

## O PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DA EFICIÊNCIA E AS COMPRAS PÚBLICAS POR SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

BADO, Mariana Leite<sup>1</sup>

### RESUMO

Tendo em vista o princípio da eficiência, inserido na Carta Magna brasileira por meio da Emenda Constitucional no. 19 de 1998, o presente trabalho visa articular seu conceito e significado com a ferramenta de compras públicas denominada Sistema de Registro de Preços. Esta ferramenta tem previsão legal na Regulamentação do inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal de 1988, qual seja a Lei no. 8.666 de 1993, que dispõe sobre o dever de realizar aquisições por tal sistema sempre que possível, e representa importante mecanismo para a efetivação do mencionado princípio. Para isso, em um primeiro momento é feita uma breve descrição dos períodos históricos da administração pública brasileira, fazendo um paralelo com o significado e maneira de gerir os recursos públicos e a correspondente legislação (em termos de aquisições públicas) em cada um. Após, o conceito do princípio da eficiência é explorado com base nos autores da área e no terceiro item são descritas brevemente as modalidades e tipos de licitação da Lei no 8.666/93. Então, o Sistema de Registro de preços é aprofundado em relação às suas finalidades de aplicação, vantagens e desvantagens que apresenta, e quanto à sua adequabilidade, com base no Decreto no. 3.931/2001. Por fim, são discutidas as inovações do Decreto no. 7.892/2013 para assim elucidar o Sistema de Registro de Preços como principal meio de se atingir o princípio da eficiência nas aquisições de âmbito público.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Eficiência. Licitações. Sistema de Registro de Preços.

### ABSTRACT

Based on the efficiency principle inserted in the Brazilian Constitution by the Constitutional Amendment no. 19 of 1998, this study aims to articulate its concept and meaning with the public procurement tool called System of Price Registration. This tool has legal provision in the Rules of Article 37, item XXI, of the Brazilian Federal Constitution of 1988, that is, the Law no. 8666 of 1993 which provides for the obligation to make acquisitions through that system whenever possible, making it an important mechanism for the realization of the efficiency principle. At first, this study presents a brief description of the historical periods of the Brazilian public administration, drawing a parallel between the meaning and way to manage public resources, and the corresponding legislation (in terms of public procurements) in each period. Secondly, the concept of the efficiency principle is explored based

<sup>1</sup> Pregoeira, Analista de Controle no Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR) – Área Administrativa. Especialista em Direito Administrativo pela Universidade Anhanguera – UNIDERP. Graduada em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas – ESAG.

on authors of the area. Additionally, procedures and types of biddings of the Law 8.666/93 are briefly described. Subsequently, the System of Price Registration is detailed in relation to its application purposes, advantages and disadvantages, and its suitability, based on the Decree no. 3.931/2001. Finally, the innovations of the Decree no. 7.892/2013 are discussed in order to elucidate the System of Price Registration as the primary means of achieving the efficiency principle in public procurements.

**Keywords:** Public Administration; Efficiency; Biddings; System of Price Registration.

## 1. INTRODUÇÃO

Para que a administração pública possa cumprir seus objetivos e exercer suas atribuições, ela precisa adquirir materiais, contratar serviços, e para tanto procede com base na Lei de Licitações, qual seja a Lei nº. 8.666/1993, devendo observar também os dispositivos relacionados ao direito administrativo, seus princípios orientadores, dentre eles o da eficiência, da boa administração.

Dessa forma, o presente trabalho objetiva demonstrar que o Sistema de Registro de Preços (SRP), é o modo mais adequado, no contexto de suas características e finalidades, para alcançar a eficiência nas aquisições de âmbito público. Posto que este mecanismo não obriga as contratações e possibilita a utilização da Ata de Registro de Preços por outros órgãos, diminuindo assim os custos com procedimentos licitatórios em geral.

As contratações públicas representam importante parcela na movimentação da economia nacional e o modo como esta questão vem sendo tratada segue o formato instituído nos diferentes períodos pelos quais a administração pública brasileira passou e está passando. Percebe-se que a questão da eficiência é abordada com maior ênfase apenas em tempos recentes, e que ainda se carece de estudos mais aprofundados sobre planejamento e maneiras de buscar efetivar o princípio da eficiência nas compras públicas.

No sentido de contribuir para o enriquecimento teórico destas questões, buscou-se elucidar o SRP como principal ferramenta propulsora do bom uso dos recursos públicos, pa tanto, foram pesquisados os períodos históricos da administração pública brasileira com foco na maneira de gerir o dinheiro público, verificando-se se existia preocupação com sua gestão. Em seguida o princípio da eficiência é conceituado com base em autores de direito administrativo e as diferentes modalidades licitatórias são abordadas, para embasar, posteriormente, a análise de qual o melhor formato de proceder às aquisições públicas, qual deles proporciona um retorno mais eficiente à sociedade, em termos de utilização de seus recursos.

Termina-se por abordar as inovações trazidas pelo novo Decreto regulamentador do Sistema de Registro de Preços, a título de reforço de seus benefícios nas aquisições publicas, chegando-se a conclusão de que, planejando as compras e utilizando a ferramenta de modo adequado, de acordo com as finalidades para as quais foi criada, ela é a que proporciona maior eficiência nas compras de âmbito publico.

## 2. PERÍODOS HISTÓRICOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

É possível falar em ao menos três períodos históricos da administração pública no Brasil. O primeiro foi marcado pelo patrimonialismo, o segundo pela burocracia, através da primeira reforma burocrática de 1936, atingindo então o período gerencial, pela reforma iniciada em 1995<sup>2</sup>. A questão da eficiência permeia todos estes períodos, sendo considerada de diferentes formas, como veremos adiante, com a breve caracterização de cada um deles.

O Patrimonialismo esteve presente mais fortemente no Brasil até o início do século XX, de acordo com Bresser Pereira<sup>3</sup>, “[...] Nesse tipo de administração, o Estado era entendido como propriedade do rei. O nepotismo e o empreguismo, senão a corrupção, eram a norma”, assim, como tal formato ia de encontro ao capitalismo, para o qual é imprescindível a separação entre Estado e mercado, buscou-se adotar a administração pública burocrática.

Enquanto no patrimonialismo a seleção de pessoas para trabalhar no serviço público era feita com base no personalismo e nos relacionamentos, na administração pública burocrática o processo ocorre baseando-se na competência e especialização das pessoas. Os interesses pessoais sobrepõem-se aos públicos na administração patrimonialista, já na burocrática o gestor deve portar-se como funcionário, de modo impessoal. O sistema de dominação é patriarcal e carismático no primeiro, ao passo que no segundo caso é efetivado pelo regime técnico racional-legal. Tem-se o cidadão como alvo de assistência e caridade no patrimonialismo, mas como sujeito de direito na burocracia<sup>4</sup>.

Apesar das diferenças citadas, há semelhanças entre a administração patrimonialista e a burocrática: em ambas existe hierarquia; tendência à centralização e irracionalidade (por excesso de burocracia); informalidade e corrupção; e por último, as duas maneiras de administrar enxergam o cidadão como beneficiário, não como sujeito ativo<sup>5</sup>.

