

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO - PROGRAMA DE ESPECIALIZAÇÃO EM
ADMINISTRAÇÃO - PNAP/UAB
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

CLAUDIO JOSIEL COSTA DA SILVA

**A Licitação para o Sistema de Registro de Preços como ferramenta eficiente no
planejamento e gestão orçamentária**

**PORTO ALEGRE
2015**

CLAUDIO JOSIEL COSTA DA SILVA

A Licitação para o Sistema de Registro de Preços como ferramenta eficiente no planejamento e gestão orçamentária

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública

Orientador: Prof Dr Aragon Dasso Junior

**PORTO ALEGRE
2015**

CLAUDIO JOSIEL COSTA DA SILVA

A Licitação para o Sistema de Registro de Preços como ferramenta eficiente no planejamento e gestão orçamentária

Trabalho de conclusão de curso de Especialização apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Pública

Orientador: Prof Dr Aragon Dasso Junior

APROVADO: _____ de _____ de 2015.

Banca Examinadora:

Prof Dr Aragon Dasso Junior (Orientador)

Dedico este trabalho, fruto de muito esforço, à minha mãe Eulália, que sempre me incentivou a continuar estudando, minha amada esposa Janaina, por estar sempre ao meu lado nos momentos mais difíceis da vida e aos meus filhos Jaisom e Thayssa que, embora não entendam o que representa essa vitória, apenas por existirem, fazem com que nenhum obstáculo seja intransponível.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me dado força e saúde para alcançar mais essa vitória.

Ao Professor Orientador Aragon Dasso Junior e a Tutora Gabriela de Abreu Oliveira, pelas orientações imprescindíveis para a conclusão deste trabalho.

Aos meus pais Joel e Eulália, pelos ensinamentos de responsabilidade e dedicação que me transmitiram sempre e pelo incentivo e orações que me dedicaram durante todo esse curso.

A minha amada esposa Janaina pelo companheirismo de todas as horas há mais de 12 anos.

Aos meus filhos Jaisom e Thayssa, pela paciência e compreensão com todas essas horas de dedicação e estudo necessárias para chegar até aqui.

A todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

"Obstáculos são aquelas coisas assustadoras que você vê quando desvia seus olhos do seu objetivo."

(Henry Ford)

RESUMO

Este trabalho tem o objetivo de apresentar a utilização da licitação para o sistema de registro de preços pela unidade gestora do 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado como ferramenta de planejamento e execução orçamentária. Primeiramente, é apresentado o referencial teórico necessário ao entendimento do assunto em tela, analisando a licitação a partir de sua previsão na Constituição Federal. A seguir, passamos para a lei das licitações, que regulamentou a licitação na Administração Pública, discorrendo sobre as modalidades previstas. Complementarmente, abordamos a modalidade pregão e sua forma eletrônica. Com isso, podemos entender a licitação para o sistema de registro de preços, foco principal dessa pesquisa, seus conceitos, características, possibilidades e limitações, bem como, os agentes envolvidos no sistema e as ações que devem executar. Por fim, apresentamos a situação do 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado, no que diz respeito à descentralização de créditos orçamentários e os procedimentos licitatórios realizados nos exercícios financeiros de 2012, 2013 e 2014, com o intuito de analisar a utilização do sistema pela unidade gestora.

Palavras-chave: Licitação. Sistema de Registro de Preços. Administração Pública. Crédito Orçamentário.

ABSTRACT

This paper aims to present the use of the bidding for the price registration system by the management unit of the 5th Mechanized Cavalry Regiment as a planning and budgetary execution tool. First, we present the theoretical framework necessary for the understanding of the subject at hand, analyzing the bidding as from its forecast in the Federal Constitution. Then, we pass to the Brazilian Federal Acquisition Law, which regulates the bidding in public administration, discoursing about the bidding modalities provided. In addition, we approach the auction modality and its electronic form. With this tool we can understand the bidding for the price registration system, the main focus of this research, its concepts, characteristics, possibilities and limitations, as well as the agents involved in the system and the actions they must perform. Finally, we present the situation of the 5th Mechanized Cavalry Regiment, with regard to decentralization of budgetary credits and the bidding procedures performed in the financials exercises 2012, 2013 and 2014, in order to analyze the use of the system by the management unit.

Keywords: Bidding. Price Registration System. Public Administration. Budgetary Credit.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Descentralizações de crédito em reais para o 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado no exercício financeiro de 2012	42
Tabela 2 - Descentralizações de crédito em reais para o 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado no exercício financeiro de 2013	43
Tabela 3 - Descentralizações de crédito em reais para o 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado no exercício financeiro de 2014	45
Tabela 4 – Processos licitatórios realizados pelo 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado durante o exercício financeiro de 2012	46
Tabela 5 – Processos licitatórios realizados pelo 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado durante o exercício financeiro de 2013	47
Tabela 6 – Processos licitatórios realizados pelo 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado durante o exercício financeiro de 2014	48
Tabela 7 – Participações do 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado em licitações para o sistema de registro de preços de outras unidades gestoras nos exercícios financeiros de 2012, 2013 e 2014	50

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

5° R C Mec	5º Regimento de Cavalaria Mecanizado
CRFB	Constituição da República Federativa do Brasil
ICFEx	Inspetoria de Contabilidade e Finanças do Exército
IRP	Intenção de Registro de Preços
SEF	Secretaria de Economia e Finanças
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SIASG	Sistema de Administração de Serviços Gerais
SRP	Sistema de Registro de Preços
TCU	Tribunal de Contas da União
UASG	Unidade Administrativa de Serviços Gerais
UG	Unidade Gestora
UGG	Unidade Gestora Gerenciadora

