



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
CURSO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO PÚBLICA**

IANOÁ ARAUJO PEREIRA

**ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS
LICITAÇÕES PÚBLICAS REALIZADAS PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA
PARAÍBA**

**João Pessoa - PB
Maio/2014**

IANOÁ ARAUJO PEREIRA

ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS
LICITAÇÕES PÚBLICAS REALIZADAS PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA
PARAÍBA

Monografia apresentada à Pró-Reitoria de Pós
Graduação da Universidade Estadual da Paraíba,
convênio UEPB e TJPB, como requisito para a
obtenção do título de especialista em
Planejamento e Gestão Pública.

Orientador: Prof^o Msc. Alexandre Soares de Melo

Coorientador: Esp. André da Silva Camilo

João Pessoa - PB

Maio/2014

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

P436c Pereira, Ianoá Araujo.

Análise da utilização do sistema de registro de preços nas licitações públicas realizadas pelo Tribunal de Justiça da Paraíba / Ianoá Araujo Pereira. – João Pessoa, 2014.
49p.

Monografia (Especialização em Planejamento e Gestão Pública) – Universidade Estadual da Paraíba.
Orientador: Prof. Ms. Alexandre Soares de Melo.

1. Administração pública. 2. Licitações públicas. 3. Sistema de registro de preços . I. Título.

CDD. 658

IANOÁ ARAUJO PEREIRA

ANÁLISE DA UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS
LICITAÇÕES PÚBLICAS REALIZADAS PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA
PARAÍBA

Monografia apresentada à Pró-Reitoria de Pós
Graduação da Universidade Estadual da Paraíba,
convênio UEPB e TJPB, como requisito para a
obtenção do título de especialista em
Planejamento e Gestão Pública.

Aprovada em: 10 / junho / 2014

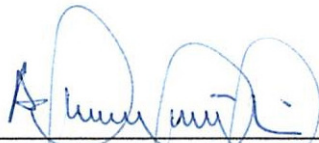
Banca Examinadora



Professor Msc. Alexandre Soares de Melo
Orientador (FPB)



Professora Msc. Ana Lúcia Carvalho de Sousa
Examinadora (UEPB)



Professor Msc. Arturo Rodrigues Felinto
Examinador (UFPB)



Esp. André da Silva Camilo
Coorientador (TJPB)

Dedico,

A meus avós (Dedé, inclusive), a meus pais, a minha esposa e a meus irmãos, todos tão amados, todos parte de mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, principalmente e nunca depois do primeiro lugar, a Deus, pela vida, pela benção, por tudo;

A meus pais, Violeta e Irlanio, agradeço pelo privilégio ímpar de ser chamado por vocês, filho;

A minha esposa, Fabiana, meu muito obrigado, amor, sobretudo pelo calor que trouxe a minha alma;

Agradeço a meus irmãos pela honra de pará-los;

A meus familiares, por tão pródigos em companhia, apoio e carinho, meus sinceros agradecimentos;

Aos meus amigos, pela lealdade, muito obrigado;

A todos os professores, servidores e demais funcionários vinculados a esta especialização que, com singular dedicação, contribuíram para nos tornarmos pessoas melhores;

Ao meu coorientador, André Camilo, pelas grandes contribuições e permanente disponibilidade;

Ao meu professor orientador, Alexandre Soares, por compartilhar seus valiosos conhecimentos de maneira tão gentil, muito obrigado;

À professora Ana Lúcia, pelo carinho, dedicação e profissionalismo com que tomou-nos pela mão nesta caminhada, de forma tão generosa; muito obrigado, professora;

Faço um agradecimento, mais do que especial, a Dedé. Dé eu amo você;

Vovó Niná, cadê você? Me dê palavras... acho que nunca as terei, Vó...

RESUMO

O presente estudo trata da análise do uso do Sistema de Registro de Preços (SRP) nas licitações públicas realizadas pelo Tribunal de Justiça da Paraíba, o qual é resultado de um trabalho de conclusão de curso de Especialização em Planejamento e Gestão Pública. A problemática da pesquisa aborda a existência de procedimentos administrativos de licitação diferentes, aplicáveis a casos iguais, com efeitos concretos diferentes; a ocupação demasiada de servidores em atos do processo licitatório e a preocupação social com a eficiência administrativa (opinião pública vigilante). O objetivo geral da pesquisa busca analisar a utilização do SRP nas licitações públicas realizadas pelo TJPB. Para atender a este, se estabeleceu os seguintes objetivos específicos: Identificar o posicionamento da doutrina e dos órgãos de fiscalização e controle, sobre a utilização do SRP; identificar o número total de editais publicados relativos a licitações nas modalidades concorrência e pregão (presencial e eletrônico), bem como identificar aqueles com, e sem o registro de preços; verificar os percentuais relativos às ocorrências de registros de preços frente ao total de editais de licitação nas modalidades concorrência e pregão (presencial e eletrônico). Os procedimentos metodológicos da pesquisa são de cunho qualitativo, do tipo aplicada, de natureza descritiva, utiliza-se da técnica documental para coleta de dados, em site do TJPB, acerca de registros de publicação de editais em meio eletrônico referentes a licitações públicas deste órgão, nas modalidades concorrência e pregão. O resultado deste estudo revela que o SRP não constitui uma modalidade de licitação, mas depende da realização de um processo licitatório nas modalidades pregão ou concorrência, para que os procedimentos que o caracterizam possam ser aplicados. Conclui-se, também, por inferência diante da doutrina, que o Tribunal de Justiça da Paraíba, como órgão integrante da Administração Pública, está obrigado a respeitar todos os princípios administrativos inerentes a esta; bem como, encontra-se compelido, por força de comando constitucional e legal, a licitar, ressalvados os casos previstos nos instrumentos normativos competentes para tal fim, e que a quantidade de editais com emprego do SRP nas modalidades em que é possível se optar pelo seu uso, vem crescendo ao longo do período de observação, mostrando-se em convergência com o que a doutrina atual e os órgãos competentes para tal avaliação, apontam como sendo uma solução voltada à eficiência administrativa, indicando, em tese, que aquele tribunal está em rota de alinhamento com o que há de mais moderno e eficiente em matéria de gestão pública aplicada ao caso.

Palavras-chave: Administração Pública. Licitações públicas. Sistema de Registro de Preços (SRP).

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
2	REFERENCIAL TEÓRICO	9
2.1	LICITAÇÕES PÚBLICAS.....	9
2.1.1	Aspectos gerais.....	11
2.1.2	Base legal da licitação.....	12
2.1.3	Princípios das licitações públicas.....	14
2.1.4	Sobre quem recai a obrigação de licitar.....	17
2.1.5	Fases da licitação.....	17
2.1.6	Modalidades de licitação.....	19
2.1.7	Critérios de julgamento das propostas.....	22
2.2	O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP).....	22
2.2.1	SRP: previsão normativa.....	24
2.2.2	SRP: objetivos.....	24
2.2.3	Por que aplicar o SRP?.....	25
2.2.4	A ata de registro de preços.....	28
2.2.5	O “carona”.....	29
2.3	VANTAGENS E DESVANTAGENS DO USO DO SRP.....	
	30	
2.3.1	Vantagens do SRP.....	30
2.3.2	Desvantagens do SRP.....	31
2.3.3	Por que aplicar o SRP?.....	33
3	PROBLEMA E OBJETIVOS DA PESQUISA	36
4	MÉTODO	37
5	ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	39
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
	REFERÊNCIAS	47

1 INTRODUÇÃO

O problema da ocupação demasiada de servidores em atos relacionados ao processo licitatório convencional, bem como o excesso de “retrabalho” destes e os gastos envolvidos em procedimentos muito complexos, demorados, e caros para a administração pública, representam uma preocupação para toda a sociedade, uma vez que os recursos que custeiam todo este aparato têm origem nesta.

Além disso, a existência de procedimentos de licitação diferentes, mas igualmente válidos para aplicação a um mesmo caso, provocando efeitos concretos distintos (principalmente econômicos e relacionados à celeridade administrativa), cria a necessidade de se encontrar a melhor alternativa para a solução deste outro problema.

Este trabalho visa analisar o uso de uma dessas alternativas nas licitações públicas realizadas pelo Tribunal de Justiça da Paraíba, qual seja, o Sistema de Registro de Preços (SRP), que é legalmente definido como sendo o conjunto de procedimentos para o registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. Para isso, procura identificar o posicionamento da doutrina e dos órgãos de fiscalização e controle, sobre a utilização do SRP no TJPB; identificar o número total de editais para licitações daquele órgão nas modalidades concorrência e pregão (presencial e eletrônico), bem como identificar aqueles com, e sem o registro de preços e verificar os percentuais relativos aos editais com ocorrências de registros de preços frente ao total de editais de licitação do TJPB nas modalidades concorrência e pregão (presencial e eletrônico).

A origem do objeto tema deste estudo, que se encontra no âmbito das licitações públicas, não é recente (sua previsão legal data de 1993), porém, apenas nos últimos anos, a aplicação deste instrumento tem ganhado força dentro da administração pública nacional. Na esfera federal, sua última regulamentação (23 de janeiro de 2013) tem pouco mais de um ano, sendo que, ainda hoje, apresenta pontos que geram controvérsia entre a doutrina e os órgãos de controle.

A importância de se abordar o assunto em tela reside no fato de se verificar um clamor social por uma melhor utilização dos recursos públicos, que se mostram escassos diante de todo o volume de demandas que exsurtem da sociedade, além do que, somente as aquisições governamentais (normalmente efetivadas através de

um procedimento licitatório) representam nada menos que 15% de todo o PIB nacional, conforme informação do *site* do Ministério do Meio Ambiente, acessada em 31/05/2014.

Diante disso, buscou-se verificar como estas aquisições estão sendo realizadas pelo TJPB, uma vez que há poucas pesquisas que se atenham especificamente ao caso deste tribunal.

Para as mencionadas averiguações e análises, será adotado como referencial teórico o posicionamento doutrinário acerca das licitações públicas e do Sistema de Registro de Preços; e como principais referências normativas a Lei de Licitações Públicas, a Lei do Pregão, o Decreto 7.892/2013 e a Constituição da República Federativa do Brasil.

Este trabalho monográfico, de acordo com os ensinamentos de Prodanov e Freitas (2013), se caracteriza como uma pesquisa aplicada, de caráter descritivo, e é composto por: revisão bibliográfica especificamente voltada ao tema, com compilação de doutrina dominante; abordagem de aspectos gerais das licitações públicas; considerações gerais e posicionamento de órgãos de controle e fiscalização acerca do uso da ferramenta; seguindo-se de pesquisa documental (documentos eletrônicos) efetuada exclusivamente em *site* de domínio do citado órgão, disponíveis ao público em geral.

Após tais procedimentos, são realizadas as devidas análises sobre o objeto da pesquisa e, da interpretação das informações evidenciadas, são emitidas as conclusões oriundas deste estudo, anunciadas em tópico próprio; momento em que são descritas circunstâncias específicas que se observam na execução deste trabalho, bem como lacunas verificadas quanto a possíveis abordagens do tema, que podem vir a ser objeto de novas pesquisas.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O que se propõe nesta seção, segmentada em três partes, é trazer o referencial teórico que fundamenta os conceitos e ideias que estruturam este trabalho monográfico.

