizar a especificação técnica do objeto que deseja adquirir para efetuar suas compras, observando, sempre que possível o princípio da padronização.

A padronização tem o objetivo de compatibilizar especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia. Para Marçal Justen Filho (2004), a padronização é um "instrumento de racionalização da atividade administrativa, com redução de custos e otimização da aplicação de recursos. Significa que a padronização elimina variações tanto no tocante à seleção de produtos no momento da contratação como também na sua utilização, conservação, etc". Portanto é uma ferramenta de grande valor para as compras públicas e deve ser utilizada sempre que possível.

O princípio da padronização serve como parâmetro de economia na atividade pública, uma vez que ajuda a otimizar a atividade administrativa diminuindo o retrabalho para definição e especificação de um produto ou serviço que a administração já contratou. Obviamente a padronização será resultado da experiência da Administração, que utilizará exemplos anteriores de contratações de produtos e serviços para balizar contratações futuras. O aproveitamento do conhecimento adquirido para se definir futuras licitações é uma das principais vantagens da padronização nas compras públicas.

Vale ressaltar que a Administração não pode utilizar-se do princípio da padronização para efetuar direcionamentos que restrinjam a competitividade de uma licitação. A definição de um padrão não deve ser confundida com a determinação de uma marca, fato que só deve ser realizado em caráter excepcional e quando houver uma justificativa técnica. O princípio da padronização deve conviver em harmonia com os princípios de competitividade e da isonomia, além dos demais princípios norteadores da atividade administrativa.

Ao se adotar padrões a Administração Pública poderá obter alguns benefícios como a simplificação do processo de compras, diminuição da diversidade de produtos em estoque, facilidade de manuseio e manutenção e compatibilidade entre os produtos. Em um processo de compras que normalmente é moroso e burocrático, esses benefícios parecem bem interessantes do ponto de vista administrativo.

Deve-se deixar claro que, caso a administração pública vislumbre que somente uma determinada marca lhe atenda por questões técnicas ou por questões de padronização de seus equipamentos e que esse fato resultará em ganhos, poderá sim definir uma marca em seu edital de licitação. Entretanto, esses casos são excepcionais e devem ser devidamente justificados, além de seguir vários ritos administrativos para se conseguir padronizar uma determinada marca que se deseja adquirir na licitação.

A atividade de especificação do objeto da licitação que, à primeira vista, pode parecer ser óbvia e de fácil realização pode se tornar complexa, considerando que, ao definir o objeto da licitação, o setor público deve fazê-lo de forma que todos os possíveis participantes do processo licitatório consigam entender claramente o que a Administração deseja comprar.

Portanto, a definição do objeto a ser contratado deve ser realizada de forma clara e objetiva, gerando um entendimento uniforme em todos que pretendem participar do processo licitatório. Editais que pecam nesse aspecto certamente não cumprem o papel de ensejar uma disputa isonômica entre os concorrentes

da licitação, além de não selecionarem a proposta mais vantajosa para a Administração.

A especificação correta do objeto em uma licitação tem tamanha importância que mereceu uma análise mais detalhada do Tribunal de Contas da União na súmula nº 177, transcrita a seguir: "a definição precisa e suficiente do objeto licitado constitui regra indispensável da competição, até mesmo como pressuposto da igualdade entre os licitantes, do qual é subsidiário o princípio da publicidade, que envolve o conhecimento, pelos concorrentes potenciais das condições básicas da licitação, constituindo, na hipótese particular da licitação para compra, a quantidade demandada uma das especificações mínimas e essenciais à definição do objeto do pregão."

Analisando a súmula do TCU podemos concluir que a definição do objeto licitado de forma errada fere o princípio da publicidade, pois os possíveis concorrentes não conhecerão de forma correta o objeto licitado. Conseqüentemente, sem uma especificação correta, a Administração Pública não conseguirá fomentar a concorrência na disputa do certame licitatório.

Portanto, a Administração necessita ser precisa, definindo exatamente o que deseja contratar, e suficiente, garantindo que todos os aspectos característicos indispensáveis para a definição do objeto da licitação estejam especificados na licitação. Ao utilizar o vocábulo "suficiente" o TCU deixa claro que aspectos que são irrelevantes à definição do objeto não devem constar de sua especificação, pois poderão confundir os interessados na licitação afetando a competição.

Especificações mal realizadas podem ter como consequência a não apresentação de propostas ao certame de possíveis participantes, pois os mesmos poderão entender que não atendem o edital de convocação. Além disso, também podemos ter empresas que não atendem ao que a Administração pretende adquirir oferecendo propostas equivocadas, por não terem tido um entendimento correto da especificação.

Para Viana (2010), a especificação de materiais ou serviços é "a representação sucinta de um conjunto de requisitos a serem satisfeitos por um produto, um material ou um processo, indicando-se, sempre que for apropriado, o procedimento por meio do qual se possa determinar se os requisitos estabelecidos são atendidos".

Analisando a definição de José Viana em seu livro "Administração de Materiais", a especificação deve trazer o conjunto de requisitos que o produto a ser adquirido deve atender. Ainda ressalta que, sempre que for possível a especificação deve trazer os meios de se determinar se os requisitos foram atendidos.

Portanto, além de informar na especificação todos os requisitos que o produto ou serviço a ser contratado deve atender, deve, a Administração Pública, sempre que possível, deixar claro aos concorrentes a forma de aferir se os requisitos foram atendidos.

Ainda analisando a definição de Viana (2010) trazida acima, poderíamos nos questionar sobre a subjetividade do termo "sucinto". Esse mesmo termo foi utilizado pelo legislador no art. 38 da lei 8.666 que diz que o procedimento licitatório trará uma definição sucinta de seu objeto. O termo "sucinto", utilizado por Viana e pelo legislador na lei 8.666, faz o mesmo papel do termo "suficiente", utilizado pelo TCU na Súmula nº 177, ou seja, o de explicar que o edital deve trazer na especificação apenas características que forem realmente necessárias para a correta definição do objeto a ser contratado, sem trazer excessos desnecessários e sem faltar características essenciais.

Para Filho (2007), "ser sucinto e claro, não significa ser deficiente e omissivo em pontos essenciais. O objeto deve ser descrito de forma a traduzir a real necessidade do Poder Público, com todas as características indispensáveis, afastando-se, evidentemente, as características irrelevantes e desnecessárias, que têm o condão de restringir a competição".

A definição de um objeto que peca pelo excesso, trazendo características irrelevantes e que não são essenciais para defini-lo, pode ter como único resultado prático o cerceamento da competição. Em muitos casos, pode o Administrador Público direcionar uma licitação, mesmo sem intenção, devido ao excesso cometido na especificação do objeto que deseja adquirir.

A especificação é uma atividade técnica e não comercial, logo deve ser realizada, sempre que possível, com participação de uma equipe técnica. Entretanto, a área de compras tem a função de auxiliar a área técnica, dando informações envolvendo questões como preço, tendências, inovações, e informações necessárias para definição das especificações. É uma atividade conjunta da equipe técnica com o setor de compras e que muitas vezes não é realizada dessa forma nas organizações públicas.

A amplitude de materiais e serviços adquiridos pela Administração Pública muitas vezes inviabiliza a participação de uma equipe técnica em todos os processos licitatórios, pois em muitos casos os órgãos não possuem, em seu quadro de servidores, técnicos de todas as áreas relativas aos materiais ou serviços adquiridos. Nestes casos, a equipe de licitação deve buscar referências externas e até mesmo auxílio de possíveis fornecedores para a especificação técnica do objeto, tomando sempre o cuidado de não infringir o princípio da isonomia e não restringir a competitividade.

O que observamos na prática é a definição do objeto pelo órgão licitante em conjunto com a área de compras, sem o auxílio de profissional técnico com qualificação pertinente às especificações do objeto. Como consequência, é comum a produção de especificações inconsistentes, longas e confusas e que o mercado não compreende qual é o real produto que vai ser cotado, gerando impacto negativo na pesquisa de preço de mercado, pois os preços irão refletir as contradições da especificação (VIANA, 2012).

Devemos considerar que a abrangência de serviços e bens contratados pela Administração para manter todo seu aparato funcionando não é pequena e torna todo o seu processo de compra extremamente complexo.

2.2.1. Catálogo de Materiais e o Padrão de Descrição de Material – PDM

O Catálogo de Materiais é uma ferramenta importante para todo o processo de compra governamental e fundamental para o processo de especificação de materiais. Seguindo os ensinamentos de GOMES (2014), o catálogo de materiais deve ser abrangente, flexível e fácil de utilizar. “Quanto à abrangência, o Catálogo deve tratar da maior gama possível de atributos úteis que aperfeiçoe as ações de todos os usuários ao longo do macroprocesso de Gestão da Logística de Materiais. Com a flexibilidade, pretende-se criar procedimentos e informações técnicas conforme as novas necessidades, em substituição à visão weberiana de que uma vez otimizado um processo, ele está ótimo para sempre. Do ponto de vista da praticidade, a visão é de que o bom catálogo não é, necessariamente, aquele com longas especificações, com atributos extremamente detalhados, como pressuposto de que se obterá produtos de boa qualidade”.

O catálogo de materiais se resume a uma base de cadastro de especificações técnicas de itens que são adquiridos. Com o estabelecimento de um catálogo de materiais consegue-se obter padronização das compras, redução do custo do processo de compra, melhor entendimento dos possíveis fornecedores a respeito do objeto a ser adquirido e, como consequência, economia no processo de compra.

A especificação técnica dos itens que irão compor o catálogo de materiais e, posteriormente, serão utilizados nos processos de compras deve seguir um Padrão de Descrição de Material (PDM). Para se especificar os itens do catálogo é fundamental que o serviço envolva, além das áreas de compras, áreas técnicas que poderão ser afetadas pelo processo de compras. É razoável pensar que, devido a abrangência de itens adquiridos por uma instituição ou governo, o setor de compras não detenha conhecimento técnico suficiente para a correta especificação.

Deve-se definir a estrutura básica de um PDM para que os itens tenham uma padronização em sua especificação. Para os processos licitatórios, temos que lembrar que os itens devem ser especificados de forma precisa, suficiente e clara, sem especificações excessivas, irrelevantes e desnecessárias que possam limitar ou frustrar a competição ou a realização do processo licitatório. Uma estrutura básica, sugerida por GOMES, para um PDM pode conter os seguintes itens:

- Nome básico padrão;
- Nome modificador padrão;
- Descrição técnica obrigatória (com os atributos obrigatórios)
- Descrição técnica complementar (com atributos não obrigatórios)
- Unidade de medida padrão
- Código do item de material
- Multiclassificação: Classe/família do material por natureza ou função, classes de aplicações do material, classe de sua periculosidade, etc.
- Indicações para o transporte, estocagem, preservação e manuseio do material
- Instruções para o recebimento, conferência e inspeção do material

Deve-se considerar que o PDM deve ser estruturado com as características técnicas dos materiais identificando as obrigatórias e as opcionais. Com a estruturação de um PDM, conseguimos assegurar que todos os itens que compõe o catálogo de materiais são especificados seguindo as mesmas regras e possuem o mesmo conjunto de informações.

2.3. ESTIMATIVAS DE PREÇOS

Estimativa de preço no processo licitatório é a atividade em que a Administração Pública procura o mercado para efetuar o levantamento estimado do valor do produto ou serviço que deseja contratar. Segundo o Tribunal de Contas da União, em seu Guia de Boas Práticas em Contratação

de Soluções de Tecnologia da Informação, a estimativa de preço consiste na pesquisa e definição dos preços estimados de uma determinada contratação.

Segundo Torres (2013) a principal função da estimativa de preços é “garantir que o Poder Público identifique o valor médio de mercado para uma pretensão contratual”. Destaca ainda que o valor médio de mercado é um parâmetro que deve ser percebido de forma relativa e que o efeito de valor de mercado, na maioria das vezes, só é percebido com resultado final do certame licitatório.

Torres ainda destaca que a identificação do valor médio de mercado, principal função da estimativa de preços, não garante apenas a definição de um valor para o processo licitatório. A estimativa de preços auxilia a Administração no planejamento da contratação, na decisão de prorrogação/renovação de um contrato vigente, na renegociação de valores com empresas já contratadas, na avaliação de propostas dos licitantes entre outras atividades.

Para se alcançar esses objetivos a estimativa de preços deve fornecer as especificações corretas ao mercado, afim de que os fornecedores consultados entendam exatamente o que se deseja adquirir e retornem valores reais do que se deseja contratar. A estimativa de preços só será bem realizada caso a especificação do objeto a ser contratado tenha sido bem realizada.

Para buscar os preços no mercado os administradores devem submeter o objeto da licitação à uma pesquisa de mercado junto aos possíveis fornecedores. Segundo o entendimento do TCU, relatado em seu manual de licitações (BRASIL, 2010), “pesquisa de preços é procedimento prévio e indispensável à verificação de existência de recursos suficientes para cobrir despesas decorrentes de contratação pública. Serve de base também para confronto e exame de propostas em licitação. Pesquisar preços é procedimento obrigatório e prévio à realização de processos de contratação pública.”

Para que a estimativa de preço seja realizada corretamente, a pesquisa de preços deve considerar todo o período de vigência do contrato a ser firmado posteriormente, consideradas ainda todas as prorrogações previstas para a

contratação. Nos casos de obras ou serviços as estimativas devem ser detalhadas em planilhas de custos que expressem a composição de preço de cada item contratado. Essa previsão será fundamental para critérios de repactuação contratual durante a vigência do contrato. Além da realização de pesquisa de mercado, a estimativa de preços pode ser elaborada considerando preços fixados por organismos oficiais, preços vigentes em outros órgãos que trabalhem em condições similares e atas de registros de preços existentes.

Outro fator importante que deve ser observado na realização da estimativa de preços é a questão regional. Em um país de dimensões continentais como o Brasil e com tantas diferenças culturais e econômicas entre as diversas regiões, os mercados não conseguem praticar os mesmos valores em todo território. Logo, o administrador público deve ficar atento ao mercado em que ele se situa para realizar sua pesquisa de preços. Adotar um preço praticado em outra região pode, muitas vezes, não ser a melhor decisão a ser tomada em um processo licitatório.

As licitações públicas somente poderão ocorrer após a estimativa prévia de seu valor, que deve constar no processo de contratação. O preço estimado será utilizado para que a Administração verifique se existem recursos orçamentários suficientes para pagamento da despesa com a contratação e, em caso afirmativo, alocar esses recursos. Existem várias previsões legais quanto aos critérios econômicos a serem observados no processo licitatório. A lei 8.666 de 1993 traz em seu artigo 14 o seguinte registro:

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.

Portanto, para que o processo licitatório não corra o risco de ser considerado nulo o mesmo deve indicar os recursos orçamentários para seu pagamento. Decorre desse fato a necessidade de uma adequada caracterização de seu

objeto para que a estimativa de o valor ocorra de forma correta e os valores possam ser reservados para a contratação do que se deseja.

Ainda seguindo a Lei 8.666 de 1993 vamos analisar o seu artigo 15, inciso V, transcrito abaixo:

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

[...]

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

Podemos concluir que a Administração deve sempre observar os preços praticados por demais órgãos da Administração Pública para estimar os valores de suas licitações.

Vale destacar também o estabelecido no inciso IV do artigo 43 da lei 8.666/93:

Art. 43. A licitação será processada e julgada com observância dos seguintes procedimentos:

[...]

IV - verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis;

Portanto, a estimativa de preços do edital deve observar os preços correntes no mercado, que pode ser verificado através da pesquisa de preço, mas deve também se atentar a preços estabelecidos por órgãos oficiais competentes e os preços registrados em atas de registro de preços.

O Sistema de Registro de Preço, regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.892 de 2013, estabelece que cabe ao órgão gerenciador realizar pesquisas de mercado para identificação do valor estimado da licitação e consolidar os

dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidade participantes do registro de preço. O mesmo decreto ainda impõe atualização periódica da pesquisa de mercado afim de garantir a comprovação da vantagem do valor estabelecido. Logo, os gerenciadores das atas de registros de preços, além de efetuar a pesquisa de preço durante o processo licitatório, devem se preocupar em manter um preço vantajoso dos itens da ata durante a vigência da mesma.