No contexto patrimonialista brasileiro, é possível encontrar somente um Decreto que comente a respeito de aquisições públicas por meio de algum procedimento mais específico, o Decreto nº 4.536 de 28 de janeiro de 1922, que organizou o Código de Contabilidade da União. Ao falar da despesa pública em seu capítulo IV, art. 49, dispõe que o empenho da despesa deverá estar precedido de contrato por concorrência pública. A Constituição do período, consolidada em 24 de fevereiro de 1891, apenas comentou acerca da competência privativa do Congresso Nacional, no art. 34, de orçar a receita, fixar a despesa federal anualmente e tomar as contas da receita e despesa de cada exercício financeiro<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro 1996, p. 04-05. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=87>>. Acesso em: 03 abr. 2013.

<sup>3</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado e administração pública gerencial. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003. p. 241.

<sup>4</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro 1996, p. 04-05. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=87>>. Acesso em: 03 abr. 2013.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> SALOMÃO, Lúcia. O Surgimento da Licitação no Brasil. P. 05. Disponível em: <[http://www.jurisway.org.br/v2/cursosentrar.asp?id\\_](http://www.jurisway.org.br/v2/cursosentrar.asp?id_)

Sobre a administração burocrática, implantada no Brasil em 1936, baseada nos princípios elaborados por Max Weber, Bresser Pereira (2003, p. 241) afirma que, em relação ao grande Estado social e econômico do século XX, “[...] verificou-se que ela não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público”, apresentando-se “[...] lenta, cara, auto-referida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”, dessa forma, consoante o autor, a questão da eficiência não era central, tornando-se importante somente quando o Estado assumiu inúmeros serviços sociais e funções econômicas.

Assim, dentre outros motivos, o crescimento do Estado tornou necessário o desenvolvimento de uma administração pública gerencial, que estivesse preocupada com a eficiência na prestação de serviços à população. Conjugando-se também a influência da administração empresarial, a partir do término da Segunda Guerra Mundial, a administração pública aos poucos se transformou, passou por mudanças em direção à flexibilização, à descentralização, ao atendimento do cidadão (em contraponto ao excessivo foco nos processos que possuía a burocracia), preocupando-se cada vez mais com os resultados a serem atingidos<sup>7</sup>.

As Constituições Federais de 1934, 1937 e 1946 não possuem qualquer comando sobre maneiras de execução da despesa pública. Somente no ano de 1964 reaparece disposição sobre contratações públicas e, desta vez, com a expressão licitação. A Lei no 4.401 estabelecia normas para a licitação de serviços e obras e aquisição de materiais no Serviço Público da União, e citava somente a concorrência nos formatos pública e administrativa, quando o montante ultrapassasse 500 vezes o valor do salário mínimo e quando fosse inferior a este valor, respectivamente<sup>8</sup>.

Conforme explica Bresser Pereira<sup>9</sup>, “[...] a primeira tentativa de reforma gerencial da administração pública brasileira (...) aconteceu no final dos anos 60, através do Decreto lei no. 200, de 1967”, mas somente efetivou-se durante os anos 90, após o amadurecimento das características gerenciais, as quais foram evoluindo e consolidando-se, tanto política, como técnica e socialmente no Brasil, representando um importante marco a inclusão do princípio da eficiência na Constituição de 1988, por meio da EC no. 19 de 1998.

A administração pública gerencial possui algumas semelhanças com a burocrática, quais sejam: são abordagens pragmáticas, racionais, em oposição ao patrimonialismo, bem como tentam melhorar a prestação de serviços aos cidadãos. Contudo, na burocracia a sociedade é mera receptora de serviços e no gerencialismo o cidadão é tido como cliente, desta forma busca-se atender as necessidades que este apresenta. Na primeira abordagem o Estado relaciona-se com o mercado de

curso=1186>. Acesso em: 03 abr. 2013.

<sup>7</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro 1996, p. 05. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=87>>. Acesso em: 03 abr. 2013.

<sup>8</sup> SALOMÃO, Lídia. O Surgimento da Licitação no Brasil. P. 05. Disponível em: <[http://www.jurisway.org.br/v2/cursosentrar.asp?id\\_curso=1186](http://www.jurisway.org.br/v2/cursosentrar.asp?id_curso=1186)>. Acesso em: 03 abr. 2013.

<sup>9</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado e administração pública gerencial. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003, p. 241.

modo intervencionista, e na segunda deve ser gradativamente mais regulador e menos executor. Em relação à burocracia, praticamente inexistente controle social, já na administração gerencial considera-se a avaliação dos resultados da ação estatal por parte da sociedade<sup>10</sup>.

No período compreendido entre 1967 e 1993 é que as licitações firmaram-se como regra para as compras públicas. A CF de 1967 trouxe várias disposições em relação às despesas públicas e o Decreto lei no. 200, de 1967, determinou regras objetivas para as licitações, dispondo sobre as modalidades concorrência, tomada de preços e convite, bem como sobre o edital e algumas etapas do procedimento<sup>11</sup>.

Essa norma foi revogada pelo Decreto lei no 2.300, de 1986, o qual amplamente dispôs sobre as regras e modalidades licitatórias, incluindo concurso e leilão, e discriminou de forma detalhada as etapas do procedimento, bem como ordenou a formalização e demais procedimentos referentes aos contratos com a administração pública<sup>12</sup>.

A Constituição de 1988 determinou no art. 22, inc. XXVII, que legislar sobre licitações e contratos compete privativamente à União e impôs, no art. 37 inc. XXI, a necessidade (com exceções) de realizar procedimento licitatório para contratações de obras, serviços, compras e alienações. Este último inciso está regulamentado pela Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, a qual rege atualmente as licitações e contratos administrativos, e à qual estão subordinados, conforme parágrafo único de seu art. 2º, os órgãos da administração direta, fundos especiais, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e outras entidades que sejam controladas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, direta ou indiretamente.

Em conjunto, outras normas disciplinam a matéria, como a Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002, a qual criou uma nova modalidade de licitação, denominada pregão, no sentido de proporcionar maior celeridade às compras públicas.

Em especial, sobre o Sistema de Registro de Preços, foi editado o Decreto no 7.892 em 23 de janeiro de 2013, revogando os Decretos no 3.931/01 e 4.342/02, esclarecendo divergências e inovando alguns aspectos sobre a utilização do mecanismo.

A seguir, o conceito de eficiência será abordado e serão vistas as diferentes modalidades e tipos de licitação atualmente utilizados, com base nos comandos da legislação sobre o tema, para embasar a posterior análise e comparação entre os mecanismos no sentido de verificar qual deles melhor atende ao princípio.

<sup>10</sup> BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro 1996. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=87>>. Acesso em: 03 abr. 2013, p. 04-05.

<sup>11</sup> SALOMÃO, Lídia. O Surgimento da Licitação no Brasil. Disponível em: [http://www.jurisway.org.br/v2/cursosentrar.asp?id\\_curso=1186](http://www.jurisway.org.br/v2/cursosentrar.asp?id_curso=1186). Acesso em: 03 abr. 2013, p. 06.

<sup>12</sup> Idem.