Em um primeiro momento, identifica-se o âmbito no qual o SRP está inserido, apontando, ainda, a matéria específica em que este sistema encontra pertinência, qual seja, as licitações públicas, oportunidade em que são levantados os devidos apontamentos acerca daquela ferramenta, distribuídos nos seguintes tópicos: aspectos gerais, base legal da licitação, princípios das licitações públicas, sobre quem recai a obrigação de licitar, fases da licitação, modalidades da licitação e critérios de julgamento das propostas.

Logo depois, na segunda parte, trabalha-se o SRP em si, buscando expor sua conceituação, algumas de suas características principais e os aspectos mais relevantes de sua sistemática (considerando-se o escopo desta monografia), utilizando-se, para tanto, da seguinte estruturação de tópicos: SRP: previsão normativa, SRP: objetivos, SRP: considerações gerais, a ata de registro de preços (ARP) e o “carona”.

Em um terceiro momento, capta-se, na doutrina e frente a órgãos de controle e fiscalização próprios desta temática, o posicionamento quanto à utilização do SRP pela Administração Pública, evidenciando-se pontos positivos, negativos e o que se extrai conclusivamente daquelas fontes sobre tal utilização. Para isto emprega-se os seguintes tópicos: vantagens do SRP, desvantagens do SRP e por que aplicar o SRP?

2.1 LICITAÇÕES PÚBLICAS

Importante enunciar, embora que de forma sucinta, o contexto em que o tema Licitações, e consigo o SRP, está inserido, qual seja: o da Administração Pública brasileira, que teve sua organização implementada após a definição soberana do Estado, o estabelecimento constitucional dos três poderes e a divisão política do território da nação, conforme ensinam Meirelles; Aleixo e Burle Filho (2014, p. 65).

Deve-se destacar também, que a Administração Pública (e com ela o TJPB, como um seu integrante) tem toda a sua atuação balizada por princípios cuja

transgressão, dentre outras sanções, sujeita aquela a ter seus atos passíveis de anulação, e, quando pertinente, ao agente que a praticou, a devida responsabilização.

Meirelles; Aleixo e Burle Filho (2014), quando se referem a tais princípios inerentes à Administração Pública como um todo, asseveram que:

Os Princípios básicos da administração pública estão consubstanciados em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador e na interpenetração do Direito Administrativo (v. ca. I, item 10): *legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público* (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2014, p. 89).

Assim, como visto, o autor enumera em doze os princípios que balizam a atividade administrativa, são eles: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Sendo que os cinco primeiros elencados pelo autor encontram-se inscritos textualmente no corpo da CF/88, em seu art. 37, *caput*; e os outros, apesar de não constarem expressamente no texto constitucional (destaque-se o fato de que, embora não figure textualmente, o da finalidade exsurge do texto magno como “princípio da impessoalidade”), surgem como decorrência do regime jurídico a que o Estado brasileiro está sujeito.

A licitação pública, sob este prisma, acaba por corresponder a um mecanismo criado, no campo jurídico, para a materialização da obediência às orientações definidas por tais princípios. Tanto isso é verdade que Justen Filho (2014), quando procura definir o conceito de licitação, de maneira sintética, emprega, em suas palavras, a manifestação de pelo menos dois deles (legalidade e isonomia), sendo que o segundo decorre de outro de abrangência ainda mais ampla do que o que ora se estuda, vejamos:

A licitação é um procedimento administrativo **disciplinado por lei** e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos visando a seleção da proposta de contratação mais vantajosa e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, **com observância do princípio da isonomia**, conduzido por um órgão dotado de competência específica. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 495, grifo nosso)

O mesmo autor, ainda tecendo comentários acerca desta definição, ensina que se trata, a licitação, de “procedimento administrativo”, pois corresponde a uma “série ordenada de atos administrativos”, cujo fundamento legal está contido em vários diplomas legislativos, a exemplo da Lei 8.666/1993, da Lei 10.520/2002, entre outros. Observa o autor, neste ponto, que, além de ser disciplinado por lei, é disciplinado também por atos administrativos normativos, ressalte-se que seu objeto é definido pelo ato convocatório da licitação, dentre outros preceitos definidos por este mesmo ato.

Quando, no aludido conceito, o autor remete-se à seleção pelo critério de vantagem da proposta, o mesmo faz referência à relação custo-benefício, levando em conta os aspectos da qualidade e onerosidade. Portanto, faz-se necessário observar, que a vantagem inscrita em seu conceito considera não só o benefício para a Administração Pública licitante, mas também a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, como logo em seguida faz constar.

2.1.1 Aspectos gerais

Conceituada a licitação, passemos para a determinação dos objetivos do procedimento licitatório, pois necessário se faz sua identificação para uma melhor compreensão dos mecanismos que o integram.

Neste sentido, Bandeira de Mello (2014), quando analisa a legislação vigente constata que, não um, mas três são os objetivos que orientam o esforço estatal quando se opta por licitar. São eles nos dizeres do autor:

[...] proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre ofertantes preordena-se a isto), assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares e concorrer para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável (BANDEIRA DE MELLO, 2014, p. 534).

Percebe-se, na leitura do que propugna o autor, quando discorre sobre tais objetivos, que não intenta a Administração Pública apenas contratar algo de forma vantajosa, como de uma análise superficial possa se depreender; mas sim, criar condições para que se realize um negócio vantajoso, permitir aos administrados que estes tenham condições de entrarem na disputa para a consagração deste negócio,

bem como de, em última análise, fomentar de forma sustentável o desenvolvimento nacional.

2.1.2 Base legal da licitação

Importante estabelecer, antes de se identificar as normas nas quais se apoiam os comandos relativos ao tema licitações públicas, a identificação de quem são os legitimados a legislarem sobre esta matéria, e para isso, deve-se partir do que dispõe a Constituição Federal neste sentido, sendo que, sobre esta temática, Bandeira de Mello (2014) enuncia que compete legislar sobre licitações a todas as “pessoas jurídicas de capacidade política”, quais sejam, a União, os Estados Membros, os Municípios e o Distrito Federal, devendo-se observar que à primeira é reservada a competência para editar normas gerais, conforme o que se encontra disposto na Constituição Federal, em seu art. 22, XXVI.

O autor, sobre a que ramo do estudo do Direito está inserido o tema, licitações públicas, indicando, ainda, aspectos relativos à competência para a edição de atos normativos, discorre da seguinte forma:

Com efeito, o tema é estritamente de Direito Administrativo, dizendo, pois, com um campo de competência próprio das várias pessoas referidas, pelo quê cada qual legislará para si própria em sua esfera específica. *Sem embargo, todas devem acatamento às “normas gerais” legislativamente produzidas com alcance nacional, conforme “supra” anotado* (BANDEIRA DE MELLO, 2014, p.535).

A Lei 8.666/1993 é o instrumento legislativo que rege a matéria, estabelecendo, de maneira obrigatória, as normas gerais pertinentes em todo o território nacional, com todas as suas alterações (as que se encontram em vigor, por óbvio), implantadas por um grande número de medidas provisórias e leis.

Vigendo desde junho de 1993, a Lei nº 8.666, revogou o Decreto-lei, nº 2.300/86, e encontra-se como regulamentadora do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como, de acordo com seu próprio texto, “institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências”.

A doutrina aponta invasão praticada pela competência da União sobre o que está reservado aos Estados e Municípios. Sobre este tema, Di Pietro (2014) adota o seguinte posicionamento:

Intensificando a tendência legislativa centralizadora da União e com flagrante invasão na área de competência dos Estados e Municípios para a legislação suplementar, o artigo 1º afirma, textualmente, que “esta lei estabelece normas **gerais** sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da **União**, dos **Estados**, do **Distrito Federal** e dos **Municípios**” (DI PIETRO, 2014, p. 376)

Sobre o disposto no art. 1º da lei 8.666/93, mencionado acima, a autora ressalta que tal dispositivo já declara que quaisquer enunciados contidos no texto desta lei “têm natureza de normas gerais”. Acrescenta a autora, que em reforço a tal comando, o art. 118 estabelece que os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as entidades da administração indireta, que estão obrigados a promoverem as devidas adaptações, balizem-se por esta norma em sua legislação voltada às licitações e contratos. Di Pietro (2014, p.376) arremata, sobre o primeiro artigo da Lei 8.666/93, que este é manifestamente inconstitucional, ao não permitir que os Estados e Municípios possam editar leis que versem sobre licitações e contratos administrativos; momento em que chama a atenção para o conteúdo do art. 115, quando afirma que o que se extrai de sua interpretação é que apenas os “órgãos da Administração” e não os legislativos estaduais e municipais têm competência para emitirem atos normativos acerca dos “procedimentos operacionais a serem observados na execução das licitações, no âmbito de sua competência”.

O que se encontra quando se pesquisa acerca dos instrumentos legais que dispõem sobre o tema licitações e contratos públicos, é uma vasta quantidade de Leis disciplinadoras de temas, muitas vezes, de contorno bastante específico, a exemplo da Lei nº 12.232/2010, (que regula o contrato de publicidade). Tendo em vista esta circunstância, e o objeto de estudo deste trabalho acadêmico, passamos a enunciar as que julgamos possuírem mais pertinência com tal propósito. Como a Lei nº 10.520/2002, instituidora da modalidade pregão; a LC nº 123/2006, que corresponde ao Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; a Lei nº 11.488/2007, que traz dispositivo determinando a aplicação da Lei Complementar nº 123/2006 às Sociedades Cooperativas; e a recente Lei nº 12.462/2011, que, conquanto estabeleça outras determinações, cria o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC); entre outros diplomas igualmente em vigor.

2.1.3 Princípios das licitações públicas

Em tópico anterior, foram enunciados os princípios que conduzem toda a atividade administrativa praticada no âmbito da Administração Pública. Doravante, serão trabalhados, de maneira sucinta, alguns aspectos relacionados aos princípios que têm aplicação voltada principalmente aos procedimentos relacionados às licitações e contratos públicos, ou seja, de abrangência inferior à ostentada por aqueles outros.

Na leitura do texto da Lei 8.666/93, em seu art. 3º, encontra-se a previsão de que as licitações terão seu processamento e julgamento alinhados com os seguintes princípios, além dos que lhes forem correlatos: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, proibidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

O princípio da legalidade, nos termos da Lei 8.666/93, tem sua redação expressamente gravada no art. 4º desta, e versa que aqueles que participem do processo licitatório conduzido pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º da mesma lei, “têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta Lei”, momento em que prescreve que, o acompanhamento do desenrolar do processo é garantido a “qualquer cidadão”, condicionado a que estes, em relação aos “trabalhos”, não interfiram ao ponto de causar perturbação ou impedimento.

Bandeira de Mello (2014, p. 542), entende que, a alegação a tal direito não está restrita aos que “participem da licitação”, assevera o autor que todos quantos queiram participar do procedimento podem fazê-lo, inclusive aqueles que tenham o seu acesso “indevidamente negado” sob a alegação de violação dos princípios e normas que devem presidir aquele procedimento.