A obrigatoriedade de definição de uma estimativa de valor para o processo licitatório encontra uma exceção no caso da modalidade da licitação for pregão. Segundo Gabriela Moreira Feijó (2013), no caso de pregão, a jurisprudência do TCU acena no sentido de que a divulgação do valor orçado e, se for o caso, do preço máximo, caso este tenha sido fixado, é meramente facultativa. Portanto, nos casos de licitações da modalidade pregão o administrador poderá não divulgar o valor estimado, mas devemos destacar que, quando o valor for utilizado como critério de aceitabilidade no pregão a divulgação do preço de referência é obrigatória, segundo entendimento do próprio TCU.

Vale a pena destacar que a estimativa de valor não deve ser confundida com o preço máximo da licitação. O preço máximo da licitação estabelece um teto máximo que a Administração está disposta a pagar na licitação, sendo um critério discricionário do administrador estabelecer ou não seu valor no processo licitatório. Já o valor estimado deve constar do orçamento elaborado, conforme reforçado no art. 40, § 2º II da Lei n. 8666/93.

Art. 40. O edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

[...]

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de

preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

[...]

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

[...]

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

Como já ressaltamos, a atividade de estimativa de preços fornece insumo para várias atividade dentro do processo licitatório, de forma que essa atividade deve ser executada corriqueiramente pelos administradores públicos responsáveis na gestão do processo licitatório, ata de registro de preços e contratos administrativos.

O preço estimado servirá de base para que o administrador público responsável pela licitação identifique propostas que podem ser inexequíveis. A partir do momento que a licitação tem um preço estimado, não pode o licitante fornecer uma proposta no qual o valor esteja muito discrepante do valor orçado pois, partindo do princípio que o valor estimado corresponde a um valor de mercado, um valor muito discrepante não será exequível durante o contrato.

O valor estimado também influencia diretamente na escolha da modalidade da licitação que se deseja realizar. Outro benefício trazido pela estimativa de preço é ajudar ao administrador a tomada de decisão de adesão à uma ata de registro de preços existente com o mesmo objeto que ele deseja contratar. Caso a estimativa de preços comprove a vantagem de adesão a uma ata já registrada, pode o administrador público fazer a adesão ao invés de realizar o certame licitatório. Logicamente, nos casos de adesão à uma ata já existente, deve-se seguir todo rito legislativo exigido.

Além disso, durante a renovação de um contrato o administrador público deve ter o cuidado de verificar se os preços praticados ainda se justificam e estão

adequados aos preços praticados em outros mercados. Tem-se portanto, a necessidade de uma estimativa de preços nesse momento.

Segundo Torres, existe uma forte convicção de que os preços estimados pela Administração Pública durante a etapa de pesquisa de preços não representam o real valor de mercado. Além disso, muitos administradores defendem que o estabelecimento de um preço máximo induzem a apresentação de propostas próxima ao valor máximo definido.

Partindo do princípio de que a pesquisa de preços conseguiu aferir o real valor de mercado, as propostas dos licitantes não deveriam variar muito do que foi estabelecido. Nesse sentido o estabelecimento de um preço máximo não se faz necessário tendo em vista que qualquer grande variação em relação ao que foi estabelecido pode indicar um valor superestimado ou um valor inexecutável.

Sabe-se que os licitantes, tentando obter maiores lucros nos processos licitatórios, acabam, muitas vezes, informando um valor maior que o real durante a fase de pesquisa de preços. Dessa forma é comum observar certames licitatórios onde a proposta de um licitante chega a ser metade do valor que o mesmo informou durante a etapa de pesquisa de preços. Essas situações, além de gerar uma falsa sensação de economia para a Administração Pública, uma vez que comprou com um valor muito abaixo do estabelecido no edital, podem causar grandes prejuízos, pois o valor estimado para a licitação teve que ficar reservado para o certame, não podendo ser utilizados em outras aquisições.

A Administração Pública deve portanto buscar meios de evitar cair nessas armadilhas dos licitantes e buscar formas de aperfeiçoar as técnicas utilizadas para aferição de preço estimado. Muitos estados tem adotados planilhas de preços referenciais para a contratação de serviços e produtos comuns, entretanto, devido a complexidade e diversidade das compras públicas é impossível estabelecer preços de referência para todos os objetos contratados pelo Governo.

2.3.1. Estimativa de Preços na Prática

Tradicionalmente o entendimento fixado pelo TCU a respeito de estimativa de valor era que o preço deveria ser estimado através de, pelo menos, três propostas de orçamento recebidas do mercado. Esse entendimento, fixado no Acórdão nº 4.013 de 2008 do TCU, acabou balizando uma prática administrativa de buscar três orçamentos no mercado para estimar o valor da licitação. Com os três orçamentos em mãos, o administrador público geralmente estabelece uma média de valores e utiliza esse valor como base para o processo licitatório.

Essa abordagem de estimativa de preços, utilizada por muitos administradores públicos sob justificativa de atendimento das exigências do TCU, se mostra frágil em vários aspectos. Primeiramente é impossível de imaginar que em grandes mercados a média de preços de três fornecedores seja suficiente para aferir o real valor de mercado.

Outro problema encontrado na pesquisa de preços ao mercado é o fato de que a atividade de elaborar um orçamento implica em custos aos fornecedores de forma que dificilmente será elaborada da melhor maneira possível. Além disso, não existe obrigatoriedade de responder as pesquisas de preços o que é mais um fator de dificuldade para obtenção dos orçamentos.

Também pode ser observada na pesquisa de mercado que os fornecedores sabem que a pesquisa de preços irá balizar o preço da licitação e, dessa forma, procuram orçar um valor maior que o real na tentativa de elevar o valor da licitação afim de aferir maior lucros caso venham ganhar o processo licitatório. Vale ressaltar que a obtenção de respostas nas consultas aos fornecedores muitas vezes é um fracasso, pois muitos potenciais licitantes que são consultados não respondem a pesquisa realizada informando seu orçamento.

Para tentar mitigar esses problemas algumas outras técnicas na definição de preço tem sido adotadas. Um exemplo é a adoção do menor preço obtido na

pesquisa de mercado como o preço estimado para a licitação em detrimento ao cálculo da média dos valores. Também é constante a exclusão de propostas orçamentárias que apresentem uma variação muito grande em relação à outras propostas obtidas. Normalmente essas propostas não são consideradas para definição do valor estimado nas licitações.

Observando todos esses problemas o próprio TCU, em seu Acórdão nº 869 de 2013, conclui que “para a estimativa do preço a ser contratado, é necessário consultar as fontes de pesquisa que sejam capazes de representar o mercado”. Dessa forma, parece que o TCU teve a intenção de retificar o entendimento de que a estimativa de preços baseada na pesquisa de mercado é capaz de refletir o preço de mercado, dando uma abrangência maior para o processo de estimativa de preços. Algumas outras formas de estimativa de preços foram utilizadas como exemplos para aferição de preços de mercado como a análise de valores adjudicados em outros processos licitatórios, valores registrados em atas de registros de preços e análise de contratos fechados pela iniciativa privada que tenham correspondência com o pretendido pela Administração Pública.

Seguindo esse novo entendimento do TCU é comum encontrar compras públicas que tiveram o preço estimado com base em licitações ou ata de registro de preços realizadas por outros órgãos. Nesses casos, o administrador não precisou ir ao mercado fazer pesquisa com fornecedores, valendo-se de outros meios para definir o valor do processo licitatório.

Outro método que tem se tornado comum em vários estados da federação é a adoção de tabelas de preços referenciais. Nesses casos busca-se definir periodicamente uma tabela contendo o valor de referência a ser utilizado para as contratações. Este método vem alcançando bastante sucesso para itens comuns, que são contratados por vários órgãos e que são fáceis de definir, como por exemplo itens de material de expediente, limpeza, asseio e conservação e medicamentos, além de alguns serviços comuns como vigilância patrimonial, limpeza e conservação e exames laboratoriais.

utilizar o sistema. O SIGA possibilitou que os processos de aquisição tramitassem, em todas as suas fases, por meio eletrônico, conferindo maior agilidade ao processo de compra. Após a implantação do SIGA o Governo obteve maior controle em seus processos administrativos.

O sistema conta com sete módulos integrados: Catálogo de Materiais e Serviços, Cadastro de Fornecedores, Compras e Licitações, Contratos, Convênios, Almoxarifado e Patrimônio e tem o objetivo “de padronizar e conciliar eletronicamente processos de gestão administrativa do Estado, centralizando informações e subsidiando os gestores no aprimoramento contínuo da gestão” (ALIGUIERI, 2012). Passamos a analisar cada um de seus módulos.

2.4.2. Cadastro de Fornecedores

O módulo de cadastro de fornecedores permite ao Governo o controle sobre todos os licitantes que desejam fornecer produtos ou serviços ao Poder Executivo do Estado. O cadastro de fornecedor automatizado na ferramenta garante maior agilidade ao processo de compra uma vez que dispensa a apresentação de uma série de documentos durante a licitação que já são requisitados durante o cadastro prévio de fornecedores. Atualmente, o cadastramento e a manutenção de dados cadastrados é de responsabilidade do próprio fornecedor, sendo responsabilidade a validação dos dados por parte do Governo Estadual.

A lei 8.666 de 1993 traz, nos arts. 34 a 37, a previsão de que os órgãos e entidades da Administração Pública que realizem constantemente licitações, devem manter registros cadastrais para efeito de habilitação, conforme pode ser observado abaixo:

Art. 34. Para os fins desta Lei, os órgãos e entidades da Administração Pública que realizem frequentemente licitações manterão registros cadastrais para efeito de habilitação, na forma regulamentar, válidos por, no máximo, um ano.

§ 1º O registro cadastral deverá ser amplamente divulgado e deverá estar permanentemente aberto aos interessados, obrigando-se a unidade por ele responsável a proceder, no mínimo anualmente, através da imprensa oficial e de jornal diário, a chamamento público para a atualização dos registros existentes e para o ingresso de novos interessados.

§ 2º É facultado às unidades administrativas utilizarem-se de registros cadastrais de outros órgãos ou entidades da Administração Pública.

Art. 35. Ao requerer inscrição no cadastro, ou atualização deste, a qualquer tempo, o interessado fornecerá os elementos necessários à satisfação das exigências do art. 27 desta Lei.

Art. 36. Os inscritos serão classificados por categorias, tendo-se em vista sua especialização, subdivididas em grupos, segundo a qualificação técnica e econômica avaliada pelos elementos constantes da documentação relacionada nos arts. 30 e 31 desta Lei.

§ 1º Aos inscritos será fornecido certificado, renovável sempre que atualizarem o registro.

§ 2º A atuação do licitante no cumprimento de obrigações assumidas será anotada no respectivo registro cadastral.

Art. 37. A qualquer tempo poderá ser alterado, suspenso ou cancelado o registro do inscrito que deixar de satisfazer as exigências do art. 27 desta Lei, ou as estabelecidas para classificação cadastral.

Para atender expressamente os arts. 34 a 37 da Lei 8.666/93 trazidos acima, o Governo do Estado do Espírito Santo elaborou o Decreto Estadual nº 2.394-R, de 12 de novembro de 2009, que regulamentou o cadastro de fornecedores no âmbito de sua Administração Direta, Indireta, Autárquica e Fundacional. A implantação do cadastro de fornecedores estadual através do SIGA, ou seja, de um sistema de informação próprio do governo estadual, representou a independência dos órgãos da Administração Pública Estadual, uma vez que os mesmos ficaram dispensados de qualquer pagamento pela utilização de outras ferramentas de terceiros para atender essa finalidade. Além disso, a administração estadual possui total gerência e possibilidades de customizações no cadastro de fornecedor, pois é proprietária do sistema SIGA.

2.4.3. Catálogo de Materiais e Serviços

O módulo de Catálogo de Materiais e Serviços tem o objetivo de padronizar a especificação dos itens que serão adquiridos pelo Governo Estadual. Este módulo é responsável por disponibilizar a todos os usuários do sistema uma base única de materiais e serviços para serem adquiridos. Além de padronizar a especificação dos itens, o catálogo de materiais também padroniza a classificação orçamentária de cada item, garantido uniformidade na aquisição de bens e serviços.

O Decreto nº 2.837-R, de 23 de agosto de 2011, dispõe sobre a criação do Catálogo de Materiais e Serviços do Sistema Integrado de Gestão Administrativa, a ser utilizado pelos órgãos e entidades da Administração Direta, Indireta e Fundacional do Poder Executivo Estadual além de dá outras providências. Este decreto define que “Catálogo de Materiais e Serviços é um banco de dados com especificações de suprimentos e serviços adquiridos por Órgãos e Entidades da Administração”.

O dados do cadastro de materiais são mantidos por uma equipe responsável pelo catálogo além de contar com ajuda de especialistas de algumas Secretarias para especificarem os itens de sua área fim. Um exemplo é o PRODEST – Instituto de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Espírito Santo – responsável pela manutenção de todos os itens relacionados à Tecnologia da Informação. A padronização propicia maior qualidade dos bens adquiridos e serviços contratados, além de aumentar o controle dos gastos de custeio.

Afim de evitar problemas na especificação de materiais, o Decreto nº 2.837-R traz algumas regras interessantes em seu art. 1º, incisos V a VII que transcrevemos abaixo:

Art. 1º - Fica criado o Catálogo de Materiais e Serviços do Sistema Integrado de Gestão Administrativa, a ser utilizado pelos Órgãos e Entidades da Administração Direta, Indireta e Fundacional:

[...]

V. as especificações deverão atender às necessidades de suprimento e serviço dos Órgãos e Entidades requisitantes, sendo vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias limitem a competição entre fornecedores;

VI. as informações adicionais relativas às especificações de materiais ou serviços, quando couber, deverão constar no Termo de Referência ou Projeto Básico;

VII. é vedada a inclusão de especificação contendo marca, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável;

[...]

Podemos observar claramente a preocupação em definir que as especificações de materiais devem ser realizadas de forma a não limitar a competição de fornecedores. Além disso, também podemos notar que a limitação de especificações excessivas, irrelevantes e desnecessárias estão em consonância com os ensinamentos de Viana (2010), com a súmula nº 177 do TCU e com a definição de Filho (2007) já discutidos nesta dissertação. Por fim, podemos notar a preocupação em definição de marca para os itens do catálogo de materiais, que devem ser feitas somente nos casos em que for tecnicamente justificável.

Outro inciso que merece destaque no art. 1º do Decreto nº 2.837-R é o inciso XII que trata especificamente de padronização dos itens do catálogo de materiais e serviços, conforme podemos observar abaixo:

Art. 1º

[...]

XII. visando atender ao princípio da padronização, as especificações de materiais e serviços deverão atender a metodologia do Padrão de Descrição de Material - PDM e Padrão de Descrição de Serviço - PDS, quando então as especificações serão realizadas segundo parâmetros obrigatórios e específicos conforme as características de cada material/serviço;

[...]

É explicitada a necessidade de adoção da metodologia do Padrão de Descrição de Materiais – PDM e Padrão de Descrição de Serviços – PDS para obedecer o princípio de padronização, trazido, entre outros regulamentos, no art. 15, *caput* e inciso I da lei 8.666/1993, conforme já discutido anteriormente. Portanto, podemos notar que de forma geral o decreto que dispõe sobre a criação do catálogo de materiais e serviços se preocupou em regulamentar os requisitos estabelecidos na lei 8.666 e em outros regulamentos.

2.4.4. Compras e Licitações

O módulo de compras e licitações utiliza a base de dados de fornecedores e o catálogo de matérias no processo licitatório. Todo o processo licitatório é realizado via sistema, inclusive nos casos de pregão eletrônico, de forma que não existe mais dependência do Estado em relação à sistemas de terceiros. Anteriormente à implantação do sistema SIGA o governo do Estado do Espírito Santo utilizava sistemas de outras instituições, como por exemplo o Banco do Brasil, para realização de suas licitações na modalidade pregão eletrônico. O SIGA permitiu uma independência e autonomia ao Governo do Estado em relação à outras instituições, além de redução de custos uma vez que não é mais necessário efetuar pagamentos para realização de seus pregões eletrônicos.