### 3. O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência foi incluído na Constituição Federal de 1988 através da EC 19/1998, dentro do contexto da Reforma Administrativa ocorrida na época, com o objetivo de desburocratizar a Administração Pública brasileira, torná-la mais célere, com foco nos resultados, em oposição à grande importância que era dada aos processos no âmbito da administração burocrática.

Com isso, o *caput* do art. 37 da CF/88 passou a estabelecer como princípios a serem obedecidos por toda a administração pública, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Para França (2007, p. 2), a inclusão deste princípio ocorreu “[...] para tentar oferecer respostas às acusações de praxe contra a administração pública brasileira, tais como a corrupção, nepotismo, baixa qualidade dos serviços públicos [...] etc”.

Sobre este princípio, também conhecido como “dever da boa administração”, Gasparini (2011, p. 76), esclarece que “[...] impõe à Administração Pública direta e indireta a obrigação de realizar suas atribuições com rapidez, perfeição e rendimento [...]”, quanto à perfeição, afirma que “[...] a realização cuidadosa das atribuições evita desperdício de tempo e de dinheiro públicos”.

O ilustre autor Bandeira de Mello<sup>13</sup> avalia que o princípio da boa administração significa “[...] desenvolver a atividade administrativa ‘do modo mais congruente, mais oportuno e mais adequado aos fins a serem alcançados, graças à escolha dos meios e da ocasião de utilizá-los, concebíveis como os mais idôneos para tanto”.

Deste modo, pode-se afirmar que o princípio em estudo obriga a administração pública a maximizar os resultados pretendidos, do modo mais adequado e econômico. No tema licitações, significaria buscar realizar as aquisições na modalidade mais apropriada, com base no que indica a legislação, e utilizar os mecanismos disponíveis com vistas a otimizar a aplicação dos recursos públicos.

Para viabilizar a análise do Sistema de Registro de Preços e proceder com sua comparação em relação aos outros formatos de compra pública, segue descrição breve das modalidades estabelecidas pela Lei nº. 8.666/93, bem como das maneiras de proceder com aquisições sem licitação (dispensa e inexigibilidade).

### 4. LICITAÇÕES

Para que os órgãos públicos possam manter-se e realizar suas atividades, atendendo tanto à administração interna quanto à sociedade, eles necessitam efetuar aquisições. Entretanto, não procedem da mesma forma que a iniciativa privada, pois o setor público, quando precisa tanto adquirir, como alienar, locar bens e contratar a execução de obras e serviços, deve licitar, com vistas a atender aos princípios da

<sup>13</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. 1040 p. 122.

impessoalidade e isonomia, além da economicidade. Para Meirelles<sup>14</sup>, a Licitação pode ser definida como um

[...] procedimento administrativo mediante o qual a administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

O processo de licitação, como já visto, é imposto pela CF/88 em seu art. 37, inciso XXI, esclarecendo que são excluídos alguns casos especificados na legislação, em que não é necessário realizar procedimento licitatório, os quais são dispostos na lei como situações em que a licitação é dispensada, dispensável, ou inexigível.

#### 4.1. DISPENSA E INEXIGIBILIDADE

Existem casos em que a licitação pode não ser realizada, tanto por força da lei quanto por escolha da Administração, assim ocorrendo, são tomados procedimentos internos para efetivar a contratação direta nas situações em que a licitação é dispensada, dispensável e quando há inexigibilidade.

A licitação é dispensada, de acordo com Meirelles<sup>15</sup>, quando a própria lei, no art. 17, inciso I e II, declara-a assim,

[...] com relação a imóveis: nos casos de doação em pagamento; investidura; venda ou doação a outro órgão público; alienação, concessão de direito real de uso, locação ou permissão de uso de habitações de interesse social. Com relação a móveis: nos casos de doação, permuta, venda de ações e títulos, venda de bens produzidos ou comercializados por órgãos ou entidades da Administração e venda de materiais e equipamento inservíveis.

No segundo caso, o processo licitatório não ocorre por conveniência e oportunidade, é o administrador que opta pela não realização do processo, observando, principalmente, se os benefícios trazidos pela realização do mesmo, como contratação mais vantajosa, são maiores que seus custos, econômicos, por exemplo, de publicação na imprensa e de realização de testes laboratoriais<sup>16</sup>.

A lei enumerou vinte e seis possibilidades para tanto, em seu art. 24, alguns exemplos: caso de guerra e grave perturbação da ordem; emergência ou calamidade pública; rejeição das propostas com preços excessivos na licitação; comprometimento da segurança nacional; compras de gêneros alimentícios perecíveis; aquisição de bens ou serviços nos termos de acordo internacionais; aquisição ou restauração de obras de arte e objetos históricos; aquisição de componentes ou peças necessárias à manutenção de equipamentos durante o período de garantia, dentre outras<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005., p. 271.

<sup>15</sup> Ibidem, p. 276-277.

<sup>16</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários a lei de licitações e contratos administrativos. 10.ed. São Paulo: Dialética, 2004. 703 p. ISBN 85-7500-106-X

<sup>17</sup> Procuradora do Ministério Público de Contas no Paraná, titular da 5.ª Procuradoria de Contas.

Ocorre inexigibilidade de licitação quando não é possível instaurar competição no processo licitatório, “[...] quer pela natureza específica do negócio, quer pelos objetivos sociais visados pela administração”<sup>18</sup>. No art. 25 são descritas três hipóteses de inexigibilidade, quais sejam:

I - para aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, vedada a preferência de marca, (...); II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação; III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

Os referidos serviços técnicos do art. 13 da lei são:

I - estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos; II - pareceres, perícias e avaliações em geral; III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras; III - assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias; IV - fiscalização, supervisão ou gerenciamento de obras ou serviços; V - patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas; VI - treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; VII - restauração de obras de arte e bens de valor histórico.

Por fim, em relação às diferenças entre inexigibilidade e dispensa de licitação, Justen Filho<sup>19</sup>, dispõe que “[...] a inexigibilidade é uma imposição da realidade extra normativa, enquanto a dispensa é uma criação legislativa”.

No próximo tópico, são tratadas as modalidades pelas quais as licitações podem ser realizadas, sendo importante ressaltar que a opção por qualquer uma delas deve ter como base as disposições legais que serão citadas.

## 4.2. MODALIDADES LICITATÓRIAS

As modalidades são consideradas, pelos autores da área, como espécies do gênero licitação, elas têm características próprias e servem para certos tipos de contratação. Estão dispostas no art. 22 da Lei nº. 8.666/93 a concorrência, tomada de preço, o convite, concurso e leilão. Outrossim, foi instituída, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, através da Lei nº. 10.520/02, modalidade licitatória denominada pregão.

Quanto à concorrência, corresponde à “[...] modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto” (parágrafo 1º do art. 22 da Lei nº. 8.666/93). Deve ocorrer sempre que o valor da contratação superar o valor de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para obras e serviços de engenharia e de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta

<sup>18</sup> Ibidem, p 281.