O princípio da impessoalidade, em tela, guarda estreito alinhamento com o princípio de mesma denominação aplicável a toda a atividade administrativa, com o particular direcionamento ao procedimento licitatório. Segundo Bandeira de Mello (2014, p. 542), perdura a vedação a todas as manifestações de privilégios ou segregações não pertinentes, prevalecendo a neutralidade como tônica a ser observada, em consagração ao “princípio da igualdade de todos perante a Administração”.

O princípio da moralidade, segundo Bandeira de Mello (2014, p. 548), encontra seu significado no alinhamento que a licitação terá de manter com os “padrões éticos prezáveis”, o que impele aos participantes do certame um comportamento reto, honesto, por ambas as partes; e que, continua o autor, para a Administração, reitera-se tal comando quando vem à tona os preceitos do princípio da probidade administrativa, aliado ao que representa o conceito da boa-fé.

O princípio da igualdade parece estender o alcance dos preceitos emitidos pelo seu anterior (impessoalidade), quando, inscrito na lei, mas pautado no comando do art. 37, XXI, da CF. É o que se extrai do que Bandeira de Mello (2014, p. 543) versa quando afirma que tal princípio impele a obrigação, não só de ser proporcionado tratamento isonômico a todos os que já estejam inseridos no procedimento, mas também o de oferecer oportunidade de participação a quem quer que, almejando fazer parte dele, possa honrar com as imprescindíveis condições de garantia.

O princípio da publicidade força que os atos e termos da licitação venham a ser levados ao conhecimento de quem quer que se interesse em obter informações acerca deles, inclusive ao pertinente à motivação das decisões, como ensina Bandeira de Mello (2014, p. 547), acrescentando que se trata de um dever de transparência a favor, não só dos que estão participando do processo, mas de qualquer cidadão que venha a demonstrar intenção de conhecimento vinculado ao certame.

Contudo, importante lembrar da ressalva que é feita ao conteúdo das propostas, que devem permanecer em sigilo até o oportuno momento de sua exposição.

O princípio da probidade administrativa guarda estreita relação com a moralidade administrativa, servindo como reiteração desta, conforme ensina Bandeira de Mello (2014, p. 548), quando afirma o seguinte, acerca do princípio da moralidade:

Especificamente para a Administração, tal princípio está reiterado na referência ao princípio da *probidade administrativa*. Sublinhando-se aí que o certame deverá ser por ela conduzido em estreita obediência a pautas de moralidade, [...] (BANDEIRA DE MELLO, 2014, p. 548)

Percebe-se assim, que não se pode dissociar a moralidade administrativa do princípio em estudo, pois aquela serve de fundamento para aplicação deste.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório impõe que as deliberações previamente determinadas para a condução do procedimento licitatório sejam efetivamente obedecidas pela Administração Pública, e tal previsão pode ser vista no art. 41, da lei de licitações, que versa que a Administração está proibida de proceder com o descumprimento do que está imposto pelo edital a que se encontra estritamente vinculada. É o que se depreende do posicionamento de Bandeira de Mello (2014, p. 548).

O princípio do julgamento objetivo pretende proteger o certame das decisões conduzidas pelo impulso subjetivo, e, como o nome sugere, seja motivado sob o critério da objetividade.

Bandeira de Mello (2014, p 548), a esse respeito, reconhece que apenas nas licitações decididas exclusivamente pelo preço é que se pode cogitar a “objetividade absoluta”, e que, quando entram em pauta “qualidade, técnica ou rendimento”, a objetividade tende a se afastar de seu nível absoluto.

Ainda no tocante aos princípios das licitações públicas, importante se faz constar o que Bandeira de Mello (2014) entende quando expõe o seu posicionamento sobre o tema:

Ao nosso ver, os princípios cardeais¹⁵ da licitação poderiam ser resumidos nos seguintes: a) *competitividade*; b) *isonomia*; c) *publicidade*; d) *respeito às condições prefixadas no edital*; e) *possibilidade de o disputante fiscalizar o atendimento dos princípios anteriores*.¹⁶ Afora o princípio da competitividade, que, embora não mencionado especificamente pela lei em tal qualidade, é da essência da licitação (tanto que a lei o encarece em alguns dispositivos, como no art. 3º, § 1º, I, e no art. 90), todos descendem do princípio da isonomia, pois são requisitos necessários para garantir-lhe a existência (BANDEIRA DE MELLO, 2014, p. 548).

Notar que os princípios mencionados pelo autor têm relação direta com as ideias de disputa justa e jogo limpo, pensamentos estes que devem guiar, não só os procedimentos em si, como também todas as normas que, sobre estes, direcionem seus comandos.

2.1.4 Sobre quem recai a obrigação de licitar

A imposição à prática da licitação é um preceito constitucional, e tal fato atribui importância expressiva ao seu procedimento, que apresenta âmbito nacional. Assim, dentro do território brasileiro, ressalvados os casos que o próprio texto magno consagra ou remete competência ao legislador para que o faça, quem quer que se encaixe nos termos estabelecidos por suas disposições, está sujeito àquele instituto jurídico.

Dessa maneira, conforme se depreende da leitura da Constituição Federal, especificamente do que consta em seu art. 37, *caput*, e inc. XXI; encontram-se impostas a licitar, além das pessoas de Direito Público de capacidade política, as entidades pertencentes a suas Administrações indiretas; quais sejam: as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações públicas.

Parêntese oportuno deve ser aberto sobre o que consta acima. Quando a Constituição impõe tal regramento às “pessoas de Direito Público de capacidade política”, sujeita automaticamente o Poder Judiciário de nosso Estado, pois, constitui aquele um órgão integrante da pessoa jurídica de Direito Público interno Estado da Paraíba.

Bandeira de Mello (2014, p. 539), em análise ao que dispõe a Lei 8.666/93, acerca da aplicação de seu regramento, verifica que o art. 1º, parágrafo único, desta, preceitua que suas regras devem ser aplicadas no âmbito dos três Poderes, sujeitando ainda, a tais mandamentos, os órgãos da Administração direta, 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”.

Ressalte-se, neste momento, a preocupação do legislador em abarcar, com a abrangência da lei, o maior número de entes, órgãos ou entidades correlatas que, de certo modo, lidem com recursos públicos.

2.1.5 Fases da licitação

Na lição de Mazza (2002, p. 362), referindo-se às fases da concorrência, introduz afirmando que, apesar de cada modalidade de licitação empregar um rito específico, sempre adotam a ordem procedimental da concorrência.

Dessa forma, de maneira sucinta, e com base no que foi dito, os contornos gerais que caracterizam o procedimento da licitação (quanto a suas fases), estendidos a todas as modalidades, acompanham o que ocorre na licitação por concorrência, devendo-se observar, em cada caso, as devidas ressalvas e especificidades.

Acrescenta Mazza (2002, p. 362), que a concorrência tem sua ordem de procedimentos dividida em dois momentos principais, a chamada fase interna e a fase externa.

Obtém-se da lição do aludido autor que a fase interna é representada pelo conjunto de todos os atos praticados antes da publicação do edital, dentre os quais destacam-se, nos seus termos:

- Elaboração do projeto básico para obras de serviços de engenharia;
- Orçamento detalhado;
- Previsão dos recursos orçamentários e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA);
- Abertura de processo administrativo para verificação da necessidade de contratação e designação de comissão.

Fernandes (2012, p. 123), quando em comentário a este respeito, mas relativamente à modalidade pregão, assevera que o “processo licitatório inicia-se com a requisição do objeto, com a respectiva justificativa da necessidade de aquisição.”

A propósito, o Acórdão 89/2000, emitido pelo TCU, em Plenária, ao se referir às fases da licitação, apresenta o seguinte posicionamento:

Os atos de licitação devem desenvolver-se em seqüência lógica, a partir da existência de determinada necessidade pública a ser atendida. **O procedimento tem início com o planejamento** e prossegue até a assinatura do respectivo contrato ou a emissão de documento correspondente, em duas fases distintas:

§ Fase interna ou preparatória

Delimita e determina as condições do ato convocatório antes de trazê-las ao conhecimento público (ACÓRDÃO 89/2000 - PLENÁRIO, grifo nosso).

Discrepâncias a parte, o que se observa predominante é que a licitação em si não tem início com a publicação do edital, mas antes deste. Assim, os editais que

serão analisados, para fins desta pesquisa, fazem prova da existência dos procedimentos licitatórios a que se referem, pois, além de trazer outras determinações, apenas torna público algo que já existe no plano jurídico.

Quanto à fase externa, Mazza (2002, p. 362), ainda com suporte nos procedimentos afetos à modalidade concorrência, ensina que esta tem seu começo no momento da publicação do edital, sendo composta, a grosso modo, por cinco etapas: **instrumento convocatório, habilitação, classificação, homologação e adjudicação.**

2.1.6 Modalidades de licitação

A Lei n° 8.666/1993 enumera cinco modalidades de licitação, quais sejam: **concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.** Destas apenas a concorrência está apta a realizar o registro de preços.

As outras duas modalidades existentes, o **pregão** e a **consulta**, não encontram previsão naquela lei, mas sim na Lei n° 10.520/2002 e na Lei n° 9.472/1997, respectivamente. A única destas modalidades restantes que permite o emprego do SRP é o pregão. A outra existe apenas para utilização em licitações a serem realizadas pela Agência Nacional de Telecomunicações.

Tendo em vista o estreitamento imposto ao objeto de pesquisa deste trabalho monográfico, que trata especificamente do SRP, as modalidades concurso, leilão e consulta, deixarão de ser comentadas pela sua total inaplicação ao referido instituto.

Meirelles; Aleixo e Burle Filho (2014, p. 361), quando tratam das modalidades de licitações, esclarecem o seguinte, acerca dos preceitos aplicados ao procedimento licitatório:

[...] Licitação, portanto, é o gênero, do qual as modalidades são espécies. Por isso mesmo, os preceitos genéricos acima estudados aplicam-se a todas as modalidades e os específicos regem cada uma dessas em particular. [...]. (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2014, p. 361)

Em suma, toda a expressão normativa ou principiológica que disciplinar as licitações públicas aplicam-se, por conseguinte, às suas modalidades, observados os respectivos aspectos específicos de cada uma. Vejamos algumas considerações sobre as modalidades que serão aqui mencionadas:

A concorrência é a única modalidade prevista na Lei de Licitações habilitada para a utilização do SRP, e constitui, na lição de Meirelles; Aleixo e Burle Filho (2014, p. 361), como sendo a modalidade específica para os contratos de grande vulto pecuniário (obras e serviços de engenharia de valor superior a R\$1.500.000,00, segundo Mazza (2002, p. 358), e de R\$650.000,00 para os outros objetos) no qual é admitido que quaisquer interessados, cadastrados ou sem essa característica, mas que satisfaçam as condições do ato convocatório, participem do procedimento que obedecerá o prazo mínimo de convocação daqueles, após ampla publicidade pelo órgão oficial e pela imprensa particular.

A tomada de preços, (destinada a obras e serviços de engenharia de valor não superior a R\$1.500.000,00, segundo Mazza (2002, p. 358), e de até R\$650.000,00 para os outros objetos) ainda nos dizeres daqueles autores, corresponde à modalidade de licitação efetuada entre interessados anteriormente constantes em registro, com habilitação necessariamente realizada, com prazo de convocação mínima estabelecida na lei, por instrumento de informação publicado na imprensa oficial e em jornal particular, onde conste informações essenciais do certame e o lugar onde poderá se ter acesso ao instrumento convocatório.