Além de realizar os pregões eletrônicos, como já citado acima, o módulo de compras e licitações é responsável pela realização e acompanhamento de todo processo licitatório nas demais modalidades de licitação. Esse módulo permitiu que a realização de licitações nas modalidades convite, concorrência, tomada de preço, leilão fossem acompanhadas eletronicamente. A partir da realização eletrônica dos processos licitatórios a Administração Pública Estadual do ES passou a ter a possibilidade de acompanhamento mais eficaz e veloz de suas licitações.

2.4.5. Contratos e Convênios

Como resultado de um processo licitatório realizado pela Administração Pública temos a celebração de um processo entre o particular e a administração. Após o processo licitatório, normalmente realizado no SIGA, o contrato passa a ser gerido pelo SIGA através do módulo de Contratos e Convênios. Na módulo de gerenciamento de contratos é possível acompanhar a execução orçamentária do contrato, verificando os desembolsos realizados pela Administração. Além disso também é possível registrar as atividades realizadas decorrentes do contrato.

Nas funcionalidades relacionadas à convênio é possível registrar e acompanhar os convênios firmados pelo Governo do Estado do Espírito Santo com prefeituras, institutos e ONGs. Neste módulos os postulantes à convênios informam os dados do projeto que desejam que tenha um convênio no sistema. Essa solicitação é direcionada à uma equipe de auditores da SECONT que verificam a viabilidade do projeto e emitem parecer para o convênio em questão. Após esse trâmite a Administração verifica a conveniência e oportunidade de firmar o convênio em questão. Todo esse trâmite que, antes da implantação do SIGA, era realizado manualmente passou a ser realizado de forma eletrônica, dando mais celeridade e transparência às atividades da administração.

2.4.6. Almoxarifado

A base de dados do módulo de almoxarifado é proveniente dos processos de compra. Após a realização da compra, durante o processo de gestão dos contratos, são registrados no almoxarifado as quantidade de cada bem adquirido (registro de entrada). A partir desse momento os sistema passa a controlar todo o consumo dos estoques de almoxarifado do órgão fazendo gestão de saldo, requisições de bens, inventário, transferências, alerta de ressuprimento, controle de estoques mínimos e máximos entre outras funcionalidades.

2.4.7. Patrimônio

Por fim, o módulo de patrimônio permite a gestão de todo patrimônio móvel e imóvel através de cadastro realizado através de um processo licitatório. Além do registro das aquisições efetuadas através de um processo licitatório, o sistema permite a inclusão e saída de bens por outras modalidades como doação, dação em pagamento, transferências, baixa patrimonial entre outras modalidades de movimentação patrimonial.

Com a implantação do SIGA o Estado passou a contar com uma gestão integrada de todas as etapas do processo licitatório. Também passou a contar com a possibilidade de customizar o sistema para adequar às suas especificidades, tornando-se independente de outros órgãos. Atualmente o Governo do Estado possui a facilidade de emissão de relatórios gerenciais, acompanhamento eletrônico dos processos licitatórios, execução de pregão eletrônico, padronização de catálogo de materiais e fornecedores, controle efetivo de almoxarifado e patrimônio, além da gestão de contratos e convênios. Essas atividades seriam impensáveis em processos manuais sem apoio de um sistema automatizado.

3. ESTUDO DE CASO: PREÇOS FORMADOS NAS LICITAÇÕES E PREÇOS VENCEDORES DAS LICITAÇÕES NO ESPÍRITO SANTO

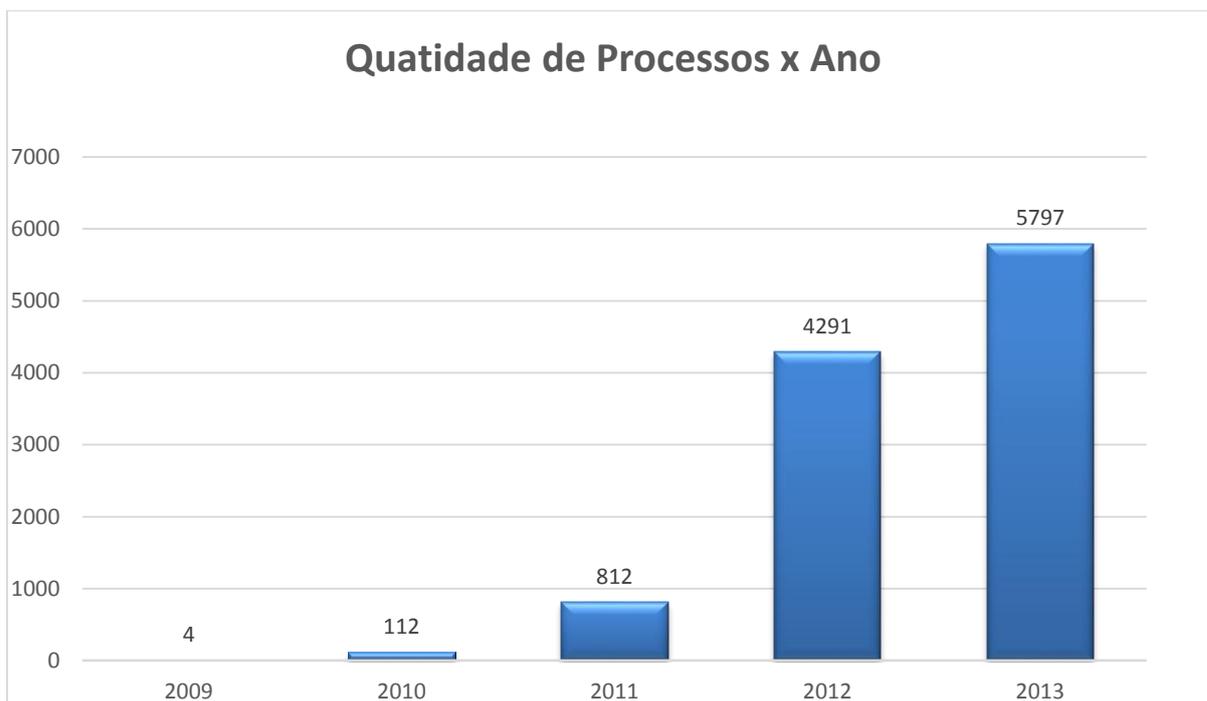
3.1. QUADRO GERAL DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS NO GOVERNO DO ESPÍRITO

A análise de dados realizada nesta dissertação teve como base os dados obtidos através do sistema SIGA. Portanto, foram realizadas análise nos processos licitatórios efetuados a partir do ano de 2009, quando se teve efetivamente as primeiras licitações geridas pelo sistema. Foram analisados dados que abrangem os anos de 2009 até o ano de 2013. Dados do ano de 2014 não foram considerados nessa análise, pois a coleta de dados foi realizada no primeiro semestre de 2014 e, portanto, os dados não refletem o ano corrente completamente.

A implantação e utilização do SIGA, no ano de 2009, iniciou-se na Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos – SEGER, na Secretaria de Estado de Controle e Transparência – SECONT e no Instituto de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Espírito Santo – PRODEST.

Durante período de 2009 à 2013 foram realizados e concluídos, através do sistema SIGA, um total de 11.016 processos licitatório. Podemos observar, no Gráfico 1 – Quantidade de Processos por Ano abaixo, a evolução da utilização do SIGA no Governo do Estado do Espírito Santo.

Gráfico 1 - Quantidade de Processos por Ano



Fonte: SIGA – Sistema Integrado de Gestão Administrativa – Governo do Estado do ES

Fica claro que a utilização do sistema SIGA tem sido crescente no Governo do Estado do ES, sendo que o crescimento do número de processos registrados no SIGA do ano de 2012 para 2013 foi de 35,10%. Um dos fatores fundamentais para o crescimento da utilização do SIGA no Governo do Espírito Santo foi a regulamentação, pelo Decreto 2.458-R, das aquisições de bens e serviços comuns para a modalidade de licitação de Pregão Eletrônico. Considera-se bens e serviços comuns o que está definido no art. 1º, parágrafo único, do Decreto 2458-R, transcrito abaixo:

[...]

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

[...]

O Decreto 2.458-R de 04 de fevereiro de 2010 regulamenta o que está disposto no § 1º do art. 2º da Lei nº 10.520/2002 que diz:

[...]

§ 1º. Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.

[...]

Vale ressaltar que o Decreto 2458-R determinou explicitamente, em seu art. 2º, que todos os órgãos e entidade da administração direta e indireta do Poder Executivo estão obrigados a utilizar o sistema SIGA para aquisição de bens e serviços comuns, conforme pode ser observado abaixo:

[...]

Art. 2º Os órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo Estadual, deverão, obrigatoriamente, realizar licitações na modalidade pregão para aquisições de bens e serviços comuns, por meio de utilização de recursos de tecnologia da informação, denominado Sistema Integrado de Gestão Administrativa - SIGA, desde que o módulo Licitação desse sistema já esteja implantado no órgão/entidade realizador do certame.

[...]

Conforme já falamos anteriormente, a implantação do SIGA ocorreu de forma coordenada entre os órgãos e, à medida em que o sistema foi disponibilizado para os órgãos, os mesmo automaticamente estariam obrigado à utiliza-lo. Este decreto certamente ajudou no crescimento da utilização e na consolidação do sistema SIGA na Gestão Administrativa do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo.

As compras de bens e serviços comuns representam a maior parte das compras efetuadas no âmbito da administração pública estadual e, como elas devem ser realizadas obrigatoriamente por meio de pregão eletrônico, podemos notar na Tabela 1 que o maior quantitativo de processos executados no SIGA é da modalidade Pregão Eletrônico que representa um total de 36,74% do total de processos.

Na tabela 1 – Quantidade de Processos por Modalidade abaixo é possível observar detalhadamente a distribuição de processos licitatórios em cada categoria, separados por ano. Podemos observar que em todos os anos o maior número de processos abertos é sempre na modalidade de pregão eletrônico. Observamos também um crescimento muito grande na utilização da modalidade de Dispensa de Licitação no ano de 2012.

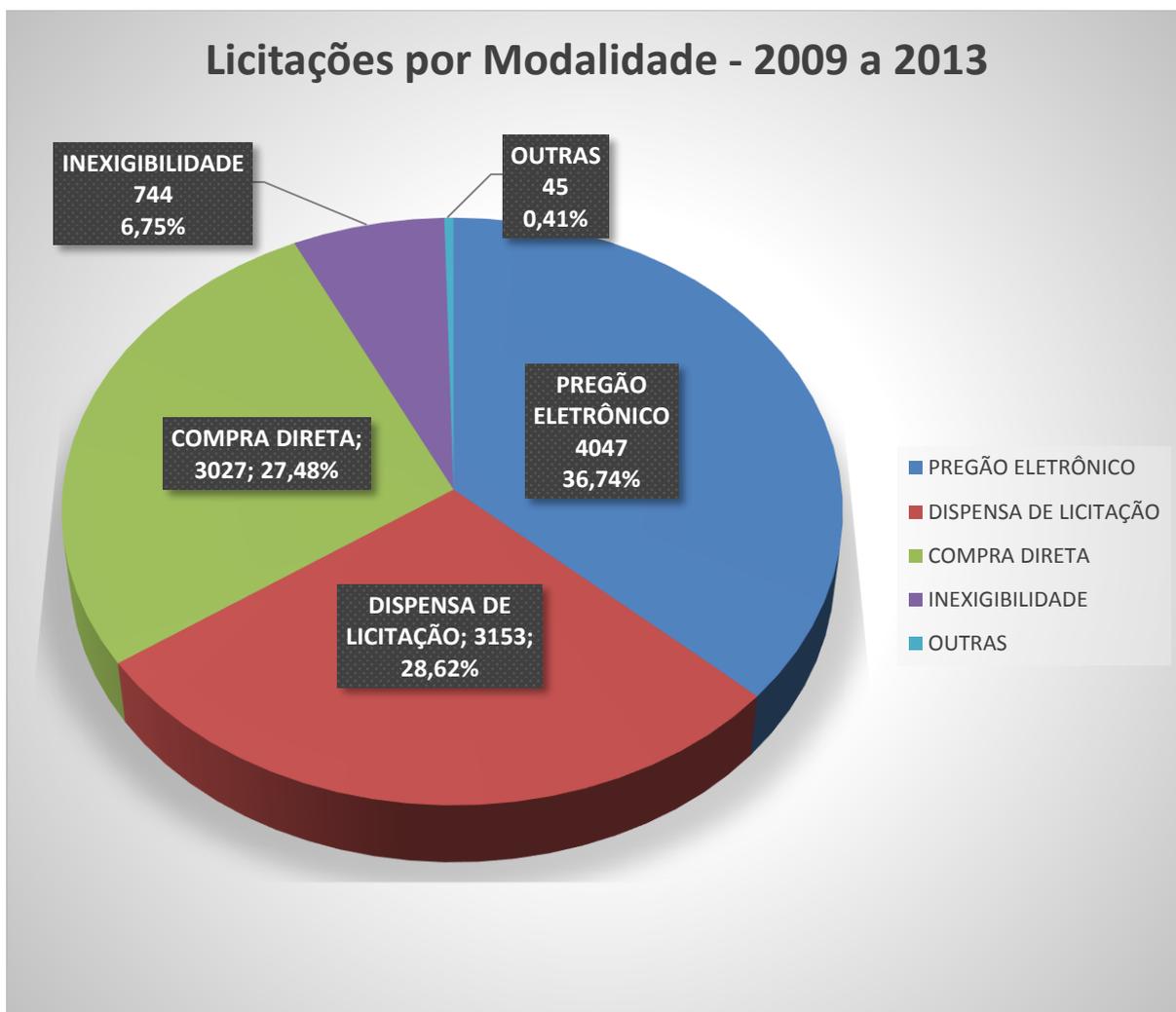
Tabela 1 - Quantidade de Processos por Modalidade

	2009	2010	2011	2012	2013
COMPRA DIRETA	0	21	213	1067	1726
CONCORRÊNCIA	0	1	0	4	2
CONVITE	0	1	3	8	2
DISPENSA DE LICITAÇÃO	0	29	237	1349	1538
INEXIGIBILIDADE	0	2	64	321	357
PREGÃO ELETRÔNICO	4	53	288	1536	2166
PREGÃO PRESENCIAL	0	3	3	1	0
TOMADA DE PREÇOS	0	2	1	3	6
OUTRAS	0	0	3	2	0
TOTAL	4	112	812	4291	5797

Fonte: SIGA – Sistema Integrado de Gestão Administrativa – Governo do Estado do ES

Como podemos observar, os processos licitatórios realizados forma divididos entre as mais diversas modalidades. Pregão eletrônico, dispensa de licitação, compra direta e inexigibilidade foram as modalidades mais utilizadas na realização das licitações, correspondendo à 99,59% das licitações, com um total de 10.971 processos realizados nessas categorias. Outras modalidades como convite, tomada de preços, concorrência e pregão presencial representaram juntas 0,41% das licitações tendo realizados um total de 45 processos. Podemos observar esses dados no Gráfico 2 – Percentual de Licitações por Modalidade abaixo:

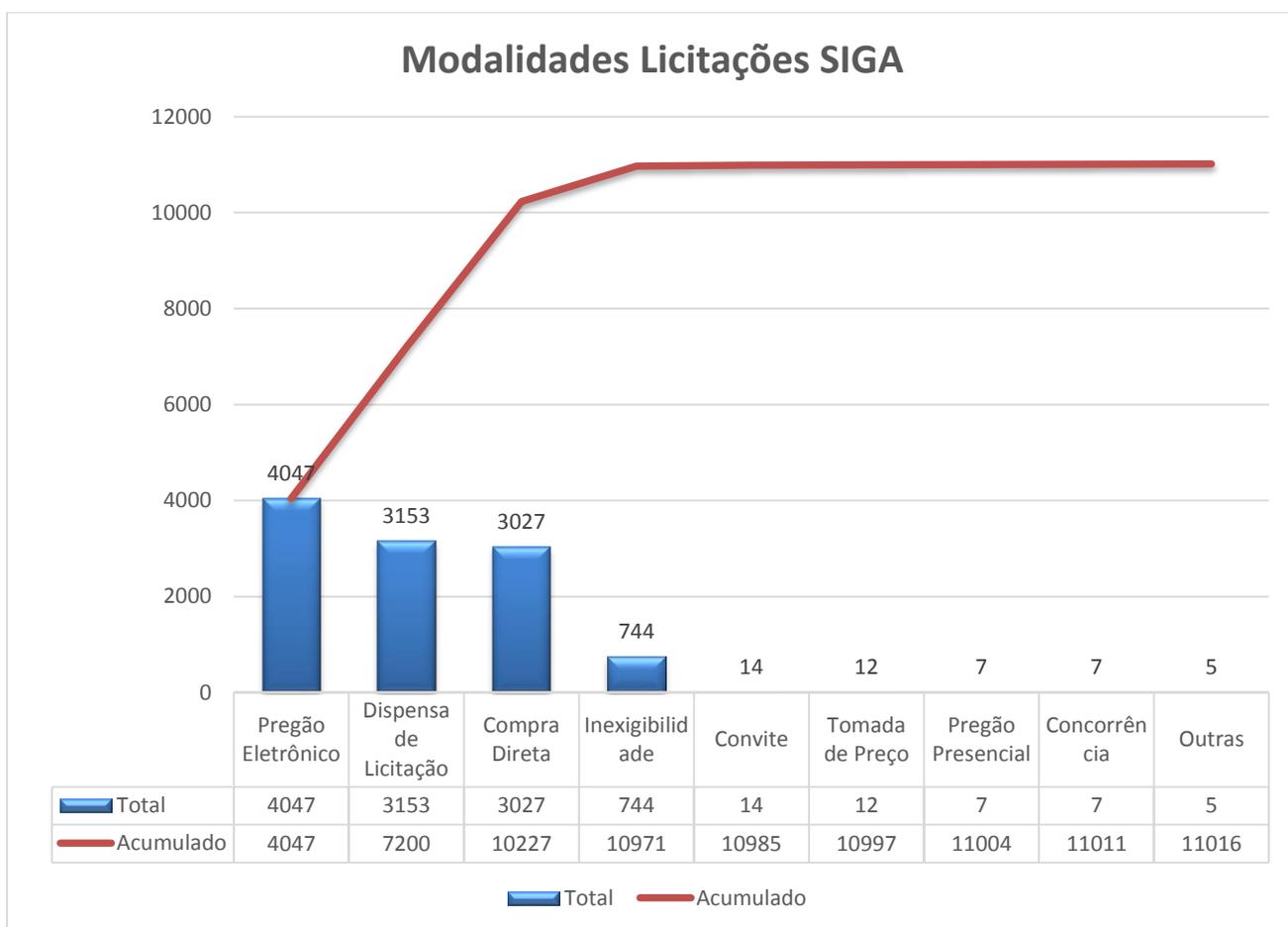
Gráfico 2 - Percentual de Licitações por Modalidade



Fonte: SIGA – Sistema Integrado de Gestão Administrativa – Governo do Estado do ES

Podemos observar no Gráfico 3 – Modalidades de Licitações no SIGA abaixo a utilização das modalidades de licitações no sistema SIGA durante os anos de 2009 a 2013. É possível analisar que as modalidades de Pregão Eletrônico, Dispensa de Licitação e Compra Direta representam a maior parte dos processos licitatórios. Já algumas modalidades como Concorrência, Pregão Presencial, Tomada de Preços e Convite tem um representatividade quase nula no universo de licitações do Governo do Estado do Espírito Santo.

Gráfico 3 - Modalidades de Licitações no SIGA



Fonte: SIGA – Sistema Integrado de Gestão Administrativa – Governo do Estado do ES

Ao final do ano de 2013, os administradores públicos do Estado do Espírito Santo haviam executados no SIGA um total de 11016 processos licitatórios. Obviamente, isso garante uma certa experiência e proporciona os envolvidos nas compras públicas uma vivência de vários problemas. Passamos a analisar alguns dos processos de compras efetuados no sistema SIGA e verificar qual o método de formação de preços nas licitações e seus impactos no processo licitatório.

3.2. FORMAÇÃO DE PREÇOS NAS LICITAÇÕES REALIZADAS NO SISTEMA SIGA

O Governo do Estado do Espírito Santo, assim como os demais entes da Administração Pública, está obrigado a seguir o rito do processo licitatório para

efetuar suas compras e contratações. Dessa forma, o Governo do ES, assim como todos os órgãos que são obrigado a seguir o rito do processo licitatório, também enfrenta problemas em suas licitações.

Um dos grandes problemas enfrentados pela Administração Estadual do Espírito Santo em seus processos licitatórios é durante a etapa de pesquisa de preço. Por se tratar de um mercado relativamente pequeno, onde, dependendo do objeto da licitação, a quantidade de fornecedores locais é pequena, os fornecedores vem constantemente informando um valor elevado durante a pesquisa de preço, com a clara intenção de aumentar seus lucros caso sejam vencedores do processo licitatório.

Um exemplo claro que pode comprovar esse problema enfrentado pelo Governo do ES nos seus processos licitatórios pode ser observado analisando os dados do processo licitatório nº 58824049, realizado pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (IEMA) no ano de 2012. A Tabela 2 – Pesquisa de Preços – Processo 58824049 abaixo apresenta os valores informados pelos fornecedores durante a pesquisa de preço.

Tabela 2 - Pesquisa de Preços – Processo 58824049

Razão Social (Fornecedor)	Valor Informado
ECOSSISTEMA CONSULTORIA AMBIENTAL LTDA	R\$ 1.985.200,00
Brasflora Meio Ambiente Ltda-ME	R\$ 1.106.000,00
A&F Global Service Brasil Ltda-ME	R\$ 960.000,00
RIO DAS VELHAS CONSULTORIA AMBIENTAL LTDA	R\$ 814.420,37
VISAO AMBIENTAL CONSULTORIA LTDA ME	R\$ 657.554,00

Fonte: SIGA – Sistema Integrado de Gestão Administrativa – Governo do Estado do ES

Podemos observar que a pesquisa de preço, nesse processo licitatório, apresentou uma variação de valor, entre o menor preço e o maior preço, de 302%. Essa diferença pode ter sido causada pelo entendimento errado dos licitantes em relação ao objeto a ser contratado. Também pode ter sido causada pelo má fé dos licitantes ao fornecerem os valores para a pesquisa de

preços, objetivando que o processo licitatório fosse realizado com um valor acima do mercado.

Para estabelecer o preço de referência no processo licitatório após a realização da pesquisa de preços, os administradores podem utilizar da média de preços dos valores recebidos ou podem considerar o menor valor recebido. Nesta licitação, o administrador utilizou, sabiamente, o menor preço como método de definição do preço de referência. Portanto, o valor de referência constante no processo licitatório foi R\$ 657.554,00, ou seja, este foi o valor estipulado para a compra pela Administração Pública.

Passando a analisar os dados da contratação, constantes na Tabela 3 abaixo, podemos constatar que o resultado da licitação apontou o licitante vencedor com um valor de R\$ 419.527,36. Este valor representou uma redução de 36,20% do valor de referência. Como poderemos inferir a partir da análise, caso o administrador utilizasse a média para cálculo do preço de referência, teríamos uma discrepância ainda maior.

Tabela 3 - Dados da Contratação - Processo 58824049

Dados da Contratação	Valor Informado
Valor Estimado Licitado:	R\$ 657.554,00
Valor dos Itens Licitados (Contratado):	R\$ 419.527,36
Diferença entre Estimado e Contratado:	R\$ 238.026,64
Diferença em %:	36.20 %

Fonte: SIGA – Sistema Integrado de Gestão Administrativa – Governo do Estado do ES

A redução de mais de 35% em relação ao preço de referência pode dar ao administrador público uma falsa impressão de economia decorrente do processo licitatório. Corre-se o risco da Administração Pública inferir que sua atuação no processo licitatório está sendo muito eficaz, uma vez que consegue alcançar altos índices de redução do valor contratado nas suas disputas.

Entretanto, ao analisarmos que o vencedor do processo licitatório foi a empresa RIO DAS VELHAS CONSULTORIA AMBIENTAL LTDA. Com isso,

constatamos que a mesma ofertou um preço 48,49% menor do que o valor informado durante a pesquisa de preços. Dessa forma podemos facilmente concluir que a empresa vencedora do certame superestimou o valor informado durante a etapa de pesquisa de preço, uma vez seu preço praticado no certame foi quase 50% inferior ao informado na fase de pesquisa de preço.

Outro exemplo da dificuldade enfrentada pelo Governo do Estado do ES pode ser observado no processo licitatório nº 46993720/2009, realizado em 2009 pela Secretaria de Gestão e Recursos Humanos - SEGER. Na *Tabela 4 – Pesquisa de Preço – Processo 46993720*, exibida abaixo, temos os valores que foram informados pelos fornecedores durante a etapa de pesquisa de preços.

Tabela 4 - Pesquisa de Preços - Processo 46993720/2009

Razão Social (Fornecedor)	Valor Informado
Quadrem Brazil LTDA	R\$ 751.170,00
Astrein Engenharia de Manutenção S/A	R\$ 872.200,00

Fonte: SIGA – Sistema Integrado de Gestão Administrativa – Governo do Estado do ES

Nesse processo licitatório o administrador optou por definir o preço de referência utilizando o valor médio das propostas recebidas durante a pesquisa de preço. Portanto, neste caso, o valor de referência da licitação foi de R\$ 811.685,00.

Analisando os valores da contratação, descritos na Tabela 5 – Dados da Contratação – Processo 46993720/2009, podemos notar que a Administração efetuou a contratação por um valor 25% menor que o previsto no edital da licitação.

Tabela 5 - Dados da Contratação – Processo 46993720/2009

Dados da Contratação	Valor
Valor Estimado Licitado:	R\$ 811.685,00
Valor dos Itens Licitados (Contratado):	R\$ 607.980,00
Diferença entre Estimado e Contratado:	R\$ 203.705,00
Diferença em %:	25,10%

Fonte: SIGA – Sistema Integrado de Gestão Administrativa – Governo do Estado do ES

Na licitação em questão, a empresa vencedora, com o lance de R\$ 607.980,00 foi a Astrein Engenharia de Manutenção S/A. Como o valor informado por essa empresa durante a pesquisa de preço foi R\$ 872.200,00, temos que seu lance vencedor foi 30,29% menor do que o valor informado durante a pesquisa de preços. Essa diferença deixa claro que a intenção da empresa durante a pesquisa de preços foi aumentar o valor do certame visando maior lucratividade.

Ainda sobre esse processo licitatório, podemos observar que o administrador público baseou o preço da licitação apenas na proposta de dois fornecedores. Podemos analisar essa fato sob duas óticas: a primeira de que o mercado para o objeto pretendido é realmente pequeno e possuem apenas duas empresas que fornecem o serviço pretendido e, portanto, a pesquisa de preço conseguiu captar o real valor do mercado. A segunda ótica é que a pesquisa de preços foi restrita e não conseguiu abranger a realidade de mercado.

Por fim, podemos constatar que o mesmo problema também pode ser observado no processo licitatório nº 54322545, realizado em 2011, pelo Instituto de Tecnologia da Informação e Comunicação do Espírito Santo – PRODEST. Nesta licitação foi realizada a pesquisa de preço conforme Tabela 6 – Pesquisa de Preço – Processo 54322545, mostrada abaixo:

Tabela 6 - Pesquisa de Preço - Processo 54322545

Dados da Contratação	Valor
Fundação CPqD - Centro de Pesquisa e Desenvolvimento em Telecomunicações	R\$ 3.234.366,05
Fundação Instituto Nacional de Telecomunicações	R\$ 2.247.970,00
Guerreiro Consult Consultoria SS Ltda	R\$ 1.899.200,00

Fonte: SIGA – Sistema Integrado de Gestão Administrativa – Governo do Estado do ES

Podemos observar uma grande diferença entre os valores obtidos durante a etapa de pesquisa de preços. Esse é um grande indicativo de que a pesquisa

de preços possui sérios problemas, uma vez que houve uma variação de 70% entre o menor e o maior valor informado na pesquisa de preços.

Mesmo com a grande diferença na etapa de pesquisa de preços, o PRODEST considerou os dados e escolheu o menor preço obtido para estipular o valor da licitação. Os dados da contratação, após a realização do certame, podem ser observados na Tabela 7 – Dados da Contratação – Processo 54322545 abaixo:

Tabela 7 - Pesquisa de Preço - Processo 54322545

Dados da Contratação	Valor
Valor Estimado Licitado:	R\$ 1.899.200,00
Valor dos Itens Licitados (Contratado):	R\$ 960.000,00
Diferença entre Estimado e Contratado:	R\$ 939.200,00
Diferença em %:	49,45%

Fonte: SIGA – Sistema Integrado de Gestão Administrativa – Governo do Estado do ES

Observa-se que o processo licitatório encerrou-se com uma redução de quase 50% do valor constante na pesquisa de preço, ou seja, a Administração Pública contratou com um valor correspondente à aproximadamente 50% do valor da pesquisa de preço. Ocorre que nessa licitação em questão, o vencedor foi a Fundação CPqD, justamente a empresa que havia informado o maior valor durante a pesquisa de preço.

Se fizermos uma análise levando em consideração o valor que a empresa venceu a licitação (R\$ 960.000,00) em relação ao valor que a mesma empresa informou na pesquisa de preço (R\$ 3.234.366,05) teremos uma redução de 70,32%. Logicamente, podemos inferir que uma empresa que reduz o valor informado na pesquisa de preço em mais de 70% durante a disputa do certame está claramente tentando estipular um valor maior na licitação visando aferir lucros exorbitantes.

Fazendo uma análise sintética dos dados obtidos dos processos licitatórios nos anos de 2009 a 2013 ocorridos através do SIGA, podemos observar que na média desses anos as licitações apresentaram uma redução de 31,12% em

relação aos preços estipulados, conforme Tabela 8 – Quadro Geral de Licitações no SIGA, abaixo.

Tabela 8 - Quadro Geral de Licitações no SIGA

	2009	2010	2011	2012	2013
VALOR ESTIMADO A LICITAR	R\$ 2.454.572,78	R\$ 120.315.958,16	R\$ 258.335.838,31	R\$ 516.743.327,65	R\$ 784.898.127,18
VALOR ESTIMADO LICITADO	R\$ 1.290.939,10	R\$ 117.737.351,76	R\$ 247.629.796,46	R\$ 429.121.639,69	R\$ 634.438.145,39
VALOR DOS ITENS LICITADOS (CONTRATADO)	R\$ 876.416,18	R\$ 54.539.479,59	R\$ 167.450.216,31	R\$ 339.507.830,47	R\$ 529.325.125,38
DIFERENÇA X ESTIMADO E CONTRATADO	R\$ 414.522,92	R\$ 63.197.872,17	R\$ 80.179.580,15	R\$ 89.613.809,22	R\$ 105.113.020,01
PERCENTUAL "ECONOMIZADO" POR ANO	32,11%	53,68%	32,38%	20,88%	16,57%

Fonte: SIGA – Sistema Integrado de Gestão Administrativa – Governo do Estado do ES

O valor estimado a licitar é o somatório de todos os preços de referências estabelecidos nos processos licitatórios. O valor estimado licitado é o somatório dos preços de referências que realmente foram adquiridos durante os processos licitatórios. A diferença em relação ao valor estimado a licitar ocorre devido a licitações com alguns lotes desertos ou que por algum motivo não foi contratado pela administração. O valor dos itens licitados é o valor que a administração contratou no processo licitatório. Esse é o valor que serve como base comparativa em relação ao valor estimado licitado.