<sup>19</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Op. cit., p. 275.

mil reais) para compras e serviços que não sejam de engenharia. A publicidade da licitação, nesta modalidade, deve ser feita com antecedência mínima de 45 dias, para os tipos Melhor Técnica ou Técnica e Preço, e de 30 dias quando ocorrer nos outros tipos, tal prazo finaliza-se na data marcada para recebimento das propostas (Lei nº. 8.666/93, arts. 23, I, “c”; 23, II, “c”; 21, parágrafo 2º, I, “b”; 21, parágrafo 2º, II, “a”).

A tomada de preços “[...] é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação” (parágrafo 2º do art. 22 da Lei nº 8.666/93). Como na modalidade concorrência, deve ser adotada em certos patamares de valores, que correspondem a até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) quando o objeto do contrato for obra ou serviço de engenharia e até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para compras e outros serviços. A publicidade deve ocorrer com antecedência mínima de 30 dias, nos tipos Melhor Técnicos ou Técnica e Preço, e de 15 dias em outros casos (Lei nº. 8.666/93, arts. 23, I, “b”; 23, II, “b”; 21, parágrafo 2º, II, “b”; 21, parágrafo 2º, III).

Como dispõe o parágrafo 3º do art. 22 da Lei nº. 8.666/93, o convite

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

Tal modalidade deve ser adotada em caso de contratações de obras e serviços de engenharia que tenham seu valor estimado em até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) ou para compras e outros serviços avaliados em até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais). A licitação, neste caso, deve ter publicidade mínima de cinco dias úteis (Lei nº. 8.666/93, arts. 23, I, “a”; 23, II, “a”; 21, parágrafo 2º, IV).

Para o concurso não há limites quanto a valores, e pode ocorrer

[...] entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

O leilão, conforme redação dada pela Lei nº. 8.883, de 1994, pode ocorrer entre “quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação”. Assim como no concurso, não foram estabelecidos valores para esta modalidade.

A modalidade pregão deve ser adotada, independentemente do valor da contratação, para a aquisição de bens e serviços comuns, os quais estão definidos no parágrafo único do art. 1º da Lei nº. 10.520/02 como “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”. Neste caso devem decorrer no mínimo oito dias úteis, a partir da publicidade da licitação, até a data marcada para apresentação das propostas.

O parágrafo 1º, art. 2º, da Lei nº. 10.520/02 possibilita a realização desta modalidade através de recursos da tecnologia da informação, e de acordo com regulamentação específica, a qual corresponde ao Dec. nº. 5.450/05, que dispõe sobre o pregão eletrônico, em seu art. 2º, como modalidade de licitação do tipo Menor Preço, que “realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet”, a inviabilidade de proceder-se assim deve ser justificada pela autoridade competente da organização.

A Lei nº. 10.520/02 dispõe em seu art. 11 que o pregão, igual à concorrência, poderá ser adotado como modalidade licitatória nas compras e contratações de bens e serviços comuns, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços, de acordo com regulamento específico, o qual será comentado adiante.

Toda licitação deve estar pautada nas indicações acima comentadas, bem como devem cumprir as disposições sobre suas fases interna e externa, as quais correspondem, respectivamente, às atividades que antecedem a publicação da licitação e as que devem ser realizadas posteriormente.

### 4.3. TIPOS DE LICITAÇÃO

Os tipos de licitação representam os diferentes critérios de julgamento para apontar a proposta mais vantajosa para a administração pública. Conforme explica Meirelles<sup>20</sup>, “[...] em certas licitações prepondera o interesse econômico, noutras o técnico, e noutras, ainda, conjugam-se a técnica e o preço”, obtendo-se assim quatro tipos de licitação, quais sejam: de menor preço, de melhor técnica, técnica e preço e de maior lance ou oferta (em caso de alienação de bens ou concessão de direito real de uso, de acordo com o art. 45, parágrafo 1º, da Lei nº. 8.666/93).

Mais comumente, é o tipo de menor preço o utilizado pela administração pública, por esta objetivar, em grande parte de suas contratações, principalmente a vantagem econômica. Os tipos de melhor técnica e técnica e preço são mais adequados para as licitações de serviços de natureza intelectual, que envolvam projetos, fiscalização, cálculos, serviços ligados à engenharia consultiva em geral.

Com o conhecimento das modalidades e tipos de licitação, passa-se a aprofundar o tema deste trabalho, O sistema de Registro de Preços, que pode ser realizado através da concorrência ou do Pregão e pelo critério de julgamento do menor preço ou técnica e preço, conforme será discorrido.

<sup>20</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. Op. cit., p. 316.

## 5. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

É o art. 15 da Lei nº 8.666/93, por seu inciso II, que recomenda que as compras, sempre que possível, sejam processadas pelo Sistema de Registro de Preços. Este art. é regulamentado atualmente pelo Dec. nº 7.892/13, que revogou os Decs. 3.931/01 e 4.342/02. No decorrer do próximo item, as colocações serão feitas com base no Dec. 3931/01, para então, serem abordadas as inovações do atual regulamento do SRP no item seguinte.

Para Medauar<sup>21</sup>, Registro de Preços é uma maneira de a Administração realizar compras, sendo que, “[...] por esse sistema, os interessados em vender bens ao poder público indicam o valor de tais bens, válidos por certo período, e as quantidades que podem fornecer, se solicitadas”.

O Registro de Preços, para Bandeira de Mello<sup>22</sup>, “[...] é um procedimento que a Administração pode adotar perante compras rotineiras de bens padronizados ou mesmo na obtenção de serviços”, pois, pressupondo que necessitará de tais bens ou serviços com frequência, a Administração “[...] abre um certame licitatório em que o vencedor, isto é, o que ofereceu a cotação mais baixa, terá seus preços registrados<sup>23</sup>.”

Como explica Justen Filho<sup>24</sup> “[...] numa licitação de Registro de Preços, os interessados não formulam propostas unitárias de contratação, elaboradas em função de quantidades exatas”, ao contrário de uma licitação comum, “[...] as propostas definem a qualidade do produto e o preço unitário, mas as quantidades a serem adquiridas e a ocasião em que ocorrerá a aquisição dependerão das conveniências da Administração”<sup>25</sup>.

No Dec. nº 3.931/01, art. 1º, inciso I, e agora no Dec. nº 7.892/13, art. 2º, inciso I, assim está definido o SRP: “conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”. Sobre o qual, Jacoby Fernandes<sup>26</sup> comenta que se constitui em uma descrição do que é o SRP, cabendo então à doutrina o dever de conceituá-lo. Desse modo, segue o conceito do SRP, nas palavras do autor:

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

Constitui-se em procedimento especial, segundo Jacoby Fernandes<sup>27</sup>, “[...] por não obrigar a aquisição do produto ou serviço”, evidenciando assim a flexibilidade do SRP, pois permite “[...] à Administração comprar de acordo com suas necessidades diretas, não meramente estimativas e sem qualquer referência segura”<sup>28</sup>. É sui generis,

<sup>21</sup> MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 11. ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p.188.

<sup>22</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Op. cit, p 542.

<sup>23</sup> Idem.

<sup>24</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Op. cit.,. 45.

<sup>25</sup> Ibidem, p. 145.

<sup>26</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. p. 30.

<sup>27</sup> Ibidem, p. 31.