Os autores, quando em comentário ao procedimento em análise, enfatizando sua admissibilidade e semelhanças com a modalidade concorrência, discorrem da seguinte maneira:

A tomada de preços é admissível nas contratações de obras, serviços e compras dentro dos limites de valor estabelecidos na lei e corrigidos por ato administrativo competente. O procedimento da tomada de preços, inclusive quanto ao julgamento por Comissão de três membros no mínimo, é o mesmo da concorrência. O que a caracteriza e distingue da concorrência é a existência da *habilitação prévia* dos licitantes através dos *registros cadastrais*, de modo que a habilitação preliminar se resume na verificação dos dados constantes dos certificados de registro dos interessados e, se for o caso, se estes possuem a real capacidade operativa e financeira exigida no edital (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2014, p. 368).

A pesar de não poder ser empregada para o **registro de preços**, a amplitude daquilo que pode vir a ser seu objeto, abrange casos que se encaixariam dentro das permissões próprias da concorrência. Usando uma analogia, significa dizer que o conjunto interseção de objetos da tomada de preço e da concorrência, que podem ser submetidos ao SRP, não é vazio.

O convite, em relação ao SRP, observa a mesma afirmação feita para a modalidade anterior pertinente ao conjunto de seus objetos, e entre todas as outras modalidades de licitação existentes, corresponde à mais simples, envolvendo valores de menor monta (para objetos de até R\$150.000,00, conforme Mazza (2002, p. 358)). Esta modalidade equivale a uma espécie de solicitação a que um número não inferior a três concorrentes, com seus registros efetuados ou não, “apresentem suas propostas” em prazo não inferior a cinco dias úteis. Isso, segundo ensinamento de Meirelles; Aleixo e Burle Filho (2014), que ainda acrescentam que:

O convite não exige publicação, porque é feito diretamente aos escolhidos pela Administração através de carta-convite. A lei, porém, determina que cópia do instrumento convocatório seja fixada em local apropriado, estendendo-se automaticamente aos demais cadastrados na mesma categoria, desde que manifestem seu interesse até vinte e quatro horas antes da apresentação das propostas (art. 22, § 3º). Por outro lado, a cada novo convite, realizado para objeto idêntico ou assemelhado, deverá ser convidado pelo menos outro fornecedor que não participou da licitação imediatamente anterior, enquanto existirem cadastrados não convidados (art. 22, § 6º) (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2014, p. 369).

Salta aos olhos a limitação quanto ao aspecto da publicidade que caracteriza esta modalidade de licitação, que restringe sobremaneira a concorrência, propriamente dita, aplicada a este caso.

O pregão, que hoje é regido pela Lei nº 10.520/2002, desponta como uma das modalidades de licitação mais modernas (senão a mais), trazendo consigo, como uma de suas formas de realização, uma inovação que está diretamente relacionada ao progresso imposto pelas novas tecnologias ligadas à informática: o pregão eletrônico. E, além disso, a possibilidade de ser realizado utilizando-se do instituto do SRP.

Sobre a modalidade pregão, Meirelles; Aleixo e Burle Filho (2014, p. 372) destacam que, de forma diferente de “outras espécies de licitação, em que a modalidade é estabelecida em função do valor do objeto licitado, o pregão destina-se à aquisição de *bens e serviços comuns*.”

Meirelles; Aleixo e Burle Filho (2014, p. 373), ensinam que, nesta modalidade, os tipos de licitação “melhor técnica” ou “técnica e preço” estão impedidos de serem adotados, sendo apenas aceito o do tipo “menor preço”. Considera ainda, o autor:

[...] que o procedimento do pregão é abreviado, que o critério de julgamento é objetivo (sempre pelo menor preço) e que a inversão das fases de

habilitação e julgamento impossibilita aferição especial a respeito do fornecedor ou do objeto licitado, somente serão compatíveis com esta modalidade as aquisições de bens e serviços comuns que garantam a celebração de contratos em total consonância com as necessidades da Administração Pública. (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2014, p. 373).

Observa-se pelas características apresentadas por esta modalidade, planejadas para dar maior eficiência ao procedimento, que o SRP parece lhe ser um instrumento muito oportuno para este fim.

2.1.7 Critérios de julgamento das propostas

O art. 45 da Lei nº 8.666/1993 estipula quatro diferentes critérios de julgamento das propostas, quais sejam: o do menor preço, o da melhor técnica, o da técnica e preço e o do maior lance ou oferta.

Di Pietro (2014, p. 444), sobre os critérios de julgamento das propostas aplicáveis às licitações que empreguem o SRP, destaca as seguintes exigências e observações:

[...] o critério de julgamento é o de menor preço, mas poderá excepcionalmente ser adotado o julgamento por técnica e preço, a critério do órgão gerenciador e mediante despacho fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade (art. 7º, § 1º); e também pode ser adotado o critério do menor preço aferido pela oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, desde que tecnicamente justificado (art. 9º, § 1º); (DI PIETRO, 2014, p. 23; 444).

Assim, constata-se que o uso de subjetividade na seleção de propostas não é algo afastado do instituto do SRP, entretanto, percebe-se que para o emprego da aferição de técnica, como possibilidade, colocam-se restrições não observadas nas licitações decididas unicamente pelo critério objetivo do menor preço, quais sejam: a atribuição do caráter excepcional e a necessidade de “despacho fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade”.

2.2 O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP)

Como traz em sua própria denominação, o Sistema de Registro de Preços (SRP), não constitui uma modalidade de licitação, nem, tão pouco, um tipo

(tecnicamente considerado) de procedimento licitatório; tal instituto configura; nos dizeres da autora Di Pietro (2014, p. 44), que ratifica a redação do art. 2º, I, do recente Decreto nº 7.892/2013; como sendo “o conjunto de procedimentos para o registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”.

Tal sistema, em relação às modalidades de licitação possíveis, como visto, só poderá ser utilizado em concorrências ou pregões, sendo que apenas quando o critério de julgamento das propostas for o de menor preço ou o de técnica e preço.

Justen Filho (2014), enfatizando a natureza contratual do instituto, quando elabora seu conceito acerca da definição do SRP, dá a seguinte contribuição à nossa doutrina:

Registro de preços consiste num contrato normativo, produzido mediante licitação e que determina as condições quantitativas e qualitativas para contratações futuras de compras e serviços, realizadas por um único ou por uma pluralidade de órgãos administrativos (JUSTEN FILHO, 2014, p. 536).

O autor ensina que, trata-se de um elo jurídico de “cunho normativo”, que objetiva criar uma ligação entre as partes do processo, no que diz respeito à forma com que as contratações futuras serão realizadas. Este registro regerá os contratos posteriores, sendo que, do acordo de vontades entre fornecedores e Administração (cujas cláusulas constam do registro de preços), dependerá o aperfeiçoamento do contrato.

Outro autor, agora trazendo como destaque a característica procedimental do instrumento, emite seu conceito para o SRP. Segundo Fernandes (2005), a definição para este sistema é a seguinte:

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, como observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração (FERNANDES, 2005, p. 31).

De posse do que a doutrina entende como definição para o SRP, passemos a discorrer sobre o amparo legal que sustenta a existência desse sistema, bem como sobre outros aspectos relacionados a esta ferramenta.

2.2.1 SRP: previsão normativa

Conforme estudo efetuado por Carvalho (2013, p. 1), o SRP encontra previsão no art. 15 da Lei 8.666/1993, mas constava no Decreto-lei 2.300/1986. Além disso pode ser verificada sua previsão no § 8º do Decreto 5.450/2005, que traça os contornos regulamentares do pregão eletrônico. A autora também encontra comandos relacionados ao SRP no art. 32 da Lei 12.462/2011, que disciplina o moderno Regime Diferenciado de Contratações – RDC, bem como nos artigos 87 a 108 do Decreto 7.581/2011, que regulamenta o aludido regime.

Ainda segundo a autora, o instrumento teve sua primeira regulamentação efetuada pelo Decreto 2.743/1998, em seguida, pelo Decreto 3.931/2001, alterado pelo Decreto 4.342/2002.

Hoje, no plano federal, o SRP encontra-se regulamentado pelo Decreto 7.892, editado em janeiro de 2013, bem como, possui previsão na Lei 10.520/2002. No âmbito do estado da Paraíba, sua regulamentação está inscrita no Decreto nº 26.375 de 19/10/2005.

Ainda sobre a questão normativa do SRP, Justen Filho (2014, p. 536) ensina sobre sua regulamentação, que cada ente federativo tem competência para tal feito.

A CGU, em cartilha própria, aponta que,

O art. 15, da Lei nº8.666/1993 é autoaplicável, assim, os estados e municípios podem realizar licitação por meio de registro de preços mesmo sem as respectivas regulamentações por decretos. No entanto, deverão disciplinar no edital da licitação todos os requisitos necessários para realização do certame por SRP. (SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PERGUNTAS E RESPOSTAS. 2014, p. 14)

Esse posicionamento torna legítimo, por exemplo, que uma gerência de contratações, de determinado órgão, de algum ente político, não espere que o chefe da administração pública a que está subordinada edite um ato normativo regulamentando o SRP, para que só então licite para registro de preços.

2.2.2 SRP: objetivos

Depreende-se da inteligência dos dispositivos constantes do novo regulamento do SRP, o Dec. 7.892/2013 (que apresenta poucas mudanças no seu mecanismo

geral em relação a regulamentações anteriores) que este instituto visa tornar menos tortuoso o processo de aquisição de bens e contratação de serviços que possuam uma demanda mais dinâmica, por meio da confecção da “ata de registro de preços”.

Di Pietro (2014, p. 444), nesse sentido, aponta como sendo o objetivo do instituto a facilitação de “contratações futuras, evitando que, a cada vez, seja realizado novo procedimento de licitação”.

Em uma análise mais abrangente, fazer-se ferramenta de gestão pública talvez seja o maior dos objetivos do SRP. Tal fato é perfeitamente constatável principalmente quando se extrai da leitura de seu regulamento instrumentos específicos como: a Intensão de Registro de Preços (IRP), o período de validade da ata de registro de preços, o aspecto da não obrigatoriedade de contratação de aquisição do bem ou serviço, entre outros.

E nesse sentido, Justen Filho e Pereira (2013) caracterizam o SRP, não como uma simples “técnica administrativa”, mas como uma eficiente “técnica de gestão pública”, nos seguintes termos:

A utilização da expressão “Sistema” não deve induzir à conclusão de que o instituto utilizado consistiria numa mera “técnica administrativa”. É evidente que o SRP é uma técnica de gestão pública – e uma técnica extremamente eficiente. (JUSTEN FILHO E PEREIRA, 2013, p. 353)

Ainda tendo em vista as peculiaridades do sistema, descritas acima, principalmente por estarem voltadas a uma otimização do processo de aquisição de bens e serviços, por parte da administração pública; infere-se que a aplicação do SRP objetiva, também, favorecer o planejamento das compras governamentais, quando oferece procedimentos alternativos aos tradicionais (superando-os em eficiência), ampliando o leque de opções disponíveis ao administrador público, para uma melhor tomada de decisão.