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	11
1	A LICITAÇÃO.....	16
1.1	A LICITAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	17
1.2	A LEI DAS LICITAÇÕES	18
1.3	A MODALIDADE PREGÃO E SUA FORMA ELETRÔNICA.....	20
1.4	O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.....	28
1.4.1	Conceitos.....	29
1.4.2	Características.....	32
1.4.3	Órgãos Gerenciador, Participantes e Não Participantes	34
1.5	O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NO ÂMBITO DO EXÉRCITO BRASILEIRO	39
2	A UNIDADE GESTORA 5º REGIMENTO DE CAVALARIA MECANIZADO .	40
2.1	DESCENTRALIZAÇÕES DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS PARA O 5º REGIMENTO DE CAVALARIA MECANIZADO	40
2.2	PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS REALIZADOS PELO 5º REGIMENTO DE CAVALARIA MECANIZADO.....	41
3	A SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA APRESENTADA.....	42
3.1	PERIODICIDADE DE DESCENTRALIZAÇÕES.....	42
3.2	A UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.....	46
	CONCLUSÃO.....	51
	REFERÊNCIAS.....	53

INTRODUÇÃO

Cada Organização Militar do Exército Brasileiro, com algumas exceções¹, possui autonomia administrativa. Com isso os Comandantes dessas Organizações Militares têm, também, a função de ordenador de despesas. Isso faz com que tenham, além das funções operacionais, responsabilidades de planejamento e gestão orçamentária, visto que recebem créditos orçamentários descentralizados diretamente para sua Unidade Gestora.

Embora os créditos orçamentários sejam descentralizados, em geral, na mesma proporção para cada exercício financeiro, não é conhecido o período e o valor exato dessas descentralizações. Para algumas despesas, como aquelas de funcionamento da organização militar, os créditos são descentralizados no início do exercício financeiro e para outras, como investimentos e manutenção, são descentralizados durante o exercício. Créditos para cobrir despesas com energia elétrica, água e saneamento e telefonia, têm parte do valor já descentralizado no início do exercício financeiro e o restante descentralizado mensal ou bimestralmente. Quanto aos investimentos, normalmente, as Unidades Gestoras só recebem o crédito orçamentário a partir do segundo trimestre. Assim, o planejamento e a gestão do orçamento tomam maior importância, já que, embora normalmente as descentralizações ocorram, não se tem garantias que realmente se confirmarão.

Assim, a **justificativa** dessa pesquisa é demonstrar as possibilidades de utilização da licitação para o sistema de registro de preços no 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado, Organização Militar do Exército Brasileiro, como ferramenta eficiente de planejamento e gestão orçamentária. Esses esclarecimentos trarão um grande avanço no planejamento e na gestão dos recursos destinados a essa organização militar, facilitando a execução orçamentária, à medida que o gestor se utiliza de todo o potencial do sistema e possui os conhecimentos legais necessários para essa utilização. Com isso, é possível fazer o planejamento e a execução orçamentária de maneira a aplicar de forma mais eficiente os recursos recebidos, trazendo maiores vantagens para a Administração.

¹ Organizações Militares com menor efetivo situadas em guarnições com outras unidades maiores podem não ter autonomia administrativa e sua execução orçamentária ficará a cargo de outra organização militar com autonomia administrativa.

Ao nos depararmos com o **problema** encontrado na realidade da Administração do 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado, Organização Militar do Exército Brasileiro, com descentralizações de crédito parceladas durante o exercício financeiro e sem o conhecimento exato dos valores, nos vem a mente a seguinte **questão-problema**: Os processos licitatórios do 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado realizados nos exercícios financeiros de 2012, 2013 e 2014 proporcionaram a utilização da licitação para o sistema de registro de preços como ferramenta eficiente de planejamento e gestão orçamentária?

Para responder ao questionamento quanto à realidade da organização militar, no que diz respeito à utilização do sistema de registro de preços, perseguimos o seguinte **objetivo geral**: demonstrar as características e possibilidades da utilização da licitação para o sistema de registro de preços como ferramenta eficiente de planejamento e gestão orçamentária no 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado, Organização Militar do Exército Brasileiro, nos exercícios financeiros de 2012, 2013 e 2014. Para atingir o objetivo geral foi necessário atingir os seguintes **objetivos específicos**:

- a) descrever as modalidades licitatórias previstas na legislação;
- b) verificar as características e as possibilidades da licitação para o sistema de registro de preços;
- c) comparar os processos licitatórios tradicionais com os processos licitatórios para o sistema de registro de preços.

Para atingir o objetivo geral e objetivos específicos, foram utilizados **procedimentos metodológicos**, com a realização de uma pesquisa exploratória, através de pesquisa bibliográfica e documental, em fonte de papel e documentos e informações disponibilizadas em meio eletrônico. A pesquisa foi quantitativa em dados primários levantando informações sobre os processos licitatórios de uma Unidade Gestora do Exército Brasileiro, o 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado, Unidade Administrativa de Serviços Gerais (UASG) 160401, Organização situada na cidade de Quaraí, RS, subordinada administrativamente à 3ª Região Militar. Para essa análise foram verificados os processos licitatórios executados nos anos de

2012, 2013 e 2014, através do Portal de Compras do Governo Federal², em consulta aberta a qualquer cidadão, como forma de delimitar a amostra pesquisada, visto que os procedimentos licitatórios durante cada exercício financeiro possuem características semelhantes, variando, apenas, em quantidade de processos. Complementarmente, a fim de identificar a frequência da descentralização de crédito para a Unidade Gestora, foi consultado o Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal³, SIAFI, consultando os principais créditos descentralizados nos mesmos exercícios financeiros, 2012, 2013 e 2014. Foram pesquisados os créditos orçamentários destinados ao custeio de despesas com alimentação, para a Administração da organização militar, o crédito para manutenção das viaturas e para apoio à instrução. Esta pesquisa quantitativa teve o intuito de determinar a proporção das licitações para o sistema de registro de preços em relação ao total de processos licitatórios realizados pela Unidade Gestora, assim como, determinar os valores e a periodicidade da descentralização dos créditos orçamentários. A partir deste ponto foi utilizada a pesquisa qualitativa, levantando as características, possibilidades, vantagens e limitações do sistema de registro de preços, permitindo avaliar a sua aplicação como ferramenta de planejamento e execução orçamentária.