<sup>28</sup> Ibidem, p. 33.

porque a Administração e o licitante vencedor ficam vinculados à proposta vencedora na mesma medida jurídica, conseqüentemente,

- a) a Administração não está obrigada a comprar;
- b) o licitante tem o dever de garantir o preço, salvo supervenientes e comprovadas alterações dos custos dos insumos;
- c) a Administração não pode comprar de outro licitante que não seja aquele que ofereceu a melhor proposta;
- d) o licitante tem a possibilidade de exonerar-se do compromisso assumido na ocorrência de caso fortuito ou força maior, na forma preconizada, inclusive no parágrafo 2º, art. 13, do Decreto nº 3.931/01.<sup>29</sup>

No SRP ocorre licitação através da modalidade concorrência ou pregão (incluindo-se o pregão eletrônico, em consonância ao exposto anteriormente no art. 14 do Dec. 3.931/01 e ao mantido no art. 7º do Dec. 7.892/13), por serem estas as que mais ampliam a competição, não restringindo a participação a cadastrados ou convidados, por não terem valor máximo estabelecido que limite a sua aplicação, e por terem ato convocatório publicado na imprensa oficial, resultando em publicidade máxima<sup>30</sup>.

A seleção da proposta mais vantajosa decorre da possibilidade de realizar a licitação do SRP tanto pelo tipo Menor Preço como através do tipo Técnica e Preço, sendo indispensável indicar com precisão o objeto pretendido pela Administração, para que se possa proclamar como vencedora a proposta que atender a todos os requisitos do edital. O SRP possibilita a seleção da proposta mais vantajosa garantindo com maior eficácia o princípio da isonomia, por ampliar a competitividade e, dessa forma, otimizar a possibilidade de obter-se tal proposta<sup>31</sup>.

Em relação à futura e eventual contratação, o horizonte de tempo equivale a um ano e é eventual pela característica especial do SRP, que não obriga a contratação por parte da Administração, como já mencionado.

Vistos alguns conceitos do Sistema de Registro de Preços e algumas de suas características, no item seguinte são elencados princípios especiais que devem ser atendidos quando da utilização de tal mecanismo.

## 5.1. FINALIDADES E APLICAÇÃO

O SRP foi formulado com o propósito de ser útil para as aquisições de produtos que são necessários com freqüência na administração pública, sendo considerado, então, conveniente haver uma forma de registrar o preço unitário de tais itens para que se possa emitir uma “[...] autorização de fornecimento sempre que necessária a reposição de quantidades do item, pelo valor consignado no julgamento do processo licitatório” (SILVA; RIBEIRO & RODRIGUES, 2002, p. 178). O descrito procedimento pode tornar mais simples e amenizar a burocracia das compras mais comuns do órgão, sendo que existem casos mais apropriados para utilizar-se o SRP.

<sup>29</sup> Ibidem, p. 34.

<sup>30</sup> Ibidem, p. 35.

<sup>31</sup> Ibidem, p. 37-38.

Nos termos do art. 2º do Dec. nº 3.931/01 e do art. 3º do Dec. nº 7.892/13, o SRP deve ser adotado, de preferência:

- I. quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações freqüentes;
- II. quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;
- III. quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e
- IV. quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

As contratações frequentes devem referir-se ao mesmo objeto, e estão “[...] relacionadas a necessidades permanentes e renováveis”<sup>32</sup>. Em relação às compras, “[...] o registro de preços destina-se àqueles casos em que o objeto adquirido é consumido ou se exaure em breve espaço de tempo, gerando necessidades de novas aquisições”<sup>33</sup>, são trazidos exemplos pelo autor, como alimentos, vestuários, medicamentos, material de consumo, dentre outros. No que tange aos serviços, o Registro de Preços “[...] relaciona-se com necessidades homogêneas quanto ao objeto, mas que não possam ser predeterminadas”<sup>34</sup>, melhor explicando:

[...] imagine-se o atendimento à limpeza, que pode envolver variações de intensidade e local. Isso impede a pactuação de um contrato único, de cunho continuado. A Administração pode necessitar dos préstimos do particular por algumas semanas ou dias, em certos locais. Depois disso, a contratação perderá o objeto. Assim, e ao invés de formular um contrato único, de objeto amplo e relativamente indeterminado, por prazo mais extenso e que pode importar no desperdício de recursos, a solução mais adequada será a realização de contrato específico, determinado e limitado à necessidade concretamente verificada. Para tal, a solução do registro de preços é a mais adequada.

Sobre a execução parcelada, como disposta no inciso II, poderia indicar autorização da “[...] adoção do sistema de registro de preços quando a necessidade estatal puder ser predeterminada em seus montantes globais, mas pressupuser execução fracionada da prestação”<sup>35</sup>, entretanto, o autor afirma que não se constitui em justificativa para adoção de SRP, sendo, pois, conforme Justen Filho a necessidade de parcelamento conjugada com a “[...] impossibilidade de prever quantitativos e épocas precisas para a execução de cada parcela”, que deve conduzir à aplicação do Registro de Preços, tanto para compras, como para serviços.

O atendimento a mais de um órgão ou entidade administrativa, através do SRP, é possível quando, além de haver interesse compartilhado por elas, configure-se uma das situações expostas nos outros incisos e, ademais, que o objeto demandado pelas

<sup>32</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Op. cit., p. 150.

<sup>33</sup> Idem.

<sup>34</sup> Ibidem, p. 151.

<sup>35</sup> Idem.

mesmas seja idêntico ou equivalente. Um exemplo é a compra de cartuchos para impressora, em que dois órgãos não utilizam as mesmas marcas de impressoras e estas não comportam suprimentos iguais, assim, é claro que o Registro de Preços não satisfaria as duas entidades<sup>36</sup>.

Também, e por último, é aplicável o Registro de Preços quando não for possível definir antecipadamente a quantidade que será necessária à Administração, no entanto, comenta Justen Filho<sup>37</sup>, que “[...] o que impede a previsão sobre o quantitativo a ser demandado pela Administração não é a ‘natureza do objeto’, mas as características da necessidade administrativa”, a exemplo de, como continua Justen Filho<sup>38</sup> “[...] quando se produz registro de preços para gasolina, medicamentos ou fotocópias, a causa da imprevisibilidade não reside em alguma peculiaridade do objeto – mas nas circunstâncias da necessidade a cujo atendimento os objetos são voltados”.

Tendo conhecimento sobre as situações em que é oportuno o Registro de Preços, faz-se necessário também, para melhor embasar a decisão quanto à sua realização, o entendimento sobre as vantagens e desvantagens que a ferramenta trás para a organização.

## 5.2. VANTAGENS E DESVANTAGENS

Como discorre Jacoby Fernandes<sup>39</sup>, é “unânime entre os administradores públicos, após conhecer as vantagens do Sistema de Registro de Preços, o interesse em proceder à implantação”. Sendo assim, as mesmas serão a seguir descritas, em termos efetivos e práticos, de acordo com Jacoby Fernandes, pois “[...] decorrem da sistematização das informações de representantes de órgãos que já o implantaram”.