2.2.3 SRP: considerações gerais

Justen Filho (2014, p. 536), na determinação dos “principais tópicos” acerca do Sistema de Registro de Preços, que permitam a formação de uma ideia geral sobre o tema, traz os seguintes pontos:

Segundo versa o autor, a produção de um registro de preços se dá através de uma licitação, que tem por objetivo escolher as “melhores condições para a realização de um certo número de contratos”, dentro de um intervalo máximo de doze meses; e não a proposta mais vantajosa para uma única celebração de contrato, como em processos licitatórios sem esta especificidade. Ressalta ainda que o registro é aplicável, hoje, para compras, e, também, para serviços.

Observa-se aqui um importante diferencial trazido pelo SRP, qual seja, o de possibilitar que, com apenas uma licitação, celebre-se mais de um contrato de aquisição de bens ou prestação de serviço, dentro de um intervalo de tempo de um ano. Que, em tese, é um período considerável, se for levado em conta que um exercício financeiro (no qual várias etapas da despesa pública devem manter-se concentradas), tem esta duração.

Neste sistema, acrescenta Justen Filho (2014, p. 536), o particular não obtém o direito de contratação, mas sim, o “direito de preferência” à contratação. Tal direito permanece apenas enquanto não se expira a vigência do respectivo registro, e pode ser aplicado tantas quantas forem as vezes que a Administração decidir realizar aquelas contratações.

Esta é uma das maiores inovações trazidas pelo sistema. O fato de a administração não ser compelida a fazer a aquisição cria a possibilidade de, antes que o faça, pesquise se não houve flutuação severa dos preços, tendo a oportunidade de fazer um melhor negócio.

Sobre isso, informa o autor que, em cada contratação, o competente agente da administração deverá proceder com a verificação sobre se continuam satisfatórios o produto e o seu preço; pois, a tão simples existência de um registro de preços não tem a capacidade de tornar possível a efetuação de contratações inadequadas. Caso ocorra a inadequação, e não havendo acordo de saneamento do problema com o licitante, uma outra licitação deverá ser realizada; caso haja acordo, as contratações serão procedidas normalmente. Neste caso, e sob a condição de que o contrato mantenha adequação com o estabelecido no edital (quanto aos limites definidos neste), o licitante deverá contratar, sendo-lhe vedada a recusa.

Agora, em menção ao Dec. 7.892/2013, o autor leciona que, através dos dispositivos contidos em sua regulamentação, aceita-se que o registro de preços abarque diversos órgãos ou entidades da Administração Pública. Assevera, ainda, que o sistema não corresponde a uma “contratação para a execução de prestação

específica”; diferentemente, o seu conteúdo, neste sentido, apenas cria as condições para futuras contratações.

Importante destacar aqui, em relação a esta última passagem, que, apesar de não configurar um contrato de aquisição propriamente dito (e “para uma prestação específica”), o SRP, gera obrigações mútuas, e não só para o licitante, como pode transparecer em uma primeira análise, mas para a própria administração. Exemplo disso é a necessidade de obediência, pelo administrador, da preferência gozada pelo licitante vencedor no momento de efetuar futuras transações, dentro do prazo de validade da respectiva ata.

Outro ponto que merece ênfase, na visão do autor (e segundo este), é que, aos termos dispostos no SRP, são aplicados os “institutos próprios da contratação administrativa”. Dessa maneira, há que se efetuar os ajustes necessários sobre os seus valores, observando um intervalo mínimo de doze meses da data na qual foi emitida a proposta ou da do orçamento nela referido.

Assim, os princípios e normas que afetam os contratos administrativos, de maneira geral, não são afastados quando postarem-se diante do procedimento especial que caracteriza o SRP.

Sobre a revisão de prazos, o autor ratifica tal possibilidade; e acrescenta que no caso de passarem as condições inscritas no registro de preços a serem consideradas “inconvenientes”, caberá a revogação deste.

Acrescentando às contribuições aqui dadas por Justen Filho (2014), Di Pietro (2014) aponta três figuras jurídicas que merecem destaque no mecanismo do SRP, são elas: o órgão gerenciador, o órgão participante e o “carona”.

De forma resumida, Di Pietro (2014) ensina que as atividades relacionadas à gestão e condução do processo competem ao órgão gerenciador, e suas atribuições encontram-se previstas no Art. 5º do Dec. 7.892/2013, que acosta em seu bojo as atribuições dos demais atores do procedimento.

O órgão participante é aquele que tem sua participação verificada já nos atos iniciais do procedimento, fazendo constar-se, durante o processo, da ata de registro de preços.

É ele, em nosso entender, o ator mais importante de todo o instrumento do SRP, pois, sem esse, não há que se falar em ganhos de escala, dentre outras vantagens.

Dos órgãos vinculados ao procedimento do SRP, o que provoca a grande polêmica do instituto é o “carona”. Segundo Di Pietro (2014), é ele, o “órgão ou entidade da administração pública”, que não tendo participado do processo licitatório, adere à ata de registro de preços, conforme os termos do art. 2º, V, do Dec. 7.892/2013. Tamanha é a importância sobre esta figura que serão tecidas outras considerações em tópico próprio.

2.2.4 A ata de registro de preços

Este é o documento em torno do qual se desenvolve o SRP. Os procedimentos inerentes às licitações que utilizam este sistema culminam com a confecção de uma **ata de registro de preços**, esta que, apesar de não configurar um contrato de prestação de serviços ou compra de um bem, funciona como uma espécie de acordo prévio que rege as contratações que por ventura venham a ocorrer, durante a vigência daquele.

Quando discorrem sobre a ata de registro de preços, Justen Filho e Pereira (2013, p. 354) começam por tecer uma comparação entre o que representa este documento para o SRP, e o que o instrumento de contrato significa para os contratos administrativos, definindo-a logo depois. Vejamos:

A “ata de registro de preços” está para o SRP assim como o instrumento de contrato está para os contratos administrativos. É o documento que formaliza um acordo de vontade entre as partes, estabelecendo direitos e obrigações recíprocos e as condições das prestações que serão executadas no futuro. Mais especificamente, a “ata” é o documento que estabelece as condições para futuros contratos entre a Administração Pública e um particular, estabelecendo o objeto, a qualidade, os quantitativos, os prazos e locais de entrega, o preço e todas as outras previsões relevantes. (JUSTEN FILHO E PEREIRA, 2013, p. 354)

Além de obedecerem aos preceitos legais e principiológicos próprios, bem como ao que consta no instrumento convocatório, os contratos oriundos de uma determinada ata deverão guardar consonância como o que nela se dispõe.

2.2.5 O “carona”

Como dito anteriormente, esta figura inerente ao instituto do SRP, que já encontra previsão desde o Dec. 4.342/2002, sem sombra de dúvidas é o ponto mais polêmico do instituto, e nessa direção, Justen Filho (2014, p. 537) emite a seguinte opinião acerca da importância do carona dentro do estudo dos mecanismos do sistema:

Uma das questões fundamentais sobre o registro de preços ficou conhecida como “carona”. Trata-se da utilização de registro de preços existente por uma entidade estatal que não participou do procedimento original. (JUSTEN FILHO, 2014, p. 537)

Adita o autor, sobre o polêmico “carona”, que não é admissível que todo o quantitativo contratado através desse expediente supere, em cinco vezes, o valor registrado para cada item que conste na ata de registro de preços, reservado para os órgãos participantes e para o órgão gerenciador.

As críticas à existência da possibilidade de um órgão, alheio a um processo licitatório, poder contratar com o licitante vencedor de um determinado certame, concentram-se principalmente nos aspectos da ilegitimidade de tal ato e da negativa repercussão econômica desta prática. Sobre a primeira barreira ao carona, vejamos qual é a opinião de Mukai (2009):

[...] o carona não pode existir no nosso ordenamento jurídico, constitucional e infralegalmente; simplesmente porque a admissão do “carona” e as aquisições que ele faz sem ter feito licitação, bem como os fornecimentos de quem venceu a licitação do órgão licitador, se constituem em crime, previsto no art. 89 da Lei nº 8.666/1993. (MUKAI, 2009, p. 103)

O autor, a par dos diversos discursos a favor da utilização do carona, afirma que estes ainda não resistem diante do fato de que o órgão não participante “não faz licitação”, bem como “o vendedor ao vender-lhe algo, não venceu nenhuma licitação para poder lhe efetuar tal venda”.

Sob o ponto de vista econômico, infere-se que, ao não apresentar os quantitativos a que se propõe contratar, durante o trâmite do processo licitatório, tal valor não repercute no volume total a ser licitado, limitando que se alcance maiores benefícios decorrentes de uma possível economia de escala.

A pesar de parte expressiva da doutrina depor contra a utilização do “carona”, o TCU, tanto admite a existência do instituto, como disciplina sua utilização, conforme informado em cartilha da CGU emitida já neste ano de 2014. É o texto:

Quanto à utilização pelo “órgão carona”, conforme Jurisprudência do TCU, antes da adesão à ARP deve ser feita uma ampla pesquisa de mercado que comprove que os preços estabelecidos na ARP estão compatíveis com os praticados no mercado, garantindo assim a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, consoante estabelece o art. 3º da Lei 8.666/1993 (Acórdãos nºs 2.786/2013 – Plenário e 301/2013 – Plenário). (SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PERGUNTAS E RESPOSTAS. 2014, p. 38)

Diante deste fato, e pelo “carona” encontrar-se hoje, no âmbito federal, regulamentado pelo aludido Dec. 7.892/2013 (que está em pleno vigor), tal instituto encontra lugar entre os procedimentos administrativos considerados válidos.

2.3 VANTAGENS E DESVANTAGENS DO USO DO SRP

Neste momento, passa-se a evidenciar aspectos positivos e negativos do uso do SRP com vistas a identificar se o emprego desta ferramenta pode trazer benefícios ou malefícios à atuação administrativa desempenhada pelo TJPB, especificamente no que se relaciona à sua atividade licitatória.

Deve-se destacar que o estudo não abrangeu toda a doutrina voltada ao tema e, no tocante aos órgãos de controle e fiscalização, colheu-se os posicionamentos junto ao Tribunal de Contas da União (TCU) e à Controladoria Geral da União (CGU).

2.3.1 Vantagens do SRP

Em tópico anterior deste trabalho, foi visto que Justen Filho e Pereira (2013) caracterizam o SRP, como uma eficiente “técnica de gestão pública”. Em momento ainda vindouro, será trazido o posicionamento de órgãos de controle e acompanhamento da atuação administrativa, que invocam o SRP como ferramenta voltada à eficiência no setor público. Vejamos agora o porquê de tais afirmações, segundo a lição de Justen Filho e Pereira (2013, p. 354).

Os autores trazem como primeira vantagem a “redução da burocracia” pela “realização de licitação única”, voltada a várias contratações futuras. Com isso evita-se os malefícios causados pelo retrabalho e pela complexa e demorada atividade de se licitar para cada contratação que se pretenda efetuar.