O levantamento de dados, assim como a amostra escolhida demonstram-se eficientes, tendo em vista a semelhança dos procedimentos licitatórios levando em consideração o porte e a natureza da organização militar, o que proporcionará uma análise completa sobre o tema. Essa pesquisa visa determinar o impacto das licitações para o Sistema de Registro de Preços no total dos processos executados, assim como avaliar o grau de utilização deste sistema, perante a situação de descentralização dos principais créditos orçamentários.

Posteriormente, a pesquisa na legislação e em artigos sobre licitações e, principalmente, sobre o sistema de registro de preços, proporcionou o suporte teórico à análise da utilização do sistema, baseado na previsão legal dos procedimentos a serem adotados e na interpretação dessa legislação por profissionais experientes e pesquisadores sobre o tema. Com essas informações foi

² Disponível em: < <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/gestor-de-compras/consultas-1/atas>>. Acesso em: 06 abr. 2015.

³ Consulta realizada com a necessidade de senha de acesso ao sistema. Disponível em: <<https://acesso.serpro.gov.br/HOD10/jsp/logonID.jsp>>. Acesso em: 06 abr. 2015.

possível determinar as possibilidades de utilização da licitação para o sistema de registro de preços, perante as outras modalidades licitatórias, que podem influenciar no planejamento e execução do orçamento do 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado, Organização Militar do Exército Brasileiro.

Para que se realize a execução orçamentária e essas despesas sejam pagas é necessária a realização de um processo licitatório, de forma a selecionar as propostas mais vantajosas para a Administração Pública. A licitação está prevista no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal e foi regulamentada pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Para atender aos princípios constitucionais, o processo licitatório deve seguir determinados trâmites e cumprir previsões legais, como a inclusão de documentos, cumprimento de prazos, etc., que demandam razoável tempo de conclusão. Assim, além da incerteza da descentralização dos créditos orçamentários o ordenador de despesas deve realizar as despesas seguindo previsões legais rígidas. Como forma de dar celeridade ao processo licitatório e auxiliar na gestão orçamentária da Administração Pública, além das modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/93, instrumentos legais posteriores instituíram e regulamentaram uma nova modalidade: o Pregão.

Instituído pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, o Pregão é uma modalidade de licitação para aquisição de bens ou serviços comuns⁴, que possui menor tempo de realização do processo licitatório, o que auxilia na execução orçamentária. Com o advento das tecnologias de informação, o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, regulamentou o Pregão na forma Eletrônica. Esse foi um grande passo para o aumento da concorrência nos processos licitatórios, visto que a licitação se realiza através da internet. Assim, licitantes de todo o país podem participar do certame. Essa evolução nos procedimentos licitatórios era insuficiente para que os ordenadores de despesas pudessem planejar e realizar a gestão orçamentária, já que não têm disponibilidade de crédito orçamentário durante todo o exercício financeiro para fazer frentes às despesas necessárias.

⁴ De acordo com o parágrafo único do Art 1º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Como resposta a esse problema, foi editado o Decreto n° 3.931, de 19 de setembro de 2001, que regulamentou o Sistema de Registro de Preços. Essa previsão legal permitiu a realização de processos licitatórios na modalidade Concorrência ou Pregão para registrar os preços de bens ou serviços para aquisições por um período de 12 meses. Posteriormente, o referido decreto foi revogado pelo Decreto n° 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que instituiu novas regras para sua utilização.

Em consonância com a alteração na legislação a Secretaria de Economia e Finanças do Exército editou a Portaria n° 01 – SEF, de 27 de janeiro de 2014, que normatiza, no âmbito do exército, o Sistema de Registro de Preços.

Embora a licitação para o Sistema de Registro de Preços seja amplamente utilizada nas Organizações Militares do Exército Brasileiro os procedimentos adotados na forma de utilização do sistema ou a falta de conhecimento sobre suas possibilidades não permitem o usufruto de todas as vantagens proporcionadas por suas características. Além disso, a partir do ano de 2007, ocorreu uma constante evolução normativa que busca a operacionalização e padronização da utilização do sistema, assim como a correção ou melhoria dos dispositivos legais e as jurisprudências do Tribunal de Contas da União sobre o assunto em tela. Essas alterações são fruto de análises sobre a utilização operacional do sistema frente à previsão legal, que demonstrou a discordância entre juristas, doutrinadores e ministros do Tribunal de Contas da União, causada pela omissão de detalhes operacionais na legislação ou interpretação diversa do dispositivo legal.

1 A LICITAÇÃO

A Administração Pública, como gerente dos bens da sociedade, precisa transparecer os atos efetuados em nome desta, já que dispõe de todo patrimônio da União, Estado, Distrito Federal ou Município ao qual representa. Neste sentido, Moreira (2013, p. 1) constata que

Com a abertura democrática em 1985 e a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88), o Brasil passou a ser guiado por novos padrões institucionais e administrativos, deixando de ser a Administração Pública um ente obscuro e inacessível, para ter o objetivo de ser um órgão transparente e eficaz.

Com isso, desde a Constituição Federal, existe uma vasta legislação que prevê as formas e princípios a serem seguidos pela Administração no gerenciamento deste patrimônio e na relação do ente público com terceiros.

A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]. (BRASIL. Constituição Federal, 1988, art. 37, caput).

Assim, se obriga o administrador público a seguir esses princípios nas ações e relações inerentes à suas funções, sob pena de responsabilização por erros ou omissões. Segundo Rêgo (2010, p. 1),

É intercorrente a necessidade da Administração Pública recorrer à esfera privada com o intuito de firmar contratações que atendam aos interesses da coletividade. Contudo, esta contratação não poderá ser efetuada discricionariamente [...].

Por não ter a capacidade de exercer todas as atividades necessárias ao atendimento da sociedade a Administração Pública precisa ter relações comerciais com fornecedores privados. As relações mais comuns dos administradores públicos são a de aquisição de bens e contratação de serviços necessários ao funcionamento da Administração e ao atendimento dos interesses da sociedade e as alienações, concessões, permissões e locações do patrimônio público. Dessa forma, nossa carta magna prevê a obrigatoriedade de licitação para esses atos. Desta previsão na Constituição Federal provém todo cabedal de leis sobre licitações. Para Di Pietro (2007 apud FILHO, 2009, p. 1), licitação é

O procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que

se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para celebração do contrato.