Mas, para que se possa ter uma ideia mais completa e maior clareza das ocasiões em que o Registro de Preços é aplicável, além de também serem abordadas vantagens do ponto de vista de outro autor, Justen Filho, serão vistas algumas desvantagens do SRP observadas por este.

Primeiramente, é uma vantagem a desnecessidade de dotação orçamentária, pois, ao contrário do sistema de licitação convencional, em que é gerado um compromisso com o licitante vencedor, que só deixa de existir excepcionalmente, no Registro de Preços a Administração não é obrigada a firmar contratações e, por isso, não necessita de previsão orçamentária antecipadamente, pois, adotando o SRP, ela “[...] deixa a proposta mais vantajosa previamente selecionada, ficando no aguardo da aprovação dos recursos orçamentário e financeiros”<sup>40</sup>.

O atendimento de demandas imprevisíveis aparece como segunda vantagem, já que, considerando a dificuldade em prever o consumo de certos bens, como pneus, lâmpadas, baterias de automóveis, entre outros que têm a sua vida útil afetada por

<sup>36</sup> Ibidem, p. 152.

<sup>37</sup> Idem.

<sup>38</sup> Idem.

<sup>39</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Op. cit. p. 97.

<sup>40</sup> Ibidem, p. 98.

diversos fatores, o SRP possibilita o aumento das margens de fatores imprevisíveis, pois, como os preços já estão registrados, a Administração pode proceder diretamente à solicitação do produto, ou serviço, ao licitante vencedor<sup>41</sup>.

Diferentemente ocorre na licitação convencional, em que, quando surge uma necessidade que não estava prevista, as chefias cobram das autoridades responsáveis pelas aquisições um procedimento de compra, como registra Jacoby Fernandes<sup>42</sup>, “[...] em tempo incompatível com os trâmites legais, exigindo ou sua abreviatura, com multiplicação de nulidades, ou contratação direta sem licitação, fora das hipóteses legais”.

A terceira vantagem trazida pela realização do Registro de Preços é a redução de volume de estoques, o que proporciona redução de capital imobilizado, economia de espaço, pessoal e recursos financeiros. Na verdade, com a realização de aquisições pelo SRP, busca-se efetivar o *just in time*<sup>43</sup>, a modernização dos estoques, para atender de imediato, ou em pouco tempo, as demandas apresentadas pelas unidades do órgão. Jacoby Fernandes<sup>44</sup> pontua que:

Excetuando-se os produtos perecíveis, que podem ser fornecidos até no mesmo dia, a regra nos sistemas já implantados, conforme estudo realizado, reduziu, em média, numa só instituição, 70% dos estoques, com nível de satisfação entre bom e ótimo das unidades requerentes desse órgão.

Como quarta vantagem está a eliminação dos fracionamentos de despesa, pois, quando da realização de licitações comuns, é freqüente, devido à falta de planejamento principalmente, a realização de “[...] três ou quatro licitações em modalidade inferior quando o correto, à vista da provável demanda no exercício, seria uma licitação na modalidade de concorrência”<sup>45</sup>. Quando se procede com o Registro de Preços, elimina-se tal problema, pois “[...] se faz uma ampla concorrência ou pregão de tudo que se quer comprar no exercício e o que faltar poderá ser então enquadrado na modalidade pertinente de licitação ou de dispensa de licitação”<sup>46</sup>.

Dessa forma, também há redução do número de licitações, o que se traduz na quinta vantagem do SRP, pois, com essa redução, o número necessário de recursos administrativos (materiais e humanos) diminui também, barateando o custo da licitação<sup>47</sup>. Quanto a essa vantagem, é indispensável o comentário do autor sobre o fortalecimento, através da aplicação do SRP, da cultura de planejar:

Se é verdade que a implantação do SRP consome, no início, tempo, também é verdade que contribui significativamente para o desenvolvimento da profissionalização e difusão da cultura do planejamento. Os servidores passam a perceber que farão menos

<sup>41</sup> Ibidem, p. 101.

<sup>42</sup> Ibidem, p. 99.

<sup>43</sup> “A programação just-in-time (JIT) é uma filosofia operacional que representa alternativa ao uso de estoques para que se possa cumprir a meta de disponibilizar os produtos certos, no lugar certo e no tempo certo” (BALLOU, 2006, p. 344).

<sup>44</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Op. Cit., p. 101.

<sup>45</sup> Ibidem, p. 102.

<sup>46</sup> Idem.

<sup>47</sup> Idem.

licitações, quanto maior for o esforço dispendido na previsão e no planejamento (JACOBY FERNANDES, 2005, p. 102)

O SRP também possibilita recordes de tempos de aquisição, e esta é a sexta vantagem apresentada, pois, através de sua realização, por exemplo, uma autoridade pode requisitar a compra de um bem qualquer e ser atendida em até uma semana. Para Jacoby Fernandes, “é fato que o administrador público não tem tempo para planejar, e as necessidades são ditadas, com muita freqüência, em tempos incompatíveis para proceder à licitação”. Como explica Justen Filho<sup>48</sup> :

Numa sistemática comum de licitação, a Administração realiza cada licitação à medida que prevê a existência de recursos disponíveis. Muitas vezes, porém, os recursos são liberados antes dos prazos previstos; em outros casos, a liberação é tardia. Isso significa, em termos práticos, que a Administração dispõe dos recursos, mas não os pode desembolsar, por ausência de licitação.

Já “no Sistema de Registro de Preços, a Administração efetiva a licitação e, após registrados os preços, aguarda a liberação dos recursos. Tão logo isso ocorre, as contratações podem fazer-se imediatamente”<sup>49</sup>.

A sétima vantagem do Registro de Preços consiste em sua flexibilidade quanto à atualidade dos preços da aquisição, diversamente do sistema convencional de licitação, que é inflexível neste ponto, no SRP “[...] pode ser previsto – aliás, é imperioso que assim se faça – o modo de atualização dos preços de forma periódica, garantindo com isso o aproveitamento da sazonalidade dos preços, as ofertas e as promoções”<sup>50</sup>.

Mais uma vantagem que possui o SRP, a oitava, é o prestígio à participação de pequenas e médias empresas, com conseqüente ampliação da competitividade na licitação, “[...] porque os itens passam a ser autônomos e com lotes de aquisições de dimensões diferentes”<sup>51</sup>, ou seja, os licitantes que, num processo convencional, não têm capacidade para executar ou fornecer o objeto em sua totalidade, no Registro de Preços podem participar concorrendo no que lhes é possível (em um ou mais itens, por exemplo).

Outro benefício que trás o SRP aos licitantes, além dos dois anteriores, constitui-se em sua nona vantagem, a qual constava no art. 8º do Dec. 3.931/01 (permanecendo com algumas significativas alterações no Dec. 7.892/13) que “[...] permite que órgãos não participantes – caronas – do SRP, atendidos os requisitos dessa norma, comprem *sem licitação* convencional dos fornecedores e prestadores de serviços com preços registrados”<sup>52</sup>. Assim, ao registrarem seus preços, os fornecedores têm a chance de estabelecer outras contratações com o serviço público.

<sup>48</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Op. Cit, p. 145.

<sup>49</sup> Ibidem, p. 145 – 146.

<sup>50</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Op. cit., p. 104.