A “possibilidade de contratação imediata” é apontada logo depois, e se materializa pela “possibilidade de promover contratação imediata, tão logo identificada a existência de uma necessidade administrativa”. Aspecto que traduz a característica relacionada a agilidade proporcionada por este sistema.

Em seguida, os autores Justen Filho e Pereira (2013, p. 355) elencam como vantagem da utilização do SRP “a conjugação de necessidades comuns”. Que ocorre quando mais de um órgão ou entidade, diante de uma determinada procura, ao constatar que há equivalência quanto ao objeto desta em relação a outros entes, juntam-se aos demais em uma única licitação.

A nosso ver, essa corresponde a uma das vantagens mais importantes do instituto, pois torna possível que se obtenha economias de escala expressivas em decorrência do aumento do volume a ser contratado. E, como visto, merece destaque, neste sentido, a figura do órgão participante, por compor os quantitativos que serão publicados em edital.

Outra vantagem que deve ser considerada, segundo Justen Filho e Pereira (2013, p. 355), é que o sistema se mostra como “solução para os casos de necessidades variáveis”. Esta característica tem aplicação em oportunidades nas quais a administração precise realizar aquisições específicas em resposta às particularidades das circunstâncias que se apresentem. Assim, ao agente público é conferida, dentro do período de vigência da ata, a possibilidade de fazer ajustes na quantidade a ser adquirida, fazendo-a variar de acordo com as necessidades observadas em cada momento.

2.3.2 Desvantagens do SRP

Apesar das expressivas vantagens apresentadas pelo uso do SRP, é importante que se verifique que este não é um sistema perfeito e apresenta pontos que se mostram problemáticos.

O primeiros deles, apontam Justen Filho e Pereira (2013, p. 356), é a perda de economia de escala. Fato que se aparenta paradoxal em relação ao que foi dito

no tópico anterior, mas que ocorre e provoca diminuição parcial nos ganhos da administração.

O problema reside no fato de que uma licitação que usa o SRP cria para o administrador público apenas uma “faculdade” de contratação de um determinado volume total; e, para o licitante, há muita diferença entre vender todo este volume ou apenas parte dele (que pode ser ínfima), no que se refere aos custos unitários de produção e/ou comercialização. Isso fatalmente acarreta repasse de parte do risco, inerente ao negócio, para a administração.

Isso posto, frise-se que a economia de escala gerada pelo emprego do SRP se dá em razão da “conjugação de necessidades” que o sistema possibilita quando de sua aplicação, constituindo elemento diverso deste que ocasiona o risco, porém não dissociado dele, pois pode fazer parte da equação que calcula aquele risco.

Atente-se que, uma licitação convencional resulta no “compromisso” contratual de aquisição de todo o volume pactuado, o que diminui de forma significativa o próprio risco.

Ainda, segundo os autores, outro fator de desvantagem vinculado ao uso do SRP é “a obsolescência dos dados” constantes dos ajustes firmados. Nesse caso, pode ocorrer que um determinado produto ou serviço apresente desvalorização no decorrer do período de validade da ata, criando a situação na qual a administração teria que adquirir algo por um valor mais alto do que o que se estaria praticando no mercado, naquela oportunidade. Neste caso, como visto anteriormente, constatando-se esta inadequação, caberá ao órgão gerenciador promover negociações junto aos fornecedores. Restando-se infrutíferas, uma outra licitação poderá ser realizada, como disciplina o Dec. 7.892/2013, em seu Art. 17.

A “ausência de adequação do objeto”, considerado pelos autores mais um problema inerente ao SRP, se dá, na lição daqueles, por uma característica inerente a este sistema, que torna o seu emprego mais propício a objetos “padronizados”. Vejamos o que dizem a este respeito:

[...] o SRP é especialmente adequado para selecionar produtos padronizados e destituídos de características específicas. Se a Administração necessitar de um objeto diferenciado, essa contratação dificilmente poderá ser satisfeita mediante uma proposta contemplada num SRP. (JUSTEN FILHO; PEREIRA, 2013, p. 357)

Como uma das possíveis soluções para o problema, os autores apontam a “previsão de categorias distintas de bens” quando da elaboração do registro de preços, que observe as especificidades daquilo que cada participante demande.

Por fim, observe-se que a solução para alguns destes obstáculos já estão contempladas no próprio texto do regulamento do SRP, e outros ajustes à ferramenta podem vir a ser objeto de futura produção normativa.

2.3.3 Por que aplicar o SRP?

Por que acreditar que o Tribunal de Justiça da Paraíba deve realizar a opção pelo SRP em detrimento da utilização de um outro procedimento alternativo, igualmente válido?

A resposta para este questionamento já se encontra posta em grande parte deste trabalho, mas principalmente nos dois tópicos imediatamente anteriores a este. Cabe enfatizar, que a alternativa a que se refere a questão, corresponde ao procedimento licitatório tradicional, nas modalidades concorrência e pregão, efetuadas, não para o registro de preços, mas para a contratação única de aquisição de bens e prestação de serviços.

Nesta oportunidade, arremata-se tal questão com o posicionamento da doutrina e dos órgãos de referência no país em controle, fiscalização do gasto público e aferição do resultado da gestão pública, quando se referem ao uso do SRP em comparação com a escolha pela contratação segundo os moldes do processo tradicional (a outra opção igualmente válida). Vejamos o que dizem a seguir.

Meirelles; Aleixo e Burle Filho (2014), quando comentam o enunciado do art. 15, II, da Lei nº 8.666/93, emitem a seguinte opinião acerca da “eficiência” do SRP:

O art. 15, II, diz que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através do SRP. Por isso, a não escolha do SRP deve ser motivada. **A norma busca racionalizar e simplificar o processo de contratação, dando-lhe eficiência.** Como o art. 11 da Lei 10.520/2002 prevê que bens e serviços comuns podem ser contratados pelo SRP, **entendemos que ele também deve ser adotado sempre que possível** (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2014, p. 377, grifo nosso).

O Tribunal de Contas da União, através de sua Plenária, no Acórdão TCU nº 2.692-39/2012, deixa clara a sua posição:

5. Não se questionam, neste processo, as vantagens da utilização do sistema de registro de preços, as quais são amplamente reconhecidas pela doutrina. O que se questiona é a possibilidade de adesão ilimitada a atas de registro de preços por órgãos ou entidades da Administração que não participaram dos procedimentos iniciais do sistema de registro de preços e que, portanto, não tiveram suas estimativas de consumo computadas para efeito de definição do objeto a ser licitado (ACÓRDÃO TCU, grifo nosso).

Em visita a *site* da Controladoria Geral da União, especificamente em cartilha elaborada por este órgão, de nome: Sistema de Registro de Preços, Perguntas e Respostas, publicada este ano; observou-se um detalhamento maior quanto às vantagens de se optar pela utilização do SRP. Observe-se o início da lista, que além destas apresenta outras mais:

- Evolução significativa da atividade de planejamento organizacional, motivando a cooperação entre as mais diversas áreas.
 - Possibilidade de maior economia de escala, uma vez que diversos órgãos e entidades podem participar da mesma ARP, adquirindo em conjunto produtos ou serviços para o prazo de até 01 (um) ano. É o atendimento ao Princípio da Economicidade.
 - Aumento da eficiência administrativa, pois promove a redução do número de licitações e dos custos operacionais durante o exercício financeiro.
- (...) (SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS PERGUNTAS E RESPOSTAS, 2014, p.18).

Concluindo o questionamento proposto, mas nunca encerrando as discussões acerca do tema, vejamos o vínculo existente entre o dever de eficiência, a função jurisdicional (função típica desempenhada pelo Poder Judiciário, do qual o TJPB é integrante) e a atividade administrativa; vínculo aquele, identificado e explanado pelos autores Meirelles, Aleixo e Burle Filho (2014):

Com a EC 45/2004 a *eficiência*⁶⁷ passou a ser um direito com sede constitucional, pois, no tít. II, “Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, inseriu no art. 5º o inc. LXXVIII, que assegura “a todos, no âmbito judicial e *administrativo*”, a “razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Essa norma exige rapidez na tomada de qualquer decisão e no seu cumprimento. Logo, a duração do processo que não se revelar razoável afronta esse direito constitucional, ensejando a apuração da responsabilidade do servidor que *lhe deu causa* [...] (MEIRELLES; ALEIXO; BURLE FILHO, 2014, p. 27).

Este é um comentário de grande importância para este trabalho, pois revela que a eficiência, por imposição constitucional, não incide apenas no campo administrativo, mas também no jurisdicional, e esta é a função precípua desempenhada pelo Poder Judiciário, aqui representado, em fração, pelo TJPB.

. Assim, diante de todo o exposto, e levando em consideração que o suporte para a atividade de “dizer o direito” encontra-se na atuação administrativa dos agentes públicos que a desempenham, as possibilidades criadas com a aplicação do SRP, como ferramenta própria de gestão pública, capacitam-no a tornar-se a melhor opção diante das que se aparecem, inclusive para, em tese, repercutir positivamente, inclusive, na celeridade da prestação jurisdicional.

3 PROBLEMA E OBJETIVOS DA PESQUISA

Tendo em vista as observações levantadas no referencial teórico, torna-se imperativo definir o problema de pesquisa, bem como os seus objetivos, para que essa seja conduzida de maneira adequada.

O conceito de problema de pesquisa utilizado neste trabalho é o determinado por Prodanov e Freitas (2013), segundo os quais, corresponde a um “enunciado explicitado de forma clara, compreensível e operacional” que, para ser melhor elucidado, demande uma pesquisa ou careça de processos científicos para tal feito. Assim, considerando os aspectos abordados até aqui e o que se propõe com a realização desta monografia, a questão que determina o problema desta pesquisa é a seguinte: como vem sendo utilizado o SRP nas licitações públicas realizadas pelo TJPB?

Além de traçar o principal questionamento da pesquisa, estão definidos os objetivos: geral, este que “relaciona-se com o conteúdo intrínseco, quer dos fenômenos e eventos, quer das ideias estudadas”, segundo Prodanov e Freitas (2013), que para este trabalho é: analisar o uso do SRP nas licitações públicas realizadas pelo TJPB; e os objetivos específicos que, conforme os mesmos autores, “têm função intermediária e instrumental”, e permitem tanto alcançar o objetivo geral, quanto aplicá-lo a casos específicos. São eles: [1] identificar o posicionamento da doutrina e dos órgãos de fiscalização e controle, sobre a utilização do SRP no TJPB; [2] identificar o número total de editais para licitações nas modalidades concorrência e pregão (presencial e eletrônico), bem como identificar aqueles com, e sem o registro de preços; e [3] verificar os percentuais relativos aos editais com ocorrências de registros de preços frente ao total de editais de licitação do TJPB nas modalidades concorrência e pregão (presencial e eletrônico).

4 MÉTODO

Esta pesquisa, quanto à sua natureza, encaixa-se na classificação determinada por Prodanov e Freitas (2013) como sendo “aplicada”, pois, “procura produzir conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos”.

Quanto ao método científico, por ocupar-se no entendimento do fenômeno tal qual ele se posta diante da realidade, classifica-se, ainda segundo o entendimento de Prodanov e Freitas (2013), como uma pesquisa fenomenológica.