No ano de 2009 podemos observar que todos os processos licitatórios realizados pela Administração Pública no sistema SIGA somaram um total de R\$2.454.572,78. Desse valor, foram efetivamente licitados o total de R\$1.290.939,10. Esse valor representa, portanto, o somatório dos valores de referências dos itens licitados. Porém podemos observar que a administração contratou com um valor de R\$ 876.416,18, o que representou uma “economia” de 32,11%.

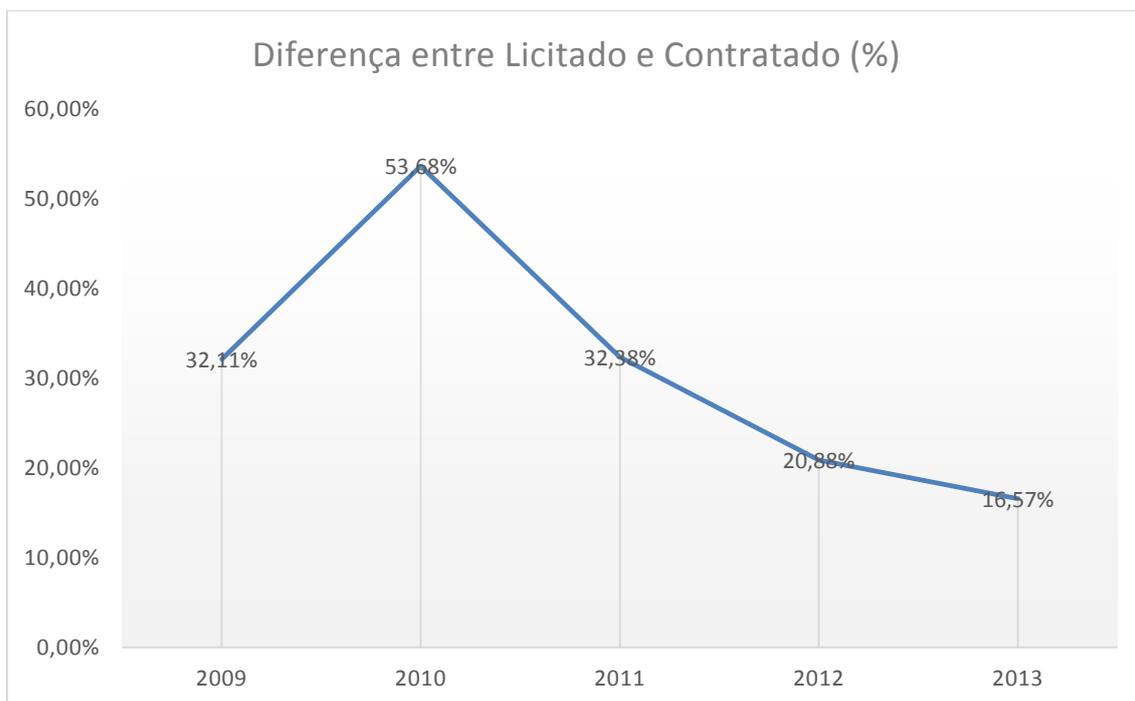
De forma análoga, podemos observar cada ano. Devemos destacar o ano de 2010, onde os dados demonstram que a Administração Pública contratou com

um valor 53.68% menor do que os valores estipulados nas licitações. Uma diferença tão grande nos deixa claro que a atividade de definição do preço de referência deve ser melhorada.

Mais uma vez os resultados apurados comprovam que as empresas fornecedoras que participam de licitações com a Administração Pública buscam, de qualquer forma, manipular o valor das licitações durante o processo de pesquisa de preço. Infelizmente, como podemos notar nos dados apresentados, constatamos que muitas vezes os editais são lançados com valores que não representam o real valor de mercado, uma vez que durante a disputa o valor cai drasticamente. Essa prática é muito prejudicial ao Estado, pois a possibilidade de uma contratação superfaturada se torna real nesses casos.

Fazendo uma análise ainda dos dados da Tabela 8 – Quadro Geral das Licitações no SIGA, podemos observar que o percentual de diferenças entre os valores estimados licitados e os valores dos itens licitados (contratados) está caindo a cada ano, a partir de 2010. O Gráfico 4 – Diferença entre Licitado e Contratado abaixo demonstra claramente a redução que vem ocorrendo ano a ano.

Gráfico 4 - Diferença entre Licitado e Contratado



Fonte: SIGA – Sistema Integrado de Gestão Administrativa – Governo do Estado do ES

Podemos atribuir essa redução à própria expertise obtida pelos administrados no processo licitatório, entretanto esse não é o único fator que devemos comprovar. O Governo do Estado do Espírito Santo vem adotando medidas e ferramentas para melhorar seu processo licitatório de forma que garanta maior agilidade e eficiência na administração pública. Passamos a analisar algumas das medidas que vem sendo adotadas no âmbito do executivo estadual para melhoria da gestão pública.

3.3.MELHORIAS APLICADAS AO PROCESSO DE COMPRAS NO GOVERNO DO ESPÍRITO SANTO

Buscando melhorar seu processo de compras e contratações o Governo do Estado do Espírito Santo vem tomando algumas ações para tornar seu processo mais eficiente. A própria implantação do sistema SIGA, a partir do ano 2008, representou um primeiro passo no sentido de melhoria dos processos licitatórios. O sistema SIGA proporcionou uma padronização nas

compras públicas, maior controle e transparências dos processos licitatórios, cadastro de fornecedores e catálogo de materiais. Todas essas funcionalidade representaram maior eficiência no processo de compra.

Podemos observar também que os próprios administradores públicos buscam analisar o resultado das pesquisas de preços para estipular o valor de referência. Pegar os valores orçados e retirar um média não é um bom método de definição de preços e podemos notar que, em muitos casos, a decisão tem sido pela adoção do menor valor entre os orçamentos recebidos. Mesmo nesses casos, de forma geral, o valor de compra ainda é muito abaixo do estipulado no processo licitatório.

3.3.1. Sistemas de Preços Referenciais

Uma das frentes de atuação do Governo do ES para melhorar a eficiência de suas compras públicas é a implantação do Sistema de Preços Referenciais do Estado do Espírito Santo. O Decreto Estadual 2048-R, de 07 de maio de 2008, regulamento os Preços Referenciais no âmbito da Administração Direta, Indireta e Fundacional no Estado do Espírito Santo. O decreto também estabelece que os preços referenciais podem ser utilizados pelas administrações municipais.

O Sistema de Preços Referenciais visa disponibilizar, periodicamente, tabelas e planilhas de preços que reflitam os preços de produtos e serviços praticados no mercado. Tais instrumentos, pesquisados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), são a base referencial nas licitações, dispensas e inexigibilidades para compra de materiais e contratação de serviços, sendo desnecessárias novas consultas ao mercado. Dentre outros benefícios, o Sistema oferece ao Governo do Espírito Santo e aos Municípios:

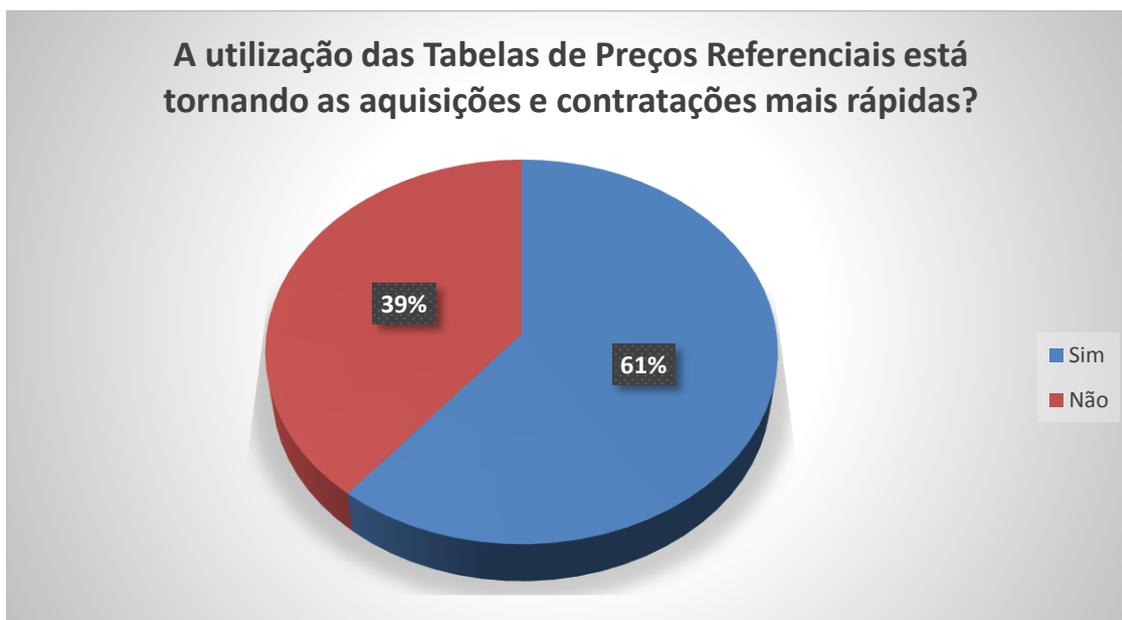
- Transparência na gestão do gasto público;
- Agilidade e eficiência nos processos de aquisição e contratação;
- Uniformização dos preços pagos por produtos e serviços;

- Informação acessível a cidadãos e mercado.

A utilização dos preços referenciais permite uma redução de tempo considerável no processo de licitação, visto que, para os produtos cadastrados, não há necessidade de buscar preços no mercado, bastando utilizar o valor de referência divulgado periodicamente.

A SEGER é a secretaria responsável pela gestão Sistema de Preços Referenciais no Estado do Espírito Santo. No ano de 2014 foi realizada uma pesquisa com os órgãos que utilizam os preços referenciais. O questionário da pesquisa realizada encontra-se no Anexo I da licitação. Os dados obtidos demonstram a importância dos preços referenciais no processo de compras na administração pública estadual do ES.

Gráfico 5 - Tabela de Preços Referenciais - Agilidade



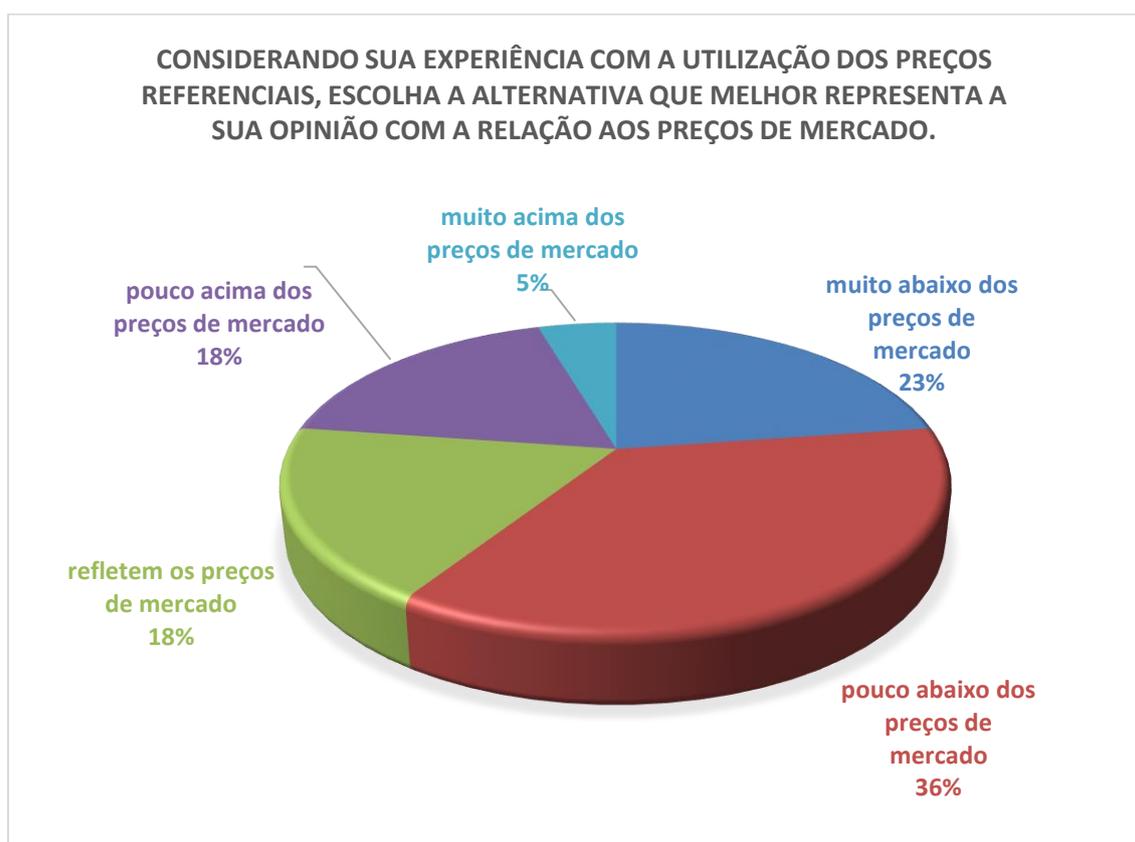
Fonte: Pesquisa de Satisfação – Tabela de Preços Referenciais – SEGER 2014

De forma geral os órgãos que utilizam a tabela de preços referenciais em suas contratações estão obtendo maior agilidade em seus processos. Essa fato foi constatado por 61% dos órgãos, conforme pode ser observado no Gráfico 5 acima.

Outro fator que chamou atenção na pesquisa é que para 68% dos órgãos os itens pesquisados atendem suas necessidades. Com esses dados podemos inferir que a abrangência dos preços referências é boa e tem atendido quase 70% dos órgãos. Entretanto, a mesma pesquisa identificou que 65% dos órgãos já tiveram problemas com a utilização da tabela de preços referências. Este último fator demonstra que deve-se aperfeiçoar o uso, visto que o índice de órgãos que tiveram problemas na sua utilização pode ser considerado alto.

O Gráfico 6 abaixo demonstra a percepção que os órgãos tem em relação aos preços estipulados na tabela de preços referenciais e os preços praticados pelo mercado.

Gráfico 6 - Opinião sobre os Preços Referenciais em Relação ao Mercado



Fonte: Pesquisa de Satisfação – Tabela de Preços Referenciais – SEGER 2014

Podemos observar que 18% dos órgãos responderam que os preços referenciais estão um pouco acima do valor de mercado e que apenas 5% responderam que os preços estão muito acima do valor de mercado. Dessa

forma, podemos concluir que, na visão dos órgãos que utilizam os preços referenciais, apenas 23% acredita que a tabela de preços referenciais reflete um valor acima do mercado.

Quanto à percepção dos órgãos sobre a importância dos Preços Referenciais para a melhoria da eficiência dos gastos públicos, em uma escala de 1 a 5, onde 1 significa pouco importante e 5 muito importante, a média dos órgãos pesquisados foi de 4,17. Portanto, podemos concluir que a percepção dos órgãos é que a tabela de preços referenciais é um instrumento importante para a melhoria da eficiência dos gastos públicos.

Um outro dado importante que a pesquisa sobre a tabela de preços referenciais conseguiu notar é que, apesar de utilizarem a tabela de preços referenciais, 43% dos órgãos procuram fazer outro tipo de pesquisa no mercado. Talvez esse número demonstre que, apesar de utilizarem a tabela de preços referenciais, os órgãos não confiam muito nos valores estipulados.

Atualmente o sistema de preços referenciais do Estado do Espírito Santo mantém cadastros de produtos de várias categorias como gênero alimentícios, agricultura familiar, materiais de informática, materiais de limpeza, e materiais da área de saúde como medicamentos, materiais laboratoriais e materiais médico-hospitalares. Além disso, alguns serviços comuns como limpeza e conservação, vigilância e segurança também estão registrados no sistema de preços referenciais.