Com esse ato, a Administração Pública cumpre os princípios previstos na lei máxima. Para José dos Santos Carvalho Filho (2005 apud SILVA, 2009, p. 3)

A licitação veio prevenir eventuais condutas de improbidade por parte dos administradores, algumas vezes curvados a acenos ilegítimos por parte de particulares, outras levados por sua própria deslealdade para com a Administração e a coletividade que representa.

Assim, a Constituição Federal busca assegurar a probidade administrativa nos atos praticados pelos administradores nas relações com a iniciativa privada. Reforçando esse pensamento, Silva (2009, p. 3) conclui que

[...] apesar de a licitação se mostrar, em muitos casos, como um processo moroso e exigir uma séria de formalidades, não pode ser afastada sob pena de lesar a igualdade de oportunidade, a impessoalidade, a moralidade administrativa e o próprio interesse público primário.

Vale destacar que a previsão legal da licitação visa, principalmente, atender a esses princípios constitucionais da Administração Pública.

1.1 A LICITAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Desde a Constituição Federal, a Administração Pública já encontra ordenamentos no sentido da obrigatoriedade do processo licitatório. Conforme previsto na nossa carta magna,

[...] ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL. Constituição Federal, 1988, art. 37, inc. XXI)

Sobre essa previsão legal Fernandes (2004 apud SILVA, 2009, p. 1) afirma que “Todas as unidades da Federação e todos os Poderes dessas unidades, assim como obviamente da própria União, assujeitam-se à obrigatoriedade de licitar”. Assim, perante a previsão constitucional, nota-se claramente a obrigatoriedade a que está sujeito o administrador público, fato ratificado por Silva (2009, p. 2) que constata que

[...] a obrigatoriedade da licitação, para a contratação de bens e serviços pela Administração Pública, encontra previsão constitucional no inciso XXI do Art. 37 da Constituição. Tal dispositivo é explícito na consagração do princípio da igualdade como base para que a Administração possa eleger com quem irá contratar.

Mais uma vez pode-se notar a licitação como caminho para atendimento dos princípios constitucionais da Administração Pública, em destaque, ao princípio da igualdade. Mello (2006 apud SILVA, 2009, p. 3) doutrina que

O princípio da igualdade implica o dever não apenas de tratar isonomicamente todos os que afluírem ao certame, mas também o de ensejar oportunidade de disputá-lo a quaisquer interessados que, desejando dele participar, podem oferecer as indispensáveis condições de garantia.

No intuito de regulamentar este dispositivo da Constituição Federal foram instituídas as normas para licitações e contratos da Administração Pública, com a sanção da Lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, conhecida com a Lei das Licitações.

1.2 A LEI DAS LICITAÇÕES

A Lei das Licitações, segundo seu art. 1º,

[...] 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. (BRASIL. Lei n° 8.666, 1993, art. 1º).

Com isso, tornou-se o principal dispositivo legal sobre os procedimentos licitatórios à medida que estabelece o objetivo, os princípios licitatórios e as modalidades, limites e hipóteses dispensa do certame. O art. 3º da referida lei prevê que

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL. Lei n° 8.666, 1993, art. 3º)

Nota-se, assim, que os princípios licitatórios alinham-se com os princípios da Administração Pública, previstos na Constituição Federal.

Nesta lei estão, também, previstas as modalidades licitatórias a serem utilizadas, assim como os limites de cada uma. De acordo o art. 22, são modalidades de licitação a concorrência, tomada de preços, convite e concurso - destinadas a aquisição de bens e contratação de serviços - e leilão, para alienação de bens. O art. 23 da Lei n° 8.666/93, complementarmente, estipula os limites de valores estimados de contratação para determinação da modalidade a ser utilizada. Este artigo determinou que a modalidade convite pode ser utilizada para aquisições de bens e serviços com valor estimado de até R\$ 80.000,00, desde que não sejam obras ou serviços de engenharia, cujo limite é de R\$ 150.000,00. Da mesma forma prevê que a modalidade Tomada de Preços será utilizada para valores estimados entre R\$ 150.000,00 e R\$ 1.500.000,00 para obras e serviços de engenharia e entre R\$ 80.000,00 e R\$ 650.000,00 para as demais aquisições. A modalidade concorrência, a mais complexa, é utilizada para aquisições com valores acima de R\$ 1.500.000,00, para obras e serviços de engenharia e R\$ 650.000,00 para as demais compras e serviços. Percebe-se com isso que quanto maior o valor estimado da contratação, mais complexa e burocrática a modalidade a ser utilizada. Mesmo assim, para valores inferiores aos obrigatórios, pode-se utilizar a modalidade mais complexa. Dessa forma, nos valores previstos para a modalidade convite pode-se utilizar a tomada de preços e, em todos os casos, a concorrência.

A lei n° 8.666/93 ainda prevê as situações onde a licitação é dispensada ou inexigível. O artigo 24 da referida lei expõe as condições de compras e contratações de serviços onde a licitação é dispensável. Segundo Moreira (2009 apud LIMA, 2012, p. 3), "[...] as hipóteses de dispensa de licitação podem ser divididas em quatro grupos, quais sejam: em razão do pequeno valor; em razão de situações excepcionais; em razão da pessoa; e em razão do objeto". Dessa forma, a lei prevê situações onde não há a obrigação de executar o processo licitatório, entretanto, este é possível. O artigo 25 da Lei das Licitações, por sua vez, enumera as ocorrências onde é inexigível a licitação. Conforme descreve Lima (2012, p. 4), "Ocorre a inexigibilidade de licitação quando não for possível a ocorrência de competição [...]". Assim, o legislador considerou que não há como exigir o processo

licitatório para aquisições de fornecedor exclusivo, serviços técnicos⁵ e contratação de profissional de qualquer setor artístico, visto que não há a possibilidade de concorrência.

Este dispositivo legal apresenta, então, além das modalidades de licitação, as ocasiões onde esta é dispensável ou inexigível, informando, com isso, as exceções previstas na lei à obrigatoriedade de licitar sem, contudo, descuidar dos princípios constitucionais da Administração Pública.