<sup>51</sup> Ibidem, p. 105.

<sup>52</sup> Idem.

Além dessas vantagens, como escreve<sup>53</sup>, “o Sistema de Registro de Preços permite maior transparência nas aquisições, porque os preços cotados são acessíveis a todos e periodicamente atualizados”, além de ser precedida de ampla pesquisa de mercado.

Como já mencionado, há redução dos custos da licitação com a utilização do SRP, pois o mesmo “reduz o número de licitações e, conseqüentemente, barateia o custo”<sup>54</sup>, sendo essa a 11ª vantagem detectada pelo autor.

Por último, o maior aproveitamento de bens também é uma vantagem do SRP, pois facilita a verificação da validade e da qualidade dos produtos pela diminuição dos estoques que traz<sup>55</sup>.

Tratando-se de desvantagens, o autor Justen Filho afirma que o Registro de Preços, como todo “cadastro”, apresenta duas grandes desvantagens, quais sejam a obsolescência e a incompletude. A primeira diz respeito ao risco de que, “[...] decorrido algum tempo desde o término da licitação, os preços e produtos selecionados não sejam os mais adequados para a Administração”<sup>56</sup>, devido à variação dos valores envolvidos na licitação ou à modernização dos produtos, dentre outros motivos.

A segunda desvantagem, incompletude, corresponde à realização de licitações para Registro de Preços, através de categorias gerais de produtos, devido à padronização que impõe o SRP. Como observa Justen Filho<sup>57</sup>, “[...] muitas vezes, o registro contempla produtos com especificações ou qualidades genéricas, que não atendem a necessidades específicas”.

É importante ressaltar, como continua Justen Filho<sup>58</sup>, que “a existência do registro de preços não pode impor a realização de compras inadequadas”, e que “[...] o administrador deve verificar se o produto e o preço constantes do registro são satisfatórios”<sup>59</sup>. Havendo esta possibilidade, mais uma vez é confirmada a vantagem de utilização do SRP em comparação às outras maneiras de aquisição.

### 5.3. INOVAÇÕES DO DECRETO Nº. 7.892/2013

No mês de janeiro do ano de 2013, foi editado novo Decreto regulamentador do SRP, qual seja o Decreto nº 7.892/2013, revogando o Decreto nº. 3.931/2001. Segundo Cristóvam<sup>60</sup>, “as inovações trazidas pelo Decreto 7892/2013 ao Sistema de Registro de Preços melhoraram o gerenciamento das atas, que se consolidaram como um excelente instrumento de gestão e de redução de custo operacional”.

<sup>53</sup> Idem.

<sup>54</sup> Ibidem, p. 105 – 106.

<sup>55</sup> Ibidem, p. 106.

<sup>56</sup> JUSTEN FILHO, Marçal. Op. Cit, p. 147.

<sup>57</sup> Idem.

<sup>58</sup> Idem.

<sup>59</sup> Idem.

<sup>60</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Inovações do Novo Sistema de Registro de Preços. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24046/inovacoes-do-novo-sistema-de-registro-de-precos-decreto-federal-n-7-892-2013>>. Acesso em: 03 abr. 2013. Pag. 1.

Algumas inovações do novo regulamento possuem maior relação com o princípio da eficiência, a primeira delas diz respeito à obrigatoriedade de divulgar a intenção de registrar preços (art. 4º), assim, com base nesta orientação, o órgão deve divulgar que irá utilizar a ferramenta SRP, acarretando maior publicidade para a aquisição, ampliando a concorrência e oportunizando a participação de outros órgãos no registro de preço.

Tal obrigatoriedade amplia a cooperação entre diferentes entes da administração e acaba reduzindo os custos operacionais dos processos comuns de compras públicas, por concentrá-los em um único órgão, além disso, amplia também a economia de escala por incrementar o quantitativo a ser adquirido pelas administrações envolvidas<sup>61</sup>.

Outro grande avanço do Dec. nº. 7.892/13 é a possibilidade de assinatura da ata de registro de preços por certificação digital, conforme art. 5º, parágrafo 1º, o que torna o procedimento muito mais célere, demonstrando que “[...] a nova regulamentação está, assim, em consonância com o princípio da eficiência administrativa”<sup>62</sup>.

Mais uma importante modificação ocorre com a possibilidade de formação de cadastro de reserva (art. 10), pois anteriormente ficavam registrados apenas os licitantes os quais atingiam a quantidade do objeto que a administração havia estabelecido para o procedimento. Com o cadastro de reserva os licitantes podem, ao final do processo, reduzir seus preços ao do mais bem classificado e, caso este não atenda a futura demanda administrativa haverá oportunidade para outro licitante, conservando o menor preço. Conforme Gouvêa e Acocella<sup>63</sup>, “esta inovação revela-se mais adequada aos interesses da administração na medida em que, ao ampliar o universo de empresas que podem ser registradas, confere uma maior garantia de que a ata, bem como a vantajosidade do melhor preço ofertado serão preservados”.

Por último, duas alterações importantes no que tange a eficiência administrativa, o novo Decreto impôs a realização periódica de pesquisa de mercado para comprovar a vantajosidade dos preços registrados e possibilitou que o administrador negocie com todos os licitantes registrados a redução de seus preços caso superem os praticados no mercado, por motivo superveniente. Estas duas ordenações transparecem a importância dada à eficiência administrativa, fundamentalmente à economicidade.

## 6. CONCLUSÕES

Conhecidas as finalidades, vantagens e desvantagens do SRP pode-se perceber que, em relação às licitações convencionais, o Registro de Preços apresenta grandes diferenciais em termos de eficiência, celeridade, economicidade, dentre eles: a redução do número de licitações com conseqüente redução do custo da licitação, a diminuição do tempo para atender necessidades do órgão acompanhada da

61 GOUVÊA, Tatiana Alvarenga. ACOCELLA, Jéssica. Decreto 7.892/2013 dá Transparência ao SRP. Disponível em: <<http://consultorjuridico.jusbrasil.com.br/noticias/100504788/decreto-7892-2013-da-transparencia-ao-srp>>. Acesso em: 03 abr. 2013, p. 02.

62 Idem.

63 Ibidem, p. 03.

redução do volume de estoques, a não obrigação de firmar o contrato por parte da Administração e o maior prazo para ele ser estabelecido.

A redução do número de licitações decorre da possibilidade de realizar-se um pregão eletrônico, por exemplo, para registrar os preços de tudo que se quer comprar no início do exercício, ao invés de, pela falta de planejamento, serem realizadas várias licitações até atingir-se a quantidade demandada pela organização.

Consequentemente o custo da licitação é reduzido, pois como visto nas vantagens do SRP o número necessário de recursos administrativos (materiais e humanos), para atender a demanda diminui, ou seja, o dispêndio antecedente à realização do Registro de Preços da organização dilui-se através da frequência nas contratações, pois inexistente a necessidade de realizar novos procedimentos licitatórios.