Sob o aspecto de seu objetivo de estudo, utilizando-se da ótica dos aludidos autores, a pesquisa é descritiva, tendo em vista que esta “expõe as características de uma determinada população ou fenômeno” (neste caso, especificamente de um fenômeno).

No tocante aos procedimentos técnicos adotados, a pesquisa debruça-se tanto sobre “materiais já publicados” (livros, revistas, *sites*), o que a classifica como “bibliográfica”; quanto sobre “materiais que não receberam tratamento analítico” (conteúdo de editais de licitação realizadas pelo TJPB), o que também a classifica como uma pesquisa “documental”, tudo em acordo com o que determinam Prodanov e Freitas (2013).

Apesar de utilizar quantificações quando da análise da evolução do uso do SRP, na medida em que são contabilizadas as ocorrências deste fenômeno dentro de um universo determinado; a pesquisa, quanto a sua abordagem, classifica-se como “qualitativa”, pois, além de ter como foco a “qualidade (natureza e essência)” do que se depreende dos dados coletados, “o ambiente natural é fonte direta para coleta de dados, interpretação de fenômenos e atribuição de significados” (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 133).

Quanto ao aspecto amostral, utiliza-se das disposições apresentadas por Lakatos e Marconi (2007), quando entendem que “universo ou a população-alvo é o conjunto dos seres animados e inanimados que apresenta pelo menos uma característica em comum” e amostra “é uma parcela conveniente selecionada do universo (população); é um subconjunto do universo”. E, nesse sentido, tendo em vista observações prévias realizadas junto ao local onde constam os dados considerados nesta pesquisa, acerca do número de ocorrências dos fenômenos aqui estudados, dentro do período de seis anos calendário, verificou-se que não seria

necessário a aplicação de técnicas estatísticas para determinação de amostras, uma vez que tal volume mostrou-se possível de ser abordado de maneira integral, recaindo a análise sobre todo o universo identificado.

5 ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Primeiramente, como já afirmado, acerca do universo ou população-alvo da pesquisa, esse coincide com o universo de editais de licitações, considerados hábeis para os fins deste trabalho, constantes em área específica de *site* do TJPB (identificada logo abaixo), nos anos de 2008 a 2013; ou seja, todos os editais de licitações ali publicados, nesse período, relativos às modalidades: concorrência e pregão. Observando essas considerações, tal universo compreende um total de 203 fenômenos pertinentes, dentro de 247 registros de editais de licitação observados (conforme discriminações apostas logo em seguida).

A escolha dessas duas modalidades, com exclusão das demais, deve-se ao fato de que o SRP só pode ser aplicado nesses dois casos.

Não se está afirmando, com isso, que o uso das demais modalidades não causam impacto sobre os valores absolutos do uso do SRP, porém, o escopo desta obra é destacar o comportamento da aplicação do SRP, frente a sua não aplicação dentro do grupo de modalidades em que este pode ser praticado.

Neste item, apresentamos os procedimentos adotados na pesquisa para a coleta de dados, que foram os seguintes:

Realizada através de computador pessoal, diretamente da residência do autor deste trabalho, inteiramente em *site* de domínio do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, disponível na internet (*world wide web*), cujas informações e dados (específicos deste estudo) encontravam-se, até as 18:45h, do dia 20 de maio de 2014, disponíveis *on line*, exibidos de forma irrestrita, sem qualquer necessidade de cadastramento prévio nem uso de senhas, para quem quer que tentasse acessá-los.

No site do TJPB (<http://www.tjpb.jus.br/>), lado esquerdo do pesquisador, encontrou-se o botão “Licitação”, este deu acesso a um menu em forma de lista, com alguns *links* correspondentes às várias modalidades de licitação. Os *links* utilizados para esta pesquisa, pela ordem, foram: “Concorrência”, “Pregão eletrônico” e “Pregão presencial”.

O *link* Concorrência deu acesso à seguinte página eletrônica: <http://www.tjpb.jus.br/transparencia/licitacoes/?modalidade=concorrenca> (de cuja integralidade se extraiu um recorte, a Figura 01). Nesta página, abaixo do nome “Licitações”, existiam os campos: Modalidade; N°: Ano; Data de abertura: “Objeto:” e

o botão pesquisar. Dentre esses campos foram preenchidos apenas o campo “Modalidade” e “Ano”, em seguida usou-se o botão “Pesquisar”. O resultado que se observou, após tal feita, foi o surgimento de informações como as demonstradas na Figura 1.

FIGURA 1 – *Link* “Concorrência”, “Pregão eletrônico” e “Pregão presencial”

The screenshot shows a web interface for searching auctions. At the top, there is a breadcrumb trail: 'Principal > Transparência > Licitações'. Below this is the title 'Licitações'. There are search filters: 'Modalidade:' with a dropdown menu set to 'Concorrência', 'N°:' with an empty input field, 'Ano:' with '2013' selected, and 'Data de abertura:' with an empty input field. Below the filters is an 'Objeto:' input field and a 'Pesquisar' button. The results section shows '2 registros encontrados.' and lists two items:

Nº	Ano	Modalidade	Objeto	Data de Abertura
Nº 002/2013	Ano 2013	Concorrência	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE ENGENHARIA PARA EXECUÇÃO DE REFORMA NO FÓRUM DA COMARCA DE SOUSA -PB	08/10/2013
Nº 001/2013	Ano 2013	Concorrência	Contratação de empresa de engenharia para execução de Construção dos Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher e Reforma do Museu, situados à Av. João da Mata, 163, Jaguaribe, nesta Capital, de propriedade deste Tribunal de Justiça da Paraíba	27/09/2013

Fonte: Site do TJPB (<http://www.tjpb.jus.br/>), 2014.

Este procedimento foi aplicado de forma análoga para cada uma das modalidades aqui indicadas, e em cada ano estudado.

Considerou-se, para efeito desta pesquisa, que cada quadro delimitado por bordas, em formato retangular, corresponde a um “registro de edital de licitação”. Cada registro possuía um *link*, apresentado como um texto azul sublinhado. Este *link*, quando acionado, conduziu a um único documento em formato eletrônico, que se observou ser um Edital de Licitação. É na interpretação do conteúdo destes documentos que se baseia a análise desta pesquisa.

Para a catalogação e tratamento dos dados recolhidos foram criadas planilhas eletrônicas específicas para cada modalidade e para cada ano, onde constaram os seguintes campos: o NO (número de ordem), o NRE (número do registro eletrônico), NEDT (número do edital), SRP – (sistema de registro de preços), MODALIDADE e OBS. (observação), que ocuparam o cume da planilha, dando nome a uma coluna específica, como pode ser observado na Figura 2, a seguir.

FIGURA 2 – Planilha Eletrônica de Coleta de Dados

N6												
1	MODALIDADE: PREGÃO PRESENCIAL									ABERTURA: 2008		
2	NO	NRE	NEDT	SRP	T	N	R	I	CTR	MODALIDADE	OBS:	ABT
39	37	12	x	N				1	1	preg. Pres	Página não encontrada	2013
40	38	11	11	N			1		1	preg. Pres		2013
41	39	11	11	N		1			1	preg. Pres		2013
42	40	11	x	N				1	1	preg. Pres	Página não encontrada	2013
43	41	10	10	N		1			1	preg. Pres		2013
44	42	9	9	N		1			1	preg. Pres		2013
45	43	8	8	N		1			1	preg. Pres		2013
46	44	7	7	N		1			1	preg. Pres		2013
47	45	7	x	N				1	1	preg. Pres	Página não encontrada	2013
48	46	6	x	N				1	1	preg. Pres	Página não encontrada	2013
49	47	5	x	N				1	1	preg. Pres	Página não encontrada	2013
50	48	4	x	N				1	1	preg. Pres	Página não encontrada	2013
51	49	3	x	N				1	1	preg. Pres	Página não encontrada	2013
52	50	2	x	N				1	1	preg. Pres	Página não encontrada	2013
53	51	1	1	N			1		1	preg. Pres		2013
54	52	1	1	N		1			1	preg. Pres		2013
55	TOTALS					3	28	4	17	52		
56												
57	Editais de Licitações Pr. Presencial com SRP 2013								3			
58	Editais de Licitações Pr. Presencial sem SRP – 2013								28			
59	Editais de Licitações Pr. Presencial total – 2013								31			
60	Registro Eletrônicos Prejudicados								21			
61	Total de Registros Eletrônicos								52			
62												
63												

2013 / 2012 / 2011 / 2010 / 2009 / 2008 / PREGÃO ELETRÔNICO 2013 / PREGÃO ELETRÔNICO 2012 / +

Planilha 6 / 8 PageStyle_2008

Fonte: Dados da pesquisa, 2014.

Cada planilha foi utilizada para uma específica modalidade, e para um específico ano. Na coluna SRP constou a informação sobre se um determinado registro correspondia a um edital com uso ou sem uso do SRP. Na coluna observações foram inscritas informações sobre se o edital vinculado ao registro de edital respectivo, possuía características que o tornariam inválidos para a pesquisa, como, por exemplo: corresponderem a errata, a repetição de edital, a edital sem número e outras. Tal procedimento foi efetuado para identificar apenas os editais de novas licitações.

Adotando-se esta conduta, chegou-se ao seguinte:

1. à quantidade de editais, em determinado ano, em uma modalidade específica, que não utilizaram o SRP;
2. à quantidade de editais, em determinado ano, em uma modalidade específica, que utilizaram o SRP,

3. à quantidade de editais, em determinado ano, em uma modalidade específica, que foram considerados inválidos (exclusivamente para efeito desta pesquisa).

Para exposição destas informações foi criada a Tabela 1 (abaixo). Observe-se que sua primeira coluna indica a modalidade de licitação a que os dados se referem; a segunda linha dos rótulos da planilha indica o período a que a informação alude; a terceira linha traz, para cada período da pesquisa, as seguintes informações: Total (soma da quantidade de licitações (com SRP) mais quantidade de licitações sem SRP); SRP (quantidade de editais de licitações exclusivamente com uso do SRP) e %SRP (percentual de editais com SRP em relação ao total de editais registrados no período). O cálculo percentual foi realizado por fórmulas como a seguinte: “=SE(B16>0;((C16/B16)*100);0).”

TABELA 1
Editais de Licitação Abertos

Modalidade	Período																	
	2008			2009			2010			2011			2012			2013		
	Total	SRP	% SRP	Total	SRP	% SRP	Total	SRP	% SRP	Total	SRP	% SRP	Total	SRP	% SRP	Total	SRP	% SRP
Concorrência	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	2	0	0,0
Pregão Eletrônico	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	0	0	0,0	5	3	60,0	20	7	35,0
Pregão Presencial	31	3	9,7	35	7	20,0	28	3	10,7	23	13	56,5	38	20	52,6	21	14	66,7
Modalidades Todas	31	3	9,7	35	7	20,0	28	3	10,7	23	13	56,5	43	23	53,5	43	21	48,8

Fonte: Dados da pesquisa, 2014.

Com relação às verificações da modalidade concorrência, observou-se que não ocorreram editais relacionados até o período de 2012. Em 2013, apareceram duas ocorrências, sendo que em nenhuma delas houve SRP.