Mas, com a evolução das tecnologias e com o avanço da sociedade, a burocracia e a lentidão dos processos licitatórios tradicionais, as modalidades previstas na Lei das Licitações deixaram de atender de maneira satisfatória a maioria das aquisições feitas pela Administração Pública, pois não atendem adequadamente ao princípio da eficiência. Assim, surgiu a modalidade de licitação denominada pregão.

1.3 A MODALIDADE PREGÃO E SUA FORMA ELETRÔNICA

O pregão é uma nova modalidade licitatória instituída pela lei n° 10.520, de 17 de julho de 2002. Segundo Moreira (2013, p. 1), "[...] surge em um contexto de mudanças, pelas quais o Estado enfrenta para conseguir conferir maior agilidade e eficiência ao procedimento licitatório". Não é mais suficiente fazer o processo licitatório, é necessário que esse seja feito o mais rápido possível e com o menor aporte de recursos. Ainda, segundo esse advogado,

A Administração Pública é criticada com frequência em vista a sua incapacidade de oferecer bons serviços à população e não cumprir os objetivos para os quais foi criada. Costuma-se dizer que ela é lenta, arcaica, presa a grande burocracia e aos interesses corporativos, por isso, fala-se em crise da Administração Pública, e de modo geral, de crise das funções do Estado como um todo, agravada, sem sombra de dúvida, pela evolução da tecnologia da informação e pelo processo de globalização, proporcionado por ela. (MOREIRA, 2013, p. 1)

Neste cenário, todas as ações precisam ser feitas com a maior eficiência possível sob pena de mau atendimento ao cidadão. Por isso, a instituição do pregão

⁵ Aqueles enumerados no art. 13 da Lei n° 8.666/93, considerados serviços técnicos profissionais especializados.

como uma nova modalidade licitatória é o início da evolução dos processos licitatórios, à medida que transforma o processo em uma ferramenta mais ágil de aquisição da Administração Pública. Concordando com isso, Severiano (2014, p. 3) afirma que “[...] tal sistema veio para atender aos anseios e reclamações advindas da falta de celeridade existente nas contratações, principalmente aquelas de menor vulto, e que exigiam maior agilidade [...]”. Mais uma vez fica claro o ponto principal dessa nova modalidade: a celeridade.

Mesmo assim, Rek (2013, p. 2) entende que

O Pregão, como nova modalidade de licitação, surgiu e foi recepcionado sem o entusiasmo e crédito devido, tanto pelo Administrador e, principalmente quanto pelo administrado, tendo em vista os abusos e escândalos de corrupção até então sempre presentes, visualizados por todos os cidadãos e denunciados em noticiários. Conluíus, administradores e servidores públicos corruptos mancham com atos imorais e ilegais o cenário da Administração Pública no Brasil utilizando-se de falsos procedimentos licitatórios, aquisições superfaturadas, compras, contratos e contratados inexistentes, desvios de valores, obras inacabadas ou não iniciadas e projetos interrompidos.

Mesmo uma nova modalidade, mais ágil e eficiente, deixa dúvidas sobre as novas ações da Administração. Por isso, é possível notar que esta modalidade licitatória possuía, ao ser instituída, outros objetivos além de determinar a proposta mais vantajosa. Esta percepção, inclusive, é reforçada por Rek (2013, p. 2), que constata que

Diante desse cenário, imprescindível a existência de um instrumento que viesse a proporcionar crédito e confiança ao administrado e, até mesmo àquele agente público que tenha como anseio a transparência e legalidade em seus atos administrativos, em seu governo ou Administração.

A modalidade recém criada precisa demonstrar a intenção da Administração de tornar seus atos transparentes e rigorosamente dentro da legislação. Marçal Justen Filho (2007 apud FILHO, 2009, p. 1), célebre jurista brasileiro, define que “[...] o pregão é modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais ou por via eletrônica”. Esse detalhe já diferencia essa nova modalidade das tradicionais, já que permite a oferta de lances posteriores à apresentação da proposta. Depreende-se, portanto, que não é suficiente apresentar a proposta com o menor preço e sim, a de menor preço que atenda aos requisitos

previstos no instrumento convocatório e aos padrões mínimos de desempenho e de qualidade.

Conforme previsto no art. 1º da Lei nº 10.520/02, "Para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei". Essa modalidade pode ser utilizada para aquisição de bens e serviços que possam ter seu padrão de desempenho e qualidade objetivamente definidos. Filho (2009, p. 1) define que "A finalidade precípua desta nova modalidade licitatória é dar maior agilidade e celeridade aos processos licitatórios, minimizando custos para a Administração Pública [...]". Na mesma linha de pensamento, Rek (2013, p. 2) destaca que além

[...] de afastar ou dificultar atividades fraudulentas ou corruptas em licitações na Administração Pública, o legislador ampliou a possibilidade de obtenção de economia, bem como, transparência, agilidade, acessibilidade (ampla concorrência), otimização de recursos, redução de custos a fornecedores e, conseqüentemente, ao Governo com o Pregão.

Estes fatores, indiscutivelmente, são os anseios da sociedade, visto que, além de necessitarem de serviços de qualidade, os cidadãos precisam que estes sejam oferecidos com custos econômicos.

Moreira (2013, p. 1) nos chama atenção para as diferenças entre essa nova modalidade e as tradicionais, previstas na lei nº 8666/93. Segundo ele,

Destacam-se a figura do pregoeiro, que é o único responsável pelo procedimento licitatório, diferentemente das demais modalidades, em que a responsabilidade é da comissão de licitação, o critério de julgamento, que no pregão será sempre o menor preço, e as fases do procedimento licitatório no pregão, sendo duas como nas outras modalidades, porém ocorrendo primeiro o julgamento das propostas para posterior ser feita a habilitação do vencedor.

Essas características, principalmente, tornam-na mais ágil e eficiente. O pregão, como menciona Rek (2013, p. 2)

[...] deve obediência aos princípios básicos da Administração Pública e correlatos à licitação, condicionando-se, desta forma, aos princípios da legalidade, publicidade, igualdade, impessoalidade, probidade administrativa, moralidade, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, celeridade, conveniência, oportunidade, finalidade, justo preço e seletividade, dentre outros.