Podemos perceber que, para itens comumente utilizados na Administração Pública, a planilha de preços referenciais se torna uma excelente ferramenta, sendo que o trabalho dos administradores públicos é basicamente mantê-la atualizada para correta utilização nas compras públicas. Entretanto, é impossível uma planilha de preços referenciais abranger toda demanda de suprimentos e serviços contratados pela Administração Pública. Dessa forma, em todos os outros casos no qual o objeto não estiver definido na planilha de preços referenciais, deverá o administrador ir ao mercado para forma seu preço de referência.

3.3.2. Regulamentação do Sistema de Registro de Preços

A regulamentação do Sistema de Registro de Preços - SRP, no âmbito do Governo do Estado do Espírito Santo, foi realizada em 25 de janeiro de 2007 com a publicação do Decreto Nº. 1.790-R. Essa regulamentação visa atender ao estabelecido pelo art. 15, inciso II da lei 8.666, que transcrevemos abaixo:

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

[...]

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

[...]

Também podemos observar que a Lei 10.520, que institui a modalidade pregão para aquisições de bens e serviços comuns, tanto na administração Federal, Estadual e Municipal, traz em seu art. 11 a regulamentação do Sistema de Registro de Preços:

Art. 11. As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

A definição, trazida pelo próprio decreto estadual, estabelece que o SRP é “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”. Um dos objetivos estabelecidos para o SRP é selecionar preços para registros, visando contratações futuras. O instrumento utilizado para esse fim é a Ata de Registro de Preços, que está definida no Decreto Nº. 1.790-R da seguinte forma:

Art. 3º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

[...]

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

Existem algumas características para o objeto a ser licitado que devem ser observadas para a adoção da contratação via registro de preços. O Sistema de Registro de Preços deve ser adotado, preferencialmente, quando houver necessidade de contratação frequente do bem ou serviço, quando for mais conveniente para a administração a aquisição de bens com entregas parceladas, quando for conveniente a aquisição de bens ou serviços para atendimento de mais de um órgão (compra centralizada) ou quando, pela própria característica do objeto a ser licitado, não for possível mensurar exatamente o quantitativo a ser demandado pela Administração Pública.

Dessa forma, podemos observar que a preocupação do Governo Estadual em aumentar a eficiência de suas compras vêm ocorrendo antes mesmo da implantação do sistema SIGA. A regulamentação do Sistema de Registro de Preços representa mais uma ferramenta para melhorar o processo de compra e uma forma de prover uma ferramenta para auxiliar os administradores públicos na gestão das compras públicas. Certamente esse instrumento munuiu a administração pública de mais uma maneira de buscar os melhores preços no mercado aumentando assim a eficiência de suas licitações.

3.3.3. Implantação do Setor de Compras Corporativas

No Governo do Estado do Espírito Santo, como outra forma de aumentar a eficiência nas compras públicas, está em estudo a criação de um setor de compras corporativas. A ideia desse projeto é unificar servidores responsáveis por compras de todos os órgãos do Poder Executivo em um único local onde poderiam compartilhar necessidades de compras. Dessa forma espera-se obter uma economia de escala, além de padronizar produtos adquiridos por todos os órgãos.

3.3.4. Especialização na Especificação Técnica

Outra prática que vem se tornando comum no âmbito do Poder Executivo Estadual do Espírito Santo é a participação de órgãos e autarquias com competências específicas em determinados projetos de aquisição. Um exemplo é que toda contratação de produtos ou serviços na área de Tecnologia da Informação deve ter ser projeto básico especificado pelo Instituto de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado do Espírito Santo – PRODEST, autarquia responsável pela TI do estado. O mesmo ocorre para o caso de obras públicas, entretanto, nesse caso o órgão responsável pela especificação é o Instituto de Obras Públicas do Estado do Espírito Santo – IOPEs. Da mesma forma podemos atribuir a responsabilidade de especificar medicamentos à Secretaria Estadual de Saúde – SESA e armas e munições à Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social – SESP.

3.3.5. Conclusão sobre as Melhorias Aplicadas ao Processo de Compras

Podemos observar que estão sendo criadas várias formas do Estado melhorar seu processo de compras e contratações públicas. Todas essas alternativas foram criadas pois o processo licitatório estabelecido pelo legislador não se mostrou eficiente. Além disso, os fornecedores, conhecendo bem as nuances de todo o processo licitatório, sempre buscam meios de tentar aumentar o preço de referência da licitação buscando aferir lucros exorbitantes. Para sanar os problemas enfrentados o Governo necessita criar alternativas para que os administradores públicos executem o processo de compra de forma mais rápida, econômica e eficaz.

A implantação de sistemas informatizados como o SIGA, a adoção de tabelas de preços referenciais, a regulamentação do Sistema de Registro de Preços, a especialização nas especificações técnicas como vêm sendo adotados em alguns casos e o projeto de implantação de um setor de compras corporativas

são algumas das alternativas que o Estado do Espírito Santo vem adotando para dar mais eficiência à gestão pública.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de compra pública realizada, obrigatoriamente, por todos as entidades públicas dos municípios, estados, Distrito Federal e da União é regulado por diversas legislações e pautado em vários acórdão dos órgãos de controle das esferas municipais, estaduais e federais. Todo o conjunto de regras e legislações que acaba se formando em relação às compras governamentais tem a clara intenção de garantir uma disputa isonômica, transparente, eficiente para a administração pública. Entretanto, o processo se torna complexo e, muitas vezes, a legislação de fato não consegue garantir a efetividade das compras públicas.

Uma das etapas fundamentais para a realização das licitações é a aferição do preço de mercado. A partir dos dados apresentados em nossa pesquisa, podemos notar que métodos empregados na atividade de formação de preços nos processos licitatórios, no Governo do Estado do Espírito Santo, a partir da implantação do SIGA, muitas vezes não permitem a definição de um preço compatível com o mercado. Observar que a diferença do preço orçado na pesquisa de preço e o preço praticado durante a licitação, em alguns casos, chega à mais de 70%, nos permite, seguramente, afirmar que a realização da pesquisa de preços não está conseguindo aferir um valor correto para a disputa dos certames licitatórios.

Esse problema provavelmente é enfrentado por todos os órgãos que são obrigados a contratar através da realização de um processo licitatório. A legislação é bastante rigorosa, tornando o processo de compra pública muito moroso e caro para a administração e, como pudemos comprovar, muitas vezes não garante a efetividade das compras públicas.

Por outro lado, o que observamos é que os Administradores Públicos estão buscando alternativas para que consigam vencer o desafio de prover para o Estado produtos e serviços adquiridos a preços justos, compatíveis com o mercado. Nossos estudos demonstraram que as diferenças percentuais entre

os valores orçados nas pesquisas de preços e os valores contratados vem diminuindo a cada ano. No ano de 2010 tivemos uma diferença de 53,68% que foi reduzindo gradativamente a cada ano, chegando à 16,57% no ano de 2013. Esse fato é um indicativo de que a atividade de formação de preço tem sido executada de forma mais eficiente no governo do Estado do Espírito Santo à cada ano.

A melhoria no processo de formação de preços nas licitações a cada ano não pode ser atribuída à experiência adquirida pela Administração Pública. Vários outros fatores tem contribuído com o aumento da eficiência no processo licitatório. A implantação de sistemas informatizados como o sistema SIGA, a regulamentação do Sistema de Registro de Preços, a disponibilização para os administradores públicos do Espírito Santo de uma ferramenta como o Sistema de Preços Referenciais, o desenvolvimento de um setor corporativo e centralizado de compras públicas e a participação de órgãos com expertise técnica para aquisição de certos bens e serviços entre outras ações são algumas das alternativas criadas pelo Estado que contribuíram e irão continuar contribuindo para a melhoria do processo de compra públicas como um todo, dando maior eficiência e provendo os administradores públicos de alternativas para definir os preços nos processos licitatórios.

O que não conseguimos notar atualmente é alguma ação envolvendo diretamente os potenciais fornecedores. De fato muitos deles não sabem que o valor estipulado para uma determinado processo licitatório, muitas vezes resultado da pesquisa de preço que os fornecedores responderam, fica bloqueado no orçamento, podendo ocasionar o adiamento ou até mesmo o cancelamento de outras licitações por falta de recursos orçamentários. Esse fato logicamente irá se voltar contra a própria cadeia de fornecedores, uma vez que resultará na redução dos processos licitatórios realizados. Sabemos que não é fácil mudar a mentalidade de um mercado, entretanto alguma coisa tem que ser feita em relação aos fornecedores que são peças fundamentais no processo licitatório.

O Governo do Estado do Espírito Santo contratou mais de 1 bilhão de reais nas licitações realizadas através do Sistema SIGA. Somente no ano de 2013, mais de 500 milhões de reais foram contratados via SIGA. Essa fato demonstra que o Governo é um excelente cliente para os fornecedores, pois o volume de contratações e abrangência dos itens contratados é bastante grande. Esse fato deveria ser suficiente para que os preços praticados para um cliente com um volume de contratação tão grande, fosse melhor que para os demais clientes. Entretanto este fato não é observado e muitas vezes a impressão que temos é que o Governo apesar de comprar muito, compra muito mal, pagando o preço acima de mercado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALIGUIERI, Julia S. et al. **Sistema Integrado de Gestão Administrativa do Governo do Estado do Espírito Santo**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 5, 2012, Brasília. Disponível em: < http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/796/1/C5_TP_SISTEMA%20INTEGRADO%20DE%20GEST%C3%83O%20ADMINISTRATIVA.pdf >. Acesso em 27 de julho de 2013.

BAILY, Peter J. H.; FARMER, David; JESSOP, David; JONES, David. **Compras: princípios e administração**. São Paulo: Atlas, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 4 de agosto de 2013.

_____. Decreto Federal 7.892, de 23 de Janeiro de 2013. **Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em: 26 de Setembro de 2014.

_____. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. **Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências**.

Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 04 de agosto de 2014.

_____. 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**.

Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 25 de julho de 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Guia de boas práticas em contratação de soluções de tecnologia da informação: riscos e controles para o planejamento da contratação / Tribunal de Contas da União. – Versão 1.0.** – Brasília: TCU, 2012. 527 p. Disponível em < http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/tecnologia_informacao/contratacao_ti/Guia%20de%20contrata%C3%A7%C3%A3o%20de%20solu%C3%A7%C3%B5es%20de%20TI.pdf > Acesso em: 25 de setembro de 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU /Tribunal de Contas da União.** – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. 910p.

ESPIRITO SANTO. Decreto n. 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 junho de 1993, no âmbito da Administração Pública Estadual.** Disponível em: <<http://www.compras.es.gov.br/download/DECRETO1790R.pdf>>. Acesso em: 15 de agosto de 2014.

_____. Decreto n. 2.048-R, de 07 de maio de 2008. **Dispõe sobre a criação do Sistema de Preços Referências do Governo do Estado do Espírito Santo, com vistas a referenciar as compras governamentais no âmbito da Administração Direta, Indireta e Fundacional e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.seger.es.gov.br/seger/images/atividades/sistema_precos_referenciais/documentos_gerais/Decreto_2048-R_07_mai_2008.pdf>. Acesso em: 15 de agosto de 2014.

_____. Decreto n. 2.340-R, de 26 de agosto de 2009. **Institui o Sistema Integrado de Gestão Administrativa – SIGA.** Disponível em: <<http://www.compras.es.gov.br/download/Decretos2340r.zip>>. Acesso em: 15 de agosto de 2014.

_____. Decreto n. 2.394-R, de 12 de novembro de 2009. **Institui o Cadastro de Fornecedores no âmbito da Administração Direta, Indireta e Fundacional e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.compras.es.gov.br/download/Decreto2394RCadastroddeFornecedor.es.pdf>>. Acesso em: 15 de agosto de 2014.

_____. Decreto n. 2.837-R, de 23 de agosto de 2011. **Dispõe sobre a criação do Catálogo de Materiais e Serviços do Sistema Integrado de Gestão Administrativa, a ser utilizado pelos órgãos e entidades da Administração Direta, Indireta e Fundacional do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.** Disponível em: <http://www.informanet.com.br/Prodinfo/boletim/2011/es/decreto_2837_35_2011.html>. Acesso em: 15 de agosto de 2014.

_____. Decreto n. 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.** Disponível em: <http://www.saude.es.gov.br/download/decreto_2458r_pregao_eletronico.pdf>. Acesso em: 15 de agosto de 2014.

FEIJÓ, Gabriela Moreira. **Apontamentos sobre a necessidade de divulgação da pesquisa de preços no edital do pregão, apesar da jurisprudência do Tribunal de Contas da União em contrário.** Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3513, 12 fev. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/23710>>. Acesso em: 25 setembro de 2014.

FILHO, Benedicto de Tolosa. **Pregão e a Correta Definição do Objeto da Licitação**. Universo Jurídico, Juiz de Fora, ano XI, 27 de fev. de 2007. Disponível

em: <http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/3171/pregao_e_a_correta_definicao_do_objeto_da_licitacao_>. Acesso em: 03 de agosto de 2013.

GOMES, Aristides Júlio da Silva. **PDM (Padrões de Descrições de Materiais): Solução Indispensável para as Licitações Públicas**. Revista do Curso de Direito, vol. 4 – nº 1, Aracajú, 2014. Disponível em: <http://app.fanese.edu.br/rd_direito/wp-content/uploads/2014/10/05-ARISTIDES-para-Revista-Direito.pdf>. Acesso em 15/10/2014.

GIL, A.C. **Estudo de caso: fundamentação científica - subsídios para coleta e análise de dados - como redigir o relatório**. São Paulo: Atlas, 2009.

GODOY, Arilda S., **Pesquisa qualitativa – tipos fundamentais**. Revista de Administração de Empresas, v.35, n.3, Mai./Jun. 1995, p. 20-29.

JUSTEN FILHO, MARÇAL. **Comentários à Lei das Licitações e Contratos Administrativos**. 10a ed. São Paulo: Dialética, 2004, p. 144.

KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: Um tratamento conceitual** [Tradução por Helena Mendes Rotundo]. São Paulo: EPU: EDUSP, 1980.

MARCONI, M. A; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 13.^a ed. São Paulo. Ed. Malheiros, 2002.

SERAPIONI, M. **Métodos qualitativos e quantitativos na pesquisa social em saúde: algumas estratégias para a integração**. Ciência & Saúde Coletiva, Uberlândia, v.5, n. 1, p. 187 – 192, 2000.

SILVA, E.L.; MENEZES, E.M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Da pesquisa de preços nas licitações públicas**. Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3773, 30 out. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/25635>>. Acesso em: 25 de setembro de 2014.

VIANA, Nelson Corrêa. **Os preços na licitação**. Jus Navigandi, Teresina, ano 17, n. 3112, 8 janeiro 2012. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/20811>>. Acesso em: 15 de maio 2014.

VIANA, João José. **Administração de Materiais: um enfoque prático**. São Paulo: Atlas, 2010.

ZUNINO, A. **Custo e desempenho socioeconômico do restaurante universitário da Universidade Federal de Santa Catarina.** Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Questionário utilizado para a realização da coleta de dados na pesquisa sobre Preços Referenciais

Aplicação de Questionário Direcionado aos Órgãos do Poder Executivo do Estado do Espírito Santo

1. Qual órgão/entidade você trabalha?

2. Qual o seu nome?

3. Qual seu Telefone de contato?

4. O seu órgão utiliza os Preços Referenciais para compras e contratações?

- a) Sim
- b) Não

5. Os itens pesquisados estão atendendo suas necessidades?

- a) Sim
- b) Não

6. A utilização das Tabelas de Preços Referenciais está tornando as aquisições e contratações mais rápidas?

- a) Sim
- b) Não

7. Numa escala de 1 a 5, em que 1 significa pouca facilidade e 5 muita facilidade. Qual a facilidade de utilização das tabelas de Preços Referencias?

- a) 1
- b) 2
- c) 3
- d) 4
- e) 5

8. Numa escala de 1 a 5, em que 1 significa difícil e 5 fácil. Qual a facilidade de acesso ao site das Tabelas de Preços Referencias?