O menor tempo para atender às demandas das unidades do órgão proporcionado pelo SRP decorre do fato de que, como anteriormente explicado, os preços já estão registrados, por isso a Administração pode proceder diretamente à solicitação do produto, ou serviço, ao licitante vencedor<sup>64</sup>, procedimento este, que é feito como se houvesse um estoque, com a estratégia do *just in time*, funcionando no órgão que registrou os preços, como consta na terceira vantagem do SRP (redução do volume de estoques), e o que possibilita à Administração efetuar somente compras que sejam estritamente necessárias<sup>65</sup>.

O contrato não é obrigatório em face ao que prescreve o parágrafo 4º, do art. 15 da Lei nº 8.666/93, sendo assim, é como se a Administração tivesse à disposição um estoque *just in time*, tendo a possibilidade de fazer seus pedidos diretamente ao licitante vencedor, apesar de não já se ver obrigada a efetuar despesas, ou seja, é como se ela pudesse usufruir da agilidade de atendimento às suas demandas sem ter que gastar antecipadamente, somente quando solicitar o produto ou serviço,

Além disso, como visto na primeira vantagem do SRP, não há necessidade de dotação orçamentária prévia, existindo a possibilidade de a organização ficar no aguardo da aprovação dos recursos orçamentário e financeiros, para então efetivar as compras.

Com o SRP é possível estabelecer o contrato dentro do prazo de um ano, o qual é estabelecido pelo inciso III, parágrafo 3º, do art. 15 da Lei nº 8.666/93. Nas outras licitações, o prazo, fixado pelo parágrafo 3º, art. 64, da Lei nº 8.666/93, é de apenas 60 dias para convocação de contratação, decorridos da data de entrega das propostas, pois, após esse período, os licitantes ficam liberados dos compromissos assumidos. O que significa, para a Administração, um maior período de tempo para, quando precisar e tiver recursos orçamentários, efetuar suas aquisições.

Contudo, tais diferenciais evidenciam-se quando a implantação e utilização do SRP são planejadas e adequadas, pois, ao contrário, as desvantagens do SRP se

<sup>64</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Op. Cit. p. 101.

<sup>65</sup> BALLOU, Ronald H. Gerenciamento da cadeia de suprimentos/logística empresarial. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, c2006. 616 p. ISBN 8536305916 (enc.)

sobressairão e a organização terá que arcar com as possíveis consequências negativas que decisões não acertadas trazem. Ao contrário do que se espera, haverá ineficiência, desperdício operacional e de tempo.

Exemplificando, se a organização optar por realizar um registro de preços no início do exercício, buscando beneficiar-se da redução do número de licitações e custos, sem levar em conta as características tanto do objeto quanto de sua demanda, considerando-a no contexto da organização, e não adquirir o material com frequência, ao longo da validade da Ata de Registro de Preços, seria conveniente refletir se um Pregão Eletrônico comum não seria o mais acertado para tal caso.

Outro momento em que se pode pensar a respeito do real benefício trazido pela SRP, ocorre quando a organização registra preços visando a atender às demandas de suas unidades com maior rapidez, mas não se encontra preparada para usufruir de tal benefício, quando suas áreas não tem clareza, por exemplo, do modo como devem fazer suas solicitações nem para quem solicitar certo objeto, enfim, quando as diferentes rotinas trazidas pelo SRP não estão ainda bem estabelecidas.

Para que tais problemas não sejam detectados, ou para que suas ocorrências sejam raras, e a eficiência nas aquisições seja alcançada, é de grande importância o entendimento do funcionamento da SRP por todas as unidades da organização, ou ao menos naquelas envolvidas nos processos de compras e, além disso, é evidente o cumprimento de certos critérios quando da decisão de registrar preços, o que os torna adequados.

Tais critérios podem ser encontrados nas hipóteses em que o SRP deve ser adotado preferencialmente, elencado no art. 3º do Dec. 7.892/13, como necessidade de contratações frequentes e impossibilidade de definição prévia das ocasiões e quantidades demandadas, quesitos que proporcionarão maior eficiência aos órgãos envolvidos no registro de preços.

## 7. REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição Federal (1891). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm). Acesso em: 24 nov. 2012.
- Constituição Federal (1934). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm). Acesso em: 24 nov. 2012.
- Constituição Federal (1937). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm). Acesso em: 24 nov. 2012.
- Constituição Federal (1946). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm). Acesso em: 24 nov. 2012.
- Constituição Federal (1967). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 24 nov. 2012.
- Constituição Federal (1988). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm). Acesso em: 24 nov. 2012.
- Decreto nº 2.300, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/De12300-86.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/De12300-86.htm). Acesso em: 24 nov. 2012.
- Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3931htm.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm). Acesso em: 24 dez. 2012.
- Decreto nº 4.536, de 20 de dezembro de 2002. Organiza o Código de Contabilidade da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3931htm.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm). Acesso em: 24 dez. 2012.
- Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm). Acesso em: 02 jan. 2013.
- Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm). Acesso em: 02 jan. 2013.
- Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm). Acesso em: 02 jan. 2013.
- Lei nº 4.401, de 10 de setembro de 1964. Estabelece normas para a licitação de serviços e obras e aquisição de materiais no Serviço Público da União, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L4401.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4401.htm). Acesso em: 03 abr. 2013.
- Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm). Acesso em: 24 ago. 2012.
- Lei nº 8.883, de 08 de junho de 1994. Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8883.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8883.htm). Acesso em: 24 ago. 2012.
- Lei nº 10.520, de 21 de junho de 2002. 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8666cons.htm). Acesso em: 24 ago. 2012.
- BALLOU, Ronald H. Gerenciamento da cadeia de suprimentos/logística empresarial. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, c2006. 616 p. ISBN 8536305916 (enc.)
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Revista do Serviço Público, 47(1) janeiro 1996. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=87>. Acesso em: 03 abr. 2013.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado e administração pública gerencial. 5. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003. 314 p ISBN 8522502366

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Inovações do Novo Sistema de Registro de Preços. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/24046/inovacoes-do-novo-sistema-de-registro-de-precos-decreto-federal-n-7-892-2013>. Acesso em: 03 abr. 2013.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005. 809 p. ISBN 8589148890

GOUVÊA, Tatiana Alvarenga. ACOCELLA, Jéssica. Decreto 7.892/2013 dá Transparência ao SRP. Disponível em: <http://consultorjuridico.jusbrasil.com.br/noticias/100504788/decreto-7892-2013-da-transparencia-ao-srp>. Acesso em: 03 abr. 2013.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários a lei de licitações e contratos administrativos. 10.ed. São Paulo: Dialética, 2004. 703 p. ISBN 85-7500-106-X

Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 11. ed. São Paulo: Dialética, 2005. 719 p. ISBN 85-7500-139-6

MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 11. ed., rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. 432 p. ISBN 9788520330487

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 824p. ISBN 8574206881 (broch.)

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. 824p. ISBN 9788574209999 (broch.)

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 21. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006. 1040 p. ISBN 8574207489 (broch.)

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. Curso de direito administrativo. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010. 1040 p. ISBN 9788574209944 (broch.)

SALOMÃO, Lídia. O Surgimento da Licitação no Brasil. Disponível em: [http://www.jurisway.org.br/v2/cursosentrar.asp?id\\_curso=1186](http://www.jurisway.org.br/v2/cursosentrar.asp?id_curso=1186). Acesso em: 03 abr. 2013.