Além destes, mais do que as outras modalidades, o pregão atende, também, ao princípio constitucional da eficiência.

O pregão é composto de duas fases: a preparatória e a externa. Cada uma dessas fases tem seus atos previstos nos artigos 3º e 4º da lei nº 10.520/02, respectivamente, e apresentam as atribuições de cada agente envolvido.

Afirma Reinaldo Moreira Bruno (2005 apud FILHO, 2009, p. 2) que

O procedimento licitatório positivado entre nós conta com duas fases bem definidas, sendo a primeira delas uma etapa interna, realizada intramuros, quando não há participação dos futuros interessados na contratação, seguida, então, após a publicidade do instrumento convocatório, da fase denominada pública, em que os interessados participam efetivamente de todo o processamento, restando à Administração ou ao órgão licitante o papel de atuação enquanto magistrado, no que tange à observância das regras previamente estabelecidas e à consequente escolha da melhor proposta.

Na fase interna - ou preparatória - a Administração determinará o objeto a ser licitado, as exigências, critérios e demais condições de participação dos interessados no certame, assim como as regras para contratação e fornecimentos do objeto licitado. Nesta fase, também, são designados o pregoeiro e os membros da equipe de apoio. Com isso, é emitido o instrumento convocatório, que, quando publicado, dá início à fase externa. Este processo licitatório, a fim de cumprir o dispositivo legal, deve ser composto de pelo menos,

[...] a justificativa da contratação; o termo de referência; as planilhas de custo, quando for o caso; a previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas; a autorização de abertura da licitação; a designação do pregoeiro e equipe de apoio; o edital e respectivos anexos, quando for o caso; a minuta do termo do contrato ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso; o parecer jurídico; a documentação exigida para a habilitação; a ata contendo os seguintes registros: a) licitantes participantes; b) propostas apresentadas; c) lances ofertados na ordem de classificação; d) aceitabilidade da proposta de preço; e) habilitação; f) recursos interpostos, respectivas análises e decisões; os comprovantes das publicações: a) do aviso do edital; b) do resultado da licitação; c) do extrato do contrato; d) dos demais atos em que seja exigida a publicidade, conforme o caso. (FILHO, 2009, p. 3)

Percebe-se, então, que a lei estipula ações mínimas para conferir legitimidade ao processo licitatório nesta modalidade. Segundo o Manual de Licitações e Contratos do TCU (2010, p. 138), "Durante a fase inicial da licitação, comumente chamada de interna, a Administração terá a oportunidade de corrigir falhas porventura verificadas no procedimento, sem precisar anular atos praticados [...]". Nesta fase do processo licitatório é indispensável envidar todos os esforços na

qualidade do instrumento convocatório, pois todas as ações seguintes serão regidas pelas previsões editalícias.

A fase externa dá início com a publicação do instrumento convocatório na imprensa oficial e em jornal de grande circulação regional. A partir deste momento se inicia a participação pública no certame, onde os interessados tomam conhecimento do edital e apresentam suas propostas, que serão analisadas em sessão pública. Neste entendimento à luz do Decreto n° 5.450/05, Filho (2009, p. 2-3) afirma que

A fase externa é composta pelos seguintes procedimentos: a) convocação dos interessados por meio de publicação de aviso, observados os valores estimados para contratação e os meios de divulgação (art. 17); b) abertura de prazo de dois [dias] úteis, da data fixada para abertura da sessão pública, para as impugnações do ato convocatório do pregão (art. 18); c) recebimento de propostas pelos licitantes por meio eletrônico (art. 21); d) abertura da sessão pública na internet pelo pregoeiro (art. 22); e) classificação das propostas pelo pregoeiro, ordenadas automaticamente pelo sistema (art. 23); f) fase de lances por parte dos licitantes, através do sistema eletrônico (art. 24); g) habilitação do licitante dono da proposta classificada em primeiro lugar (art. 25); h) declaração do licitante vencedor (art. 26); i) abertura de prazo para o registro da intenção de recursos com apresentação de razões no prazo de três dias (art. 26); j) adjudicação do objeto e homologação o procedimento licitatório, realizado pela autoridade competente (art. 27); l) assinatura do contrato pelo licitante vencedor (art. 27, § 1º).

Assim, fica claro que a legislação prevê pormenorizadamente os atos que se seguirão no certame durante a fase externa.

Esta modalidade trouxe algumas mudanças no processo licitatório em relação às modalidades tradicionais (convite, tomada de preços e concorrência). A principal delas é no que diz respeito ao limite de valores estimados. Enquanto as outras modalidades licitatórias são definidas pelo valor estimado da contratação, o pregão não tem limite de valor, podendo ser utilizado para qualquer valor de contratação. Assim entende também José dos Santos Carvalho Filho (2008 apud FILHO, 2009, p. 2), pois afirma que

A novidade do pregão diz respeito ao valor do futuro contrato. Não há qualquer restrição quanto ao valor a ser pago, vale dizer, não importa o vulto dos recursos necessários ao pagamento do fornecedor, critério diametralmente oposto aos adotados para as modalidades gerais do estatuto cujo postulado básico é a adequação de cada tipo à respectiva faixa de valor. Significa dizer que, ressalvada hipótese de dispensa ou inexigibilidade de licitação, a contratação de bens e

serviços comuns pode ser precedida do pregão, independentemente de seu custo.

A única limitação dessa modalidade é quanto à natureza do objeto, visto que o pregão deve ser utilizado apenas para bens e serviços comuns. O pregão não pode ser utilizado para contratação de obras e serviços de engenharia, que, exclusivamente, devem ser licitadas pelas modalidades tradicionais, previstas na lei nº 8.666/93.

Uma vantagem dessa modalidade é quanto à apresentação das propostas. Nas modalidades tradicionais os interessados apresentam suas propostas na sessão pública e a Comissão de Licitação analisará, dentre estas, a mais vantajosa. No pregão existe a possibilidade de oferta de lances, que seriam novas propostas apresentadas pelos fornecedores que incluíram suas propostas originais no prazo previsto. Assim, é possível obter proposta mais vantajosa durante a sessão pública em relação àquelas apresentadas.