- a) 1
- b) 2
- c) 3
- d) 4
- e) 5

9. Quando deflagra o processo de compra e aquisição, você separa os itens que possuem preço referencial dos não possuem?

- a) Sim
- b) Não

10. Mesmo tendo o preço referencial você busca outros orçamentos?

- a) Sim
- b) Não

11. Você já teve problemas em comprar ou contratar bens e serviços de itens constantes na Tabela de Preços Referenciais em razão dos preços pesquisados?

- a) Sim
- b) Não

12. Considerando sua experiência com a utilização dos preços referenciais, escolha a alternativa que melhor representa a sua opinião com a relação aos preços de mercado.

- a) muito abaixo dos preços de mercado
- b) pouco abaixo dos preços de mercado
- c) refletem os preços de mercado
- d) pouco acima dos preços de mercado
- e) muito acima dos preços de mercado

13. Porque não utiliza (caso não utilize a tabela de preços referenciais)?

14. Deixe seu comentário, dúvidas ou sugestões sobre a utilização das Tabelas de Preços Referenciais.

ANEXOS

ANEXO A - DECRETO N.º 1790-R, 24 de janeiro de 2007**DECRETO N.º 1.790-R, 24 de janeiro de 2007 Publicado em 25/01/2007**

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.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO, no uso das atribuições que lhe conferem o art. 91, inciso III, da Constituição Estadual e tendo em vista o previsto no art. 15, inciso II, da Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, art. 11 da Lei n.º 10.520, de 17 de junho de 2002, e a Lei Estadual 6.063, de 28 de dezembro de 1999.

DECRETA:

Art. 1º O Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15, II, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e no art. 11 da Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2002, destina-se à seleção de fornecedores e preços que ficarão registrados e à disposição da Administração, para utilização em eventuais futuras contratações para aquisição de bens e prestação de serviços.

Art. 2º As contratações de serviços e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços, no âmbito da Administração Estadual direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente pelo Estado, obedecerão ao disposto neste Decreto e aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência, publicidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, razoabilidade e proporcionalidade.

Art. 3º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

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

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

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

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

V - Órgão Não Participante - órgão ou entidade que não participou dos procedimentos iniciais do SRP, não integrando a Ata de Registro de Preços, mas que poderá utilizá-la para aquisição de bens ou contratação de serviços, mediante adesão, após autorização de seu órgão gerenciador.

Art. 4º Será adotado, preferencialmente, o Sistema de Registro de Preços nas seguintes hipóteses:

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

II - Quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para desempenho de suas atribuições;

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

IV - Quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Parágrafo único. Poderá ser realizado registro de preços para a contratação de bens e serviços de informática, obedecida a legislação vigente, desde que justificada e caracterizada a vantagem econômica.

Art. 5º O Sistema de Registro de Preços tem como objetivos:

I - selecionar eventuais fornecedores;

II - selecionar preços para registro, visando aquisições futuras;

III - possibilitar maior eficiência, rapidez e segurança nas aquisições;

IV - possibilitar a realização de contratações mais vantajosas para a Administração;

V - assegurar isonomia e equidade entre os licitantes.

Art. 6º A licitação para inclusão no Sistema de Registro de Preços, que deverá ser realizada pelas Comissões de Licitação e/ou Pregão, deverá utilizar, sempre que for tecnicamente viável, o pregão, nos moldes da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e do Decreto Estadual nº 1.527-R, de 03 de agosto de 2005, e quando não for possível, será realizada na modalidade concorrência, na forma do inciso I do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666/93, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

Parágrafo único. Excepcionalmente poderá ser adotado, na modalidade de concorrência, o tipo técnica e preço, a critério do órgão gerenciador e mediante decisão devidamente fundamentada da autoridade máxima do órgão ou entidade, obedecendo as limitações definidas na Lei 8.666/93.

Art. 7º Caberá ao órgão gerenciador da Ata a prática de todos os atos de controle e administração do SRP, e ainda o seguinte:

I - convidar, mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz, os órgãos e entidades para participarem do registro, fixando prazo para resposta ao convite;

II - consolidar todas as informações relativas às estimativas individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;

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

IV - realizar a ampla pesquisa de mercado com vistas à identificação dos valores dos objetos a serem licitados;

V - caso haja alteração das condições iniciais estabelecidas, confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e projeto básico;

VI - realizar todo o procedimento licitatório, bem como os atos dele decorrentes, tais como a assinatura da Ata e o encaminhamento de sua cópia aos demais órgãos participantes;

VII - gerenciar a Ata de Registro de Preços, providenciando, sempre que solicitado, a indicação dos fornecedores para atendimento às necessidades da Administração, obedecendo a ordem de classificação e os quantitativos de contratação definidos pelos participantes da Ata, bem como pelos não participantes, se for o caso;

VIII - conduzir os procedimentos relativos a eventuais renegociações dos preços registrados e a aplicação de penalidades por descumprimento do pactuado na Ata de Registro de Preços;

IX - realizar, quando necessário, prévia reunião com licitantes, visando informá-los das peculiaridades do SRP e coordenar, com os órgãos participantes, a qualificação mínima dos respectivos gestores indicados;

X - promover a atualização semestralmente dos preços constantes na Ata, por meio de ampla pesquisa de preços no mercado, bem como quando o preço registrado mostrar-se inviável;

XI - aplicar as penalidades cabíveis, na forma do art. 29;

XII - autorizar a utilização da Ata de Registro de Preços por órgãos não participantes e negociar junto aos fornecedores o atendimento das demandas solicitadas;

XIII - convocar licitantes remanescentes, nas hipóteses autorizadas neste regulamento.

Art. 8º O órgão participante do registro de preços será responsável pela manifestação de interesse em participar do registro de preços, providenciando o encaminhamento, ao órgão gerenciador, de sua estimativa de consumo, cronograma de contratação e respectivas especificações ou projeto básico, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, adequado ao registro de preço do qual pretende fazer parte, devendo ainda:

I - garantir que todos os atos inerentes ao procedimento para sua inclusão no registro de preços a ser realizado estejam devidamente formalizados e aprovados pela autoridade competente;

II - manifestar, junto ao órgão gerenciador, sua concordância com o objeto a ser licitado, antes da realização do procedimento licitatório;

III - tomar conhecimento da Ata de Registros de Preços, inclusive as respectivas alterações porventura ocorridas, com o objetivo de assegurar, quando de seu uso, o correto cumprimento de suas disposições, logo após concluído o procedimento licitatório.

Art. 9º Cabe ao órgão participante indicar o gestor do contrato, ao qual, além das atribuições previstas no art. 67 da Lei nº 8.666, de 1993, compete:

I - promover consulta prévia junto ao órgão gerenciador, quando da necessidade de contratação, a fim de obter a indicação do fornecedor, os respectivos quantitativos e os valores a serem praticados, encaminhando, posteriormente, ao órgão gerenciador, as informações sobre a contratação efetivamente realizada;

II - assegurar-se, quando do uso da Ata de Registro de Preços, que a contratação a ser procedida atenda aos seus interesses, sobretudo quanto aos valores praticados, informando ao órgão gerenciador eventual desvantagem quanto à sua utilização;

III - zelar pelo cumprimento das obrigações contratualmente assumidas e comunicar ao ordenador de despesas e ao órgão gerenciador da Ata eventuais descumprimentos;

IV - informar ao órgão gerenciador, quando de sua ocorrência, a recusa do fornecedor em atender às condições estabelecidas em edital e firmadas na Ata de Registro de Preços, as divergências relativas à entrega, às características e à origem dos bens licitados e a recusa do fornecedor em assinar contrato para fornecimento de bem ou prestação de serviço.

Art. 10 O prazo de validade da Ata de Registro de Preços, contado do dia posterior à data de sua publicação no Diário Oficial, será fixado no edital, não podendo ser superior a 1 (um) ano,

computadas eventuais prorrogações, que serão admitidas desde que haja previsão expressa no instrumento convocatório.

Parágrafo único. As contratações decorrentes do SRP terão sua vigência conforme as disposições contidas nos instrumentos convocatórios, obedecido o disposto no art. 57 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 11 A Administração, quando da aquisição de bens ou contratação de serviços, poderá subdividir a quantidade total do item em lotes, sempre que comprovado técnica e economicamente viável, de forma a possibilitar maior competitividade, observado, neste caso, dentre outros, a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços.

Parágrafo único. No caso de serviços, a subdivisão se dará em função da unidade de medida adotada para aferição dos produtos e resultados esperados, e será observada a demanda específica de cada órgão ou entidade participante do certame. Nestes casos, deverá ser evitada a contratação, num mesmo órgão e entidade, de mais de uma empresa para a execução de um mesmo serviço em uma mesma localidade, com vistas a assegurar a responsabilidade contratual e o princípio da padronização.

Art. 12 A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, facultando-se ao Poder Público, a realização de licitação específica para a contratação pretendida ou contratação direta por dispensa de licitação, nas hipóteses previstas na Lei nº 8.666/93. Em todo caso, deverá a Administração justificar o motivo da não utilização do registro de preços e será assegurada ao beneficiário do registro preferência para contratação em igualdade de condições.

Art. 13 O edital de pregão ou de concorrência para registro de preços contemplará, no mínimo:

I - a especificação/descrição do objeto, explicitando 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 - a estimativa de quantidades mínimas e máximas a serem adquiridas no prazo de validade do registro;

III - o preço unitário máximo que a Administração se dispõe a pagar, consideradas as regiões e as estimativas de quantidades a serem adquiridas;

IV - a quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, nos casos de fornecimento de bens;

V - as condições quanto aos locais, prazos de entrega, forma de pagamento e, complementarmente, nos casos de serviços, quando cabíveis, a frequência, periodicidade,

características do pessoal, materiais e equipamentos a serem fornecidos e utilizados, procedimentos a serem seguidos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;

VI - o prazo de validade do registro de preço e hipótese de prorrogação;

VII - os órgãos e entidades participantes do respectivo registro de preço;

VIII - os modelos de planilhas de custo, quando cabíveis, e as respectivas minutas de contratos, no caso de prestação de serviços;

IX - a previsão de obrigatoriedade de aceitação pelos fornecedores, mantidas as condições das propostas, de eventuais acréscimos e supressões, observado o limite fixado no art. 65 da Lei nº 8.666/93;

X - as penalidades a serem aplicadas por descumprimento das condições estabelecidas.

§ 1º O edital poderá admitir, como critério de adjudicação, a oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado e devidamente indicada no edital, nos casos de peças de veículos, medicamentos, passagens aéreas, manutenções, softwares, componentes de informática e outros similares.

§ 2º Quando o edital prever 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 os respectivos custos, variáveis por região.

Art. 14 No pregão ou na concorrência a ser realizada para registro de preços não haverá prévia reserva orçamentária, sendo o objeto pretendido indicado em termos estimativos, em função do consumo mensal.

Art. 15 Homologado o resultado da licitação, o órgão gerenciador, respeitada a ordem de classificação e a quantidade de fornecedores a serem registrados, convocará os interessados para a assinatura da Ata de Registro de Preços que, publicada na Imprensa Oficial, terá efeito de compromisso de fornecimento nas condições estabelecidas.

Art. 16 Não dispondo o primeiro colocado de condições de atender integralmente a necessidade da Administração, poderá a Ata de Registro de Preços ser firmada com os demais proponentes, observada a ordem de classificação, que concordarem em fornecer os produtos ou prestar os serviços ao preço e nas mesmas condições do primeiro colocado, até que se obtenha a quantidade máxima estimada para o item ou lote no edital, observando-se o seguinte:

I - quando das contratações decorrentes do registro de preços deverá ser respeitada a ordem de classificação dos fornecedores constantes da Ata;

II - os órgãos participantes e não participantes do registro de preços deverão, quando da necessidade de contratação, solicitar ao órgão gerenciador que indique o fornecedor a ser contratado.

Parágrafo único. Excepcionalmente, a critério do órgão gerenciador, quando a quantidade do primeiro colocado não for suficiente para as demandas estimadas, desde que se trate de objetos de qualidade ou desempenho superior, devidamente justificada e comprovada a vantagem, e as ofertas sejam em valor inferior ao preço unitário máximo admitido no edital, poderão ser registrados na Ata outros preços.

Art. 17 A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta e anuência do órgão gerenciador.

§ 1º Os órgãos e entidades que desejarem fazer uso da Ata de Registro de Preços deverão manifestar seu interesse junto ao órgão gerenciador do Ata, a quem compete autorizar a adesão, para que este indique os possíveis fornecedores e respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação.

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

§ 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, ao quantitativo registrado na Ata de Registros de Preços.

§ 4º Os contratos derivados de adesões a Atas de Registro de Preços deverão ajustar-se às diretrizes constantes no edital originário da Ata.

§ 5º É permitida a adesão a Atas de Registro de Preços por órgãos integrantes dos Poderes Legislativo e Judiciário, observadas as normas contidas neste artigo.

Art. 18 É permitido aos órgãos e entidades que integram a Administração Pública Estadual Direta e Indireta fazer uso, mediante adesão, de Ata de Registro de Preços de órgãos ou entidades de outros Estados, do Distrito Federal e da União para fornecimento de bens e contratação de serviços.

§ 1º Para as adesões de que trata o *caput*, os órgãos e entidades estaduais deverão manifestar seu interesse junto ao órgão gerenciador da Ata, a quem compete autorizar a utilização, para que este indique os possíveis fornecedores e os respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação.

§ 2º A adesão a Atas de Registro de Preços de órgãos ou entidades de outras esferas de governo só será possível se o processo licitatório originário da Ata houver sido divulgado nos

meios de comunicação que seguem, sem prejuízo da publicação no diário oficial do órgão ou entidade:

a) Em se tratando de concorrência pública ou pregão presencial a divulgação tiver ocorrido em jornal de circulação nacional ou, no mínimo, de circulação no Estado do Espírito Santo;

b) Em qualquer modalidade de licitação em que a abertura do procedimento licitatório que originou a Ata tiver sido divulgada na home page do órgão ou entidade na rede mundial de computadores, incluído neste o pregão eletrônico;

§ 3º Consideram-se de circulação nacional os jornais que disponibilizarem o seu conteúdo em páginas da rede mundial de computadores.

§ 4º Às adesões a que se refere o *caput* aplicam-se as normas contidas nos parágrafos do artigo anterior.

Art. 19 Quando a Ata de Registro de Preços tiver por objeto o fornecimento de bens, poderá o órgão ou entidade aceitar produto de melhor qualidade que os constantes da Ata, desde que sejam respeitados as condições e os valores registrados e o bem seja da mesma marca.

Art. 20 Durante o prazo de validade da ata, a contratação com os fornecedores registrados, após indicação pelo órgão gerenciador do registro de preços, será formalizada pelo órgão interessado, por intermédio de instrumento contratual, emissão de nota de empenho de despesa, autorização de compra ou outro instrumento similar, conforme o disposto no art. 62 da Lei nº 8.666, de 1993, devendo o fornecedor ser convocado para assinatura ou retirada do instrumento, que deverá ser publicado em resumo no Diário Oficial.

Art. 21 A Ata de Registro de Preços poderá sofrer alterações, obedecidas as disposições contidas no art. 65 da Lei Federal nº 8.666, de 1993.

§ 1º O preço registrado poderá ser revisto em decorrência de eventual redução daqueles praticados no mercado, ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados, cabendo ao órgão gerenciador da Ata promover as necessárias negociações junto aos fornecedores.

§ 2º Quando o preço inicialmente registrado, por motivo superveniente, tornar-se superior ao preço praticado no mercado o órgão gerenciador ficará obrigado a:

I - convocar o fornecedor visando a negociação para redução de preços e sua adequação ao praticado pelo mercado;

II - frustrada a negociação, o fornecedor será liberado do compromisso assumido;

III - convocar os demais fornecedores visando igual oportunidade de negociação.