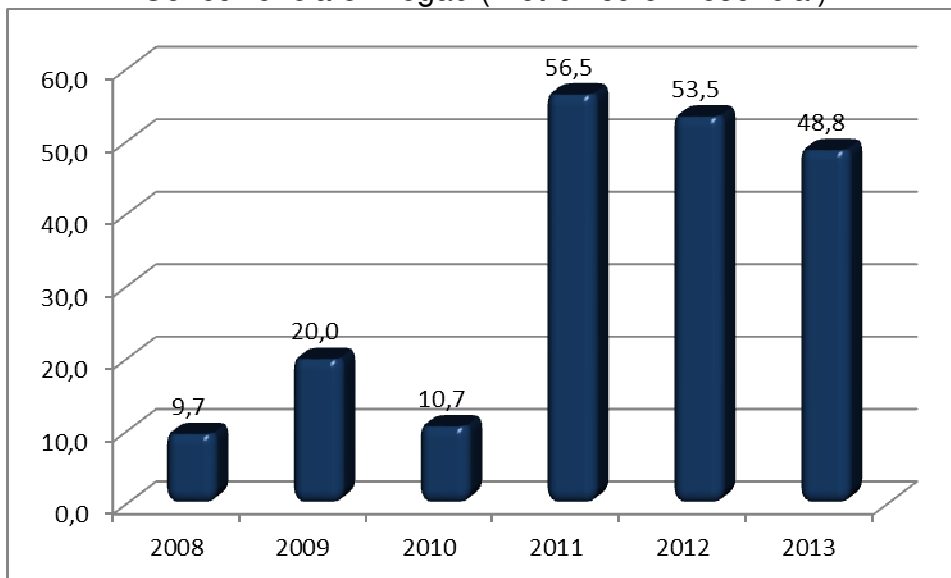
Já na modalidade pregão eletrônico, percebeu-se que os registros começaram a aparecer a partir de 2012, ocorrendo um total de 5 para a modalidade, sendo que, em três destes, há o uso do SRP, o que representa uma participação de 60% em relação ao total daquela modalidade. Em 2013, houve um aumento do número de ocorrências de editais com SRP em relação ao período anterior, porém, sua participação relativa caiu dos 60% apresentados, em 2012, para os 35% do total em 2013.

Verificando o que aconteceu em relação ao pregão presencial, notou-se que houve ocorrências de editais em todos os anos analisados. Acontece que, não se observou um crescimento contínuo nas incidências das duas formas de realizar o

pregão presencial, e mais, a evolução da quantidade de editais (com SRP) ocorreu diversa à do total de editais (Total) para esta modalidade. Enquanto a quantidade total) apresentou uma queda em seus valores absolutos, entre os quatro primeiros anos, a participação de editais (com SRP) frente ao total apresentou o seguinte comportamento: acréscimo de participação ente os dois primeiros períodos (de 9,7% para 20%), decréscimo entre o segundo e o terceiro período (de 20% para 10,7%), forte crescimento entre o terceiro e o quarto período (de 10,7% para 56,5%); praticamente uma estabilização entre o quarto e o quinto período, com leve queda (de 56,5% para 52,6%) e retorno à tendência de alta entre o quinto e o sexto período, fechando a série com uma participação de editais com SRP, frente à quantidade total de 66,7%, ou seja, a quantidade de editais de realização de pregões presenciais usando o SRP, superaram a quantidade dos editais que não utilizaram.

GRÁFICO 1

Participação do Uso do SRP em Relação ao Total de Licitações nas Modalidades Concorrência e Pregão (Eletrônico e Presencial)



Fonte: Dados da pesquisa, 2014.

Em relação ao total das licitações nas modalidades concorrência e pregão, observa-se, no primeiro triênio, uma participação relativamente pequena (13,5% em média) de uso do SRP, se comparada com o segundo triênio (média de 52,9%). Observa-se, ainda, que, apesar da leve queda contínua ocorrida nos três últimos exercícios da série, o uso do SRP, se considerado todo o intervalo pesquisado,

apresentou considerável aumento de participação frente aos totais de licitações realizadas com, e sem sua aplicação, como bem ilustra o Gráfico 1.

Essa mudança de postura se mostra consistente, pois a diferença entre o índice mais baixo de utilização do SRP (48,8% em 2013) e o mais alto (56,5% em 2011), no segundo triênio, é de 7,7%. Enquanto isso, a diferença observada entre o índice mais baixo de utilização do SRP (48,8% em 2013) do segundo triênio, para o mais elevado do primeiro triênio (20% em 2009) é de 28,8%.

O que se verifica, em suma, é que a quantidade de editais com emprego do SRP nas modalidades em que é possível se optar pelo seu uso ou não, cresceu ao longo do período da análise, mesmo observadas leves oscilações em sentido contrário.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A maior parte do referencial teórico ateu-se a material acadêmico relacionado às Ciências Jurídicas, devido ao fato de não terem sido encontradas obras de conteúdo interdisciplinar, principalmente relacionado às ciências sociais aplicadas (economia, administração e ciências contábeis) que abordem de maneira específica o SRP. Este fato talvez revele uma possível lacuna passível de ser explorada.

Um dos problemas encontrados na execução deste trabalho foi a presença de *links* relacionados a editais de licitação, que não conduziram ao documento pretendido por apresentarem defeito de ordem técnica pelo site pesquisado, ocasionando com isso desconsideração dos editais a que estariam relacionados os *links* defeituosos.

Verificou-se, por inferência diante da doutrina, que o Tribunal de Justiça da Paraíba, como órgão integrante da Administração Pública, está obrigado a respeitar todos os princípios administrativos inerentes a esta; bem como, encontra-se compelido, por força de comando constitucional e legal, a licitar, ressalvados os casos previstos nos instrumentos normativos competentes para tal fim.

Restou-se provado também, que o órgão em análise obedece ao princípio da eficiência, não só quando de sua atuação administrativa, mas também na sua atividade jurisdicional (função precípua).

Observou-se que o SRP não constitui uma modalidade de licitação, mas depende da realização de um processo licitatório nas modalidades pregão ou concorrência, para que os procedimentos que o caracterizam possam ser aplicados.

Os elementos apresentados neste trabalho juntamente com os posicionamentos da doutrina e dos órgãos de controle, fiscalização do gasto público e aferição do resultado da gestão; relacionaram o uso do SRP a melhoras de qualidade na atividade de planejamento organizacional, à possibilidade de maior economia de escala, ao aumento da eficiência administrativa, à redução dos custos operacionais, dentre outras vantagens. Estas considerações conduziram à opinião de que o SRP ostenta o *status* de “técnica de gestão pública” altamente eficiente, e que este deve ser aplicado de maneira preferencial, em relação ao seu procedimento licitatório alternativo, que é a respectiva licitação nas modalidades concorrência ou pregão, que não promove o registro de preços.

Constatou-se, em análise ao uso do instituto pelo TJPB, que a quantidade de editais com emprego do SRP nas modalidades em que é possível a sua opção, cresceu ao longo do período observado, o que, levando em consideração as opiniões vistas, pode indicar que aquele tribunal está em rota de alinhamento com o que há de mais moderno e eficiente em matéria de gestão pública aplicada ao caso.

REFERÊNCIAS

ACÓRDÃO 89/2000 - Plenário. Disponível em:

<http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CSIDOC%5CgeradoSIDOC_A C00891800P.pdf>. Acesso em: 21 maio 2014.

ACÓRDÃO TCU AC-2692-39/12. Disponível em:

<<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight;jsessionid=3AD20EBDC0FDA74D06690A63CC6C3B53?key=ACORDAO-LEGADO-110643&texto=50524f432533413838343032303037332a&sort=DTRELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAO-LEGADO;DECISAO-LEGADO;RELACAO-LEGADO;ACORDAO-RELACAO-LEGADO;&highlight=&posicaoDocumento=0>>. Acesso em: 21 maio 2014

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*.

Senado Federal, Brasília. 2014. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 17/05/2014.

BRASIL. Decreto 7.892 (2013) *Regulamento do Sistema de Registro de Preços*

previsto no art. 15 da Lei n.º 8.666 (1993). Presidência da República, Brasília. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em 18/05/2014.

BRASIL. Lei 8.666 (1993) *Lei de Licitações*. Senado Federal, Brasília. 2014.

Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 18/05/2014.

BRASIL. Lei 10.520 (2002) *Lei do Pregão*. Senado Federal, Brasília. 2014.

Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em 18/05/2014.

CARVALHO, Juliane Erthal de. As modificações introduzidas pelo Decreto 7.892/2013 no Sistema de Registro de Preços. **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, Curitiba, n.º 75, maio de 2013. Disponível em: <http://www.justen.com.br//informativo.php?l=p>. Acesso em: 19 maio 2014.

DECRETO nº 24.649 de 02/12/2003 Norma Estadual – Paraíba Publicado no DOE em 03 dez 2003 Dispõe sobre o pregão, a que se refere a Lei Federal nº 10.520. Disponível em:

<<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/CartilhaGestaoRecursosFederais/Arquivos/SistemaRegistroPrecos.pdf>>. Acesso em: 13 maio 2014.

DECRETO nº 26.375 de 19/10/2005 Publicado no DOE em 20 out 2005. Disponível em: <http://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-24649-2003-pb_144745.html>. Acesso em: 13 maio 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

JACOBY, Jorge Ulisses Fernandes. **Contratação direta sem licitação: dispensa inexigibilidade de licitação: comentários às modalidades de licitação, inclusive o**

pregão: procedimentos exigidos para a regularidade da contratação direta. 9. ed. rev. atual. ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012. (Coleção Jacoby de Direito Público, v. 6).

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 10. ed. rev., atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA, Cesar A. Guimarães. **O regime diferenciado de contratações públicas (RDC): comentários à lei n° 12.462 e ao decreto n° 7.581**. 2ª. ed. rev., atual. ampl. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Altas, 2007.

LEGISWEB: Legislação Rápida e Confiável, Decreto nº 26.375 de 19/10/2005. Disponível em: <<http://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=145564>>. Acesso em: 13 maio 2014.

LICITAÇÕES Modalidade Concorrência. Disponível em: <http://www.tjpb.jus.br/transparencia/licitacoes/?modalidade=concorrenca>. Acesso em: 19 maio 2014.

LICITAÇÕES Modalidade Pregão Eletrônico. Disponível em: <<http://www.tjpb.jus.br/transparencia/licitacoes/?modalidade=pregao-eletronico>>. Acesso em: 19 maio 2014.

LICITAÇÕES Modalidade Pregão Presencial. Disponível em: <http://www.tjpb.jus.br/transparencia/licitacoes/?modalidade=pregao-presencial>. Acesso em: 19 maio 2014.

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012. (Eletrônico no formato ePub).

MEIRELLES, Helli Lopes; ALEIXO, Délcio Balestro; BURLE FILHO, José Emmanuel. **Direito administrativo brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE; **Licitação Sustentável**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/a3p/eixos-tematicos/item/526>>. Acesso em: 31.5.2014, 17.23h.

MUKAI, Toshio. O efeito “carona” no registro de preços: um crime legal?. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, ano 41, n. 114, janeiro/abril 2009.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. **Perguntas e Respostas.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/CartilhaGestaoRecursosFederais/Arquivos/SistemaRegistroPrecos.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2014.