Ainda fazendo uma comparação entre o pregão e as outras modalidades, depreende-se que as fases de aceitação e habilitação das propostas são invertidas. Enquanto nas modalidades tradicionais é feita a análise de todas as propostas que preencherem os requisitos de habilitação, no pregão, a aceitação da proposta mais vantajosa é feita antes da habilitação. Dessa forma, o processo torna-se mais célere à medida que só é verificada a documentação de habilitação da proposta mais vantajosa, classificada em primeiro lugar. Se esta cumprir os requisitos de habilitação, não há a necessidade de despender tempo precioso analisando a documentação de propostas que não são vantajosas. Outra característica dessa modalidade é que a licitação pelo pregão só pode ter o tipo menor preço, diferentemente das outras modalidades que podem ser do tipo melhor técnica e preço. Assim, o instrumento convocatório determina as especificações mínimas de desempenho e qualidade do bem ou serviço licitado e aquele que fizer a oferta com o menor preço que cumpra os requisitos será declarado vencedor.

Embora todas essas características sejam suficientes para comprovar que essa modalidade é mais eficiente que as outras, o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005 a tornou mais célere, pois regulamentou o pregão na sua forma eletrônica. Para Rek (2013, p. 2),

O procedimento licitatório obteve no pregão eletrônico o avanço que a Administração Pública tanto necessitava, impondo novo caráter funcional à licitação, exaltando as características e aspectos da ampla concorrência, transparência, legalidade, economicidade e celeridade às compras governamentais, bem assim, realçando a estratégia e objetivo essencial almejado pelo administrador público [...].

Se esta modalidade já trazia a possibilidade de ampla concorrência, transparência, economicidade e celeridade a sua forma eletrônica ampliou essas características, por ocorrer através da rede mundial de computadores. Com isso, o pregão eletrônico transformou-se, até então, no maior avanço no ordenamento jurídico brasileiro em relação a licitações. Marçal Justen Filho (2005 apud FILHO, 2009, p. 1) define que

O pregão, na forma eletrônica, consiste na modalidade de licitação pública, de tipo menor preço, destinada à seleção da proposta mais vantajosa para a contratação de bem ou serviço comum, por meio de propostas seguidas de lances, em que os atos jurídicos da Administração Pública e dos interessandos [sic] desenvolvem-se com a utilização dos recursos da Tecnologia da Informação, valendo-se especialmente da rede mundial de computadores (Internet).

Todos os atos do certame, durante a fase externa, são executados através da rede mundial de computadores, como o uso da tecnologia da informação. Para Moreira (2013, p. 2), inclusive,

A modalidade Pregão influencia de maneira positiva para uma maior transparência no processo licitatório, pois sendo [sic] no Pregão Presencial os licitantes estão presentes na disputa e no Pregão Eletrônico as licitações podem ser acompanhadas [sic] através da internet. A transparência no processo licitatório é de grande valia para coibir a corrupção, mal que assola a Administração Pública do Brasil.

Isso se deve ao fato de que todas as informações da sessão pública ficam disponíveis para o acesso de qualquer cidadão através de consulta ao portal de compras do governo federal.

Segundo o Decreto n° 5.450/05,

O pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet. (BRASIL. Decreto n° 5.450, 2005, art. 2º)

Filho (2009, p. 2), analisando esta legislação, assegura que

O pregão eletrônico é modalidade do tipo menor preço (art. 2º), devendo as propostas ser julgadas com critérios objetivos que

permitam aferir o menor preço, levando em consideração os prazos para a execução do contrato e do fornecimento, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade (art. 2º, § 2º).

Nota-se, portanto, que a forma eletrônica não alterou nenhum ato da modalidade pregão, apenas transferiu a sessão pública para a internet. Como constata Lima (2012, p. 4), o pregão eletrônico “[...]distingue-se do Pregão Presencial pela não presença física do Pregoeiro, equipe de apoio e interessados, sendo toda a sessão pública realizada por meio da internet”. Essa utilização das tecnologias de informação para realização da sessão pública trouxe uma probabilidade muito maior de obtenção de uma proposta mais vantajosa para a Administração, pois, por ocorrer através da rede mundial de computadores, pode ser acompanhada por fornecedores de todo o país, por não existir o custo de deslocamento para participar da sessão pública na sede do órgão licitante. Além disso, o pregão eletrônico alcança outros objetivos da Administração Pública. Segundo Rek (2013, p. 2),

Surge timidamente, destarte, como estratégia política para se resgatar a confiança pública, bem assim, como instrumento na busca da ampliação da moralidade e probidade administrativa, especificamente quanto às licitações, a modalidade licitatória conhecida como Pregão, envolta a uma gama de princípios e funcionalidades que possibilita à Administração Pública uma nova arma na luta contra a corrupção, na busca da economicidade e ampla concorrência.

Isso ocorre, principalmente, porque qualquer cidadão, de qualquer lugar do país, pode acompanhar a sessão pública e os documentos dela originados, pois todos têm acesso ao certame através do portal de compras do governo federal. Sendo como fiscalizador dos atos da Administração ou como interessado direto na participação no certame os cidadãos podem participar da sessão pública de qualquer lugar. Da mesma maneira, apresenta outros benefícios em relação a licitação presencial. José dos Santos Carvalho Filho (2008 apud FILHO, 2009, p. 1) constata que

O pregão eletrônico apresenta algumas vantagens em relação ao presencial. Primeiramente, reduz-se o uso de papel, já que os atos se produzem pela internet. Depois, há menor sobrecarga para o pregoeiro, já que há menos documentos para analisar. Ainda o pregão eletrônico é mais célere e eficaz quando se trata de licitação por itens ou por lotes. Por fim, os recursos da tecnologia da informação aproxima [sic] as pessoas e encurta [sic] distancias, permitindo atuação com maior eficiência por parte da Administração.

Portanto, além de trazer maior economia processual, o pregão eletrônico proporciona uma maior participação dos fornecedores interessados em contratar com a Administração, o que, conseqüentemente, através da concorrência, trará maior economicidade nas aquisições feitas pela Administração Pública. Além disso, o Decreto n° 5.450/05, em seu art. 4º prevê que "Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica", o que acarreta ao administrador a necessidade de justificar a não utilização dessa modalidade para essas aquisições.