§ 3º Quando o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e o fornecedor, mediante requerimento com as justificativas devidamente comprovadas, não puder cumprir o compromisso, o órgão gerenciador poderá:

I - liberar o fornecedor do compromisso assumido, sem aplicação da penalidade, desde que as justificativas sejam aceitas e o requerimento ocorra antes do pedido de fornecimento;

II - convocar os demais fornecedores visando igual oportunidade de negociação.

§ 4º Não havendo êxito nas negociações, o órgão gerenciador deverá proceder à revogação da Ata de Registro de Preços, adotando as medidas cabíveis para obtenção da contratação mais vantajosa.

§ 5º A qualquer tempo, o preço registrado poderá ser revisto, quando houver, comprovadamente, necessidade de se manter o equilíbrio econômico financeiro.

§ 6º Em qualquer caso, a revisão do preço registrado não poderá ultrapassar o preço praticado no mercado.

§ 7º Poderá a Administração solicitar acréscimos nos quantitativos, respeitado o limite de 25% (vinte e cinco por cento) previsto no art. 65, §1º, da Lei nº 8.666/93.

§ 8º Os acréscimos a que se refere o parágrafo anterior somente poderão ser solicitados em caráter excepcional, mediante consentimento do fornecedor, e devem ser amplamente motivados pela autoridade competente, retratando as razões de interesse público, exigindo-se ainda demonstração da vantagem da modificação e comprovação da compatibilidade dos preços com os praticados no mercado.

Art. 22 No procedimento do Registro de Preços serão observadas em relação ao pregão e à concorrência as normas contidas na legislação federal e estadual, desde a convocação e habilitação dos interessados até a classificação das propostas e subsequente homologação e formalização da Ata de Registro de Preços.

Art. 23 Caberá ao órgão gerenciador da Ata disponibilizar à Gerência de Licitações, Contratos e Convênios – GELIC a relação dos bens e serviços e respectivos preços registrados. A GELIC deverá disponibilizar periodicamente essas informações no site oficial da SEGER para orientação dos demais órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e demais Poderes.

Parágrafo único. Será publicada trimestralmente na imprensa oficial lista contendo os bens e serviços objeto de registro e seus respectivos preços.

Art. 24 O fornecedor terá o registro de seu preço cancelado pela Administração nas seguintes hipóteses:

- I - não cumprir as exigências da Ata de Registro de Preços;
- II - não assinar o contrato decorrente do Registro de Preços ou não retirar o instrumento equivalente no prazo estabelecido, sem justificativa aceitável;
- III - não aceitar reduzir o preço registrado, na hipótese de se tornar este superior aos praticados no mercado;
- IV - nas hipóteses de inexecução total ou parcial do contrato decorrente do registro de preços;
- V - por razões de interesse público.

§ 1º O cancelamento do registro de preços por parte da Administração, assegurados a ampla defesa e o contraditório, será formalizado por decisão motivada da autoridade competente do órgão gerenciador.

§ 2º Da decisão da autoridade competente se dará conhecimento aos fornecedores mediante o envio de correspondência com aviso de recebimento.

§ 3º No caso de ser ignorado, incerto ou inacessível o endereço do fornecedor, a comunicação será efetivada através de publicação de edital na imprensa oficial, considerando-se cancelado o preço registrado a contar do terceiro dia subsequente ao dia da publicação.

§ 4º Além do cancelamento do registro, nos casos de cometimento de infração pelo fornecedor, deverá ser aplicada sanção administrativa pelo órgão competente, observado o procedimento previsto no edital.

Art. 25 O fornecedor poderá solicitar o cancelamento do seu registro de preço na ocorrência de fato superveniente que venha comprometer a perfeita execução contratual, decorrentes de caso fortuito ou de força maior devidamente comprovados.

Parágrafo único. A solicitação, pelo fornecedor, de cancelamento do preço registrado deverá ser formulada com antecedência mínima de 30 (trinta) dias, instruída com a comprovação do fato ou fatos que justifiquem o pedido, para apreciação, avaliação e decisão da Administração.

Art. 26 Ocorrendo uma das hipóteses previstas nos artigos 24 e 25, não havendo outros fornecedores com preço registrado ou quando os que existirem não forem capazes de satisfazer as necessidades da Administração, o gerenciador da Ata poderá convocar os demais fornecedores para assinatura da Ata, obedecida a ordem de classificação no certame.

§ 1º Obtendo êxito nas negociações, que deverão ter como meta o preço anteriormente registrado e cancelado ou, no caso do inciso III do artigo 24, o preço reduzido praticado no mercado, a Administração poderá convocar fornecedores remanescentes para assinatura da Ata.

§ 2º Não havendo êxito nas negociações, o órgão gerenciador poderá, assegurada a ampla defesa e o contraditório, através de decisão motivada, proceder à revogação da Ata de Registro de Preços, adotando as medidas cabíveis para obtenção da contratação mais vantajosa.

Art. 27 Aplicam-se aos contratos decorrentes das aquisições realizadas através do Sistema de Registro de Preços, as disposições contidas nos instrumentos convocatórios e o disposto na Lei nº 8.666/93, com suas alterações.

Art. 28 Poderão ser utilizados recursos de tecnologia da informação na operacionalização das disposições de que trata este Decreto, bem assim na automatização dos procedimentos inerentes aos controles e atribuições dos órgãos gerenciador e participante.

Art. 29 Aplicam-se ao SRP e às contratações dele decorrentes as penalidades previstas na Lei Federal nº 8.666/93 e suas alterações posteriores.

§ 1º As penalidades de advertência e multa relativas ao inadimplemento de obrigações contratuais serão aplicadas pelos órgãos participantes e não participantes, caso existam, e deverão ser notificadas ao órgão gerenciador para acompanhamento da avaliação de desempenho do fornecedor.

§ 2º As demais penalidades previstas em lei serão aplicadas pelo órgão gerenciador do SRP, nos termos da legislação vigente, ficando os órgãos participantes e não participantes obrigados a comunicar ao órgão gerenciador a ocorrência de fatos ensejadores de sua imposição.

Art. 30 A ata de registro de preços poderá ser declarada nula pela Administração, por razões de ilegalidade, assegurados aos interessados a ampla defesa e o contraditório.

Art. 31 No âmbito do Poder Executivo, todos os processos que envolvam licitação para registro de preços e adesões a Atas deverão ser submetidos à análise prévia da Procuradoria Geral do Estado quanto aos aspectos jurídicos.

Parágrafo único. Nas entidades que, por determinação legal, possuem órgão jurídico próprio, a análise jurídica ficará a seu encargo.

Art. 32 Todos os processos que envolvam licitação para registro de preços e adesões a Atas deverão ser submetidos à análise prévia da Auditoria Geral do Estado em relação aos aspectos econômicos, financeiros e à avaliação dos procedimentos adotados, após a apreciação de que trata o artigo anterior.

Art. 33 Caberá à Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos e à Auditoria Geral do Estado definir, por meio de Portaria Conjunta, os procedimentos administrativos que deverão ser adotados na formalização de processos de adesão a Atas de Registros de Preços por órgãos e entidades que integram a Administração Pública Estadual Direta e Indireta.

Art. 34 Ficam revogados o Decreto 1.336-R, de 07 de junho de 2004, e o § 10 do art. 25 do Decreto 1.527-R, de 30 de agosto de 2005.

Art. 35 Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio da Fonte Grande, em Vitória, aos 24 dias do mês de janeiro de 2007; 186º da Independência; 119º da República e 473º do Início da Colonização do Solo Espírito-Santense.

PAULO CESAR HARTUNG GOMES
Governador do Estado

RICARDO DE OLIVEIRA
Secretário de Estado de Gestão e Recursos Humanos.

ANEXO B - DECRETO N.º 2340-R, 26 de agosto de 2009

DECRETO Nº 2340-R, DE 26 DE AGOSTO DE 2009.

Institui o Sistema Integrado de Gestão Administrativa – SIGA.

O **GOVERNADOR DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, no uso da atribuição que lhe confere o inciso V, “a” do art. 91 da Constituição Estadual,

CONSIDERANDO a necessidade de aumentar a **eficiência** dos processos administrativos;

CONSIDERANDO a importância de a Administração Pública dispor de um sistema de **controle** de utilização dos recursos públicos;

CONSIDERANDO que a **transparência** dos processos administrativos é dever da Administração Pública e fundamental para o controle social;

CONSIDERANDO a necessidade de **austeridade** na gestão dos recursos públicos;

CONSIDERANDO a implantação do **Programa Mais com Menos**, que visa aumentar o controle e a eficiência do gasto público,

DECRETA:

Art. 1º Fica instituído o **Sistema Integrado de Gestão Administrativa – SIGA**, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado.

Art. 2º O Sistema Integrado de Gestão Administrativa – SIGA é um sistema de informações que possibilita a gestão centralizada das atividades administrativas de todos os Órgãos da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo do Estado.

Art. 3º O SIGA possui todos os módulos, a seguir descritos, integrados:

- I. Cadastro de Fornecedores;
- II. Catálogo de Materiais e Serviços;
- III. Compras e Licitações, que compreende Banco de Preços, Compra Direta, Pregões Presencial e Eletrônico, Concorrência, Tomada de Preço, Convite e Registro de Preços;
- IV. Contratos, Acordos e Convênios;
- V. Patrimônio e Almoxarifado.

§ 1º Cada módulo será detalhado por meio de regulamento próprio.

§ 2º Os processos de aquisição tramitarão, em todas as suas fases, por meio eletrônico, não sendo dispensada a montagem do processo físico pelo Órgão solicitante.

§ 3º O processo físico mencionado no § 2º será regulamentado por portaria emitida pela Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos.

Art. 4º Os Órgãos da Administração Pública Estadual Direta e Indireta deverão utilizar o SIGA para fins de aquisições governamentais, bem como para gestão dos contratos e convênios e gestão patrimonial de suas administrações.

§ 1º A obrigatoriedade prevista no caput será exigida gradualmente, Órgão a Órgão, por meio de Portaria emitida pela Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos – SEGER, observada a capacidade do sistema e o treinamento dos servidores que o utilizarão.

§ 2º É facultado às Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas a utilização do referido Sistema, mediante pedido formal dirigido à SEGER, e após aprovação do Secretário da Pasta.

Art. 5º Cada Órgão deverá indicar ao Secretário da SEGER um servidor, escolhido pelo ordenador de despesas do Órgão e aprovado pelo Comitê de Implantação do SIGA, preferencialmente, dentre os efetivos atuantes no Grupo Administrativo ou setor similar. O servidor ficará responsável pela gestão do SIGA no respectivo Órgão, sendo formalizada a sua designação por meio de Portaria da SEGER.

§ 1º Para fins da gestão prevista no caput em razão da complexidade estrutural do Órgão, poderá ser designado uma Comissão de Gestão, formada por três servidores, respeitado o procedimento constante do caput.

§ 2º Pelo menos um dos servidores designados para compor a Comissão de Gestão deverá ser servidor efetivo atuante no Grupo Administrativo ou setor similar.

§ 3º O servidor ou a comissão designados serão responsáveis por administrar e centralizar as demandas e dificuldades dos vários setores do Órgão com relação ao Sistema, bem como gerenciar senhas de acesso, dando cumprimento ao Projeto de Implantação ao Sistema do respectivo Órgão.

Art. 6º Os servidores ou as comissões designados serão efetivamente capacitados pela SEGER para a utilização das funcionalidades do SIGA.

§ 1º As capacitações serão realizadas na Região da Grande Vitória, em locais e horários a serem definidos pela SEGER.

§ 2º A SEGER, se necessário, realizará capacitação nos centros regionais do Estado, como forma de difundir a operacionalização do SIGA.

Art. 7º O servidor que exercer funções relacionadas com o SIGA deverá guardar sigilo sobre dados e informações obtidas em decorrência do exercício de suas atribuições e dos pertinentes aos assuntos sob a sua fiscalização, sob pena de responsabilidade administrativa, civil e penal.

Art. 8º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio Anchieta, em Vitória, aos 26 dias de agosto de 2009; 188º da Independência; 121º da República; e, 475º do Início da Colonização do Solo Espírito-Santense.

PAULO CESAR HARTUNG GOMES
Governador do Estado

RICARDO DE OLIVEIRA
Secretário de Estado de Gestão e Recursos Humanos.

ANEXO C – PORTARIAS REGULAMENTARES DO SISTEMA SIGA

PORTARIAS SIGA	
Portaria Nº 57-R	Estabelece como uso obrigatório os módulos de compras e contratos para os seguintes órgãos SECT, SECULT, SESPORT e DIO.
Portaria Nº 95-R	Fica autorizado aos órgãos SEAG, SESA, SEDU, SEASDH, SEJUS, SECULT, SEAMA, IEMA, SETUR, IDURB, SESPORT, SEDES e SESP a celebração de convênios sem a utilização do Módulo de Convênios do SIGA.
Portaria Nº 93-R	Estabelece como uso obrigatório o módulo de almoxarifado para os seguintes órgãos SEJUS, SESP E DSPM.
Portaria Nº 92-R	Fica autorizada à Secretaria de Estado de Saneamento, Habitação e Desenvolvimento Urbano – SEDURB a celebração de convênios sem a utilização do Módulo de Convênios do Sistema Integrado de Gestão Administrativa – SIGA.
Portaria Nº 04-R	Estabelece como uso obrigatório o módulo de almoxarifado para os seguintes órgãos SESPORT e IDURB.
Portaria Nº 65-R e 66-R	Estabelece como uso obrigatório os módulos de compras e contratos para os seguintes órgãos SEDES, SETOP, SESP, ARSI, ASPE, ADERES, DER, RTV, IDURB, DSPM. Estabelece como uso obrigatório os módulos de almoxarifado para os seguintes órgãos SEDES, SETOP, ARSI, ASPE, ADERES, DER, RTV, SUPPIN. Estabelece como uso obrigatório os módulos de compras e contratos para os seguintes órgãos SESA, SRSV, SRSSM, SRSC, SRSCI, HABF, HDS, HJSN, HSJC, HSL, HRAS, HEPF, HIMABA, HSA, HINSG, HEAC, HDRC, CAPAAC, CREFES.
Portaria Nº 18-R	Estabelece o uso obrigatório dos módulos de compras e contratos para os órgãos SEAG, SEJUS, SEP e PGE.
Portaria Nº 50-R	Estabelece como obrigatório os módulos de compras e contratos para os órgãos PMES, PCES, DETRAN, CEASA, IDAF, INCAPER, SEDU, IOPES, CMBES e IASES. Estabelece como obrigatório o módulo de almoxarifado para os órgãos PMES, PCES, DIO, DETRAN, CEASA, IDAF e INCAPER.
Portaria Nº 44-R e 45-R	Estabelece como uso obrigatório o módulo de almoxarifado para os órgãos SEASTDH, FAPES, IJSN, JUCEES, IPAJM, ESESP. Estabelece como uso obrigatório os módulos de compras e almoxarifado para os órgãos SEG, CV, CM, SECOM, Vice-Governadoria, SEDURB, FAMES, APEES, PROCON/ES, FAPES, IJSN, JUCEES, IPAJM e ESESP.
Portaria Nº 38-R	Estabelece como uso obrigatório o módulo almoxarifado para os seguintes órgãos SEG, SEDURB, CM, CV, Vice-Governadoria, SECOM, PROCON, FAMES e APEES.
Portaria Nº 36-R	Estabelece como uso obrigatório o módulo de almoxarifado para os órgãos SEGER, SECONT, PRODEST, SEAG, SEP, PGE, SEFAZ, SEAMA, IEMA e SETUR.
Portaria Nº 26-R	Estabelece como uso obrigatório o módulo de compras para a SEFAZ.
Portaria Nº 22-R	Estabelece como uso obrigatório os módulos de compras e contratos para os seguintes órgãos SETUR, SEAMA, IEMA, SEADH.
Portaria Nº 07-R	Estabelece como uso obrigatório o uso do módulo de contratos para os seguintes órgãos SECONT, SEGER e PRODEST.

Tabela 9 - Portarias Regulamentares do Sistema SIGA

Disponível em: <http://www.compras.es.gov.br/default.asp#4>