A sessão eletrônica ocorre no portal de compras do governo federal onde todos os interessados em contratar com a Administração, anteriormente à participação no certame, fazem um credenciamento no sistema e utilizam uma senha pessoal. Assim, todos os atos da licitação são feitos pela rede mundial de computadores. Na data e hora marcadas para a abertura da sessão os interessados que incluíram suas propostas participam do processo oferecendo novos lances, sempre inferiores às propostas apresentadas anteriormente. Após o encerramento dos prazos concedidos aquele fornecedor que tiver ofertado a melhor proposta e que cumpra os requisitos de aceitação e habilitação previstos no instrumento convocatório será declarado vencedor. Todos os procedimentos são iguais ao pregão presencial, entretanto, executados no sistema.

Mesmo com todas as vantagens trazidas pela modalidade pregão em relação às modalidades tradicionais, algumas situações enfrentadas pela Administração não eram totalmente atendidas por esses avanços. A necessidade de contratações frequentes ou com entregas parceladas e de aquisição de bens ou contratação de serviços para atender a mais de um órgão ou entidade ou programa de governo, não poderia ser integralmente atendida pelas modalidades existentes, pelas características dessas licitações. Caso mais grave ainda ocorre quando é imprevisível a demanda previamente. Em busca da solução para essas situações particulares foi editado o Decreto n° 3.931, de 19 de setembro de 2001, revogado em 2013 pelo Decreto n° 7.892, de 23 de janeiro, que regulamentou o Sistema de Registro de Preços, previsto no art. 15 da lei n° 8.666/93.

1.4 O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Diante de toda a evolução no ordenamento jurídico sobre licitações ocorrida nos últimos treze anos, percebemos que o maior avanço nos processos licitatórios já era previsto na legislação brasileira muito antes disso. Segundo Severiano (2014, p. 3),

A Lei 8.666/93, lei geral, em seu art. 15, II trouxe previsão de um dos sistemas que mais revolucionaram o mundo das licitações e contratos públicos dos últimos tempos, notadamente tal sistema veio a corroborar com a questão da celeridade e também com o princípio da economia processual, uma vez que existe todo um processo preparatório para uma licitação, composto de diversas fases, que inclui tempo e dinheiro gasto pela Administração, esse sistema sem dúvida alguma modificou a aquisição de insumos e serviços pela Administração.

Na Lei das Licitações, editada em 1993, existia a previsão legal, no inciso II do art. 15, para a utilização do sistema de registro de preços. Segundo essa lei, sempre que possível, as compras deveriam ser processadas através desse sistema. O sistema de registro de preços, SRP, inicialmente, foi regulamentado pelo Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, revogado pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.

1.4.1 Conceitos

O inciso II do art. 2º do Decreto nº 7.892/13 define o sistema de registro de preços como um “[...] conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras”. Hely Lopes Meirelles (2001 apud DIAS; CAMPOLINA; PAULA, 2012, p. 252) vai além ao defini-lo como

[...] o conjunto de procedimentos para registro e assinatura em Ata de Preços que os interessados se comprometem a manter por um determinado período de tempo, para contratações futuras de compras ou de serviços frequentes, a serem realizadas nas quantidades solicitadas pela Administração e de conformidade com o instrumento convocatório da licitação.

Fernandes (2006 apud SILVA; BEZERRA, 2013, p. 2), define o sistema de registro de preços como

[...] um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão sui generis, selecionando a proposta

mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração.

Esta característica da licitação para contratação frequente e futura, abordada pelos nobres juristas, é o principal destaque do sistema. Portanto, não é uma nova modalidade de licitação, e sim, um procedimento licitatório. Dias, Campolina e Paula (2012, p. 252) reforçam essa ideia ao informarem que “Embora não constitua modalidade de licitação, o Sistema de Registro de Preços depende da realização de um procedimento licitatório nas modalidades concorrência ou pregão [...]”.

O SRP foi regulamentado para atender a uma demanda cada vez maior na Administração Pública por um procedimento licitatório mais ágil e eficiente, que proporcionasse ao administrador soluções para algumas situações peculiares das aquisições públicas. Neste sentido, Dias, Campolina e Paula (2012, p. 252-253) afirmam que o sistema de registro de preços

[...] não segue a mesma sistemática geral dos procedimentos de aquisição de bens e contratação de serviços. Pode-se inferir que ele é uma ferramenta que busca realizar contratações por meio da compatibilização entre o fiel cumprimento da lei com a eficiência necessária ao bom andamento da Administração Pública [...].

Fernandes (2007, p. 2) destaca ainda que “[...] o Sistema de Registro de Preços constitui em importante instrumento de gestão onde as demandas são incertas, frequentes ou de difícil mensuração [...]”. Reforça o célebre jurista que

O sistema de aquisição por preços registrados viabiliza ao gestor antecipar-se as dificuldades e conduzir o procedimento licitatório com vários meses de antecedência, evitando as sistemáticas urgências de atendimento. Não é, portanto, por acaso que vem ocupando cada vez mais espaço como procedimento de trabalho. (FERNANDES, 2007, p. 2-3)

Não é outro o pensamento do especialista em licitações Marçal Justen Filho (2005 apud SILVA, 2009, p. 5), quando afirma que

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

Assim, considera esse respeitoso doutrinador, que, quando cabível, deve ser obrigatório o uso do sistema, tamanha sua utilidade para a gestão das aquisições públicas. Portanto, diante dessas situações de incerteza, causadoras das dificuldades da licitação pelas modalidades tradicionais ou, até mesmo, pelo pregão,

a utilização do sistema, pode criar condição favorável a gestão no que diz respeito às contratações públicas. Destarte, acaba por minimizar as incertezas ou repetições dos processos licitatórios. Celso Antonio Bandeira de Mello (2006 apud SILVA, 2009, p. 5), na mesma linha dos demais doutrinadores e com foco na possibilidade de contratações frequentes, define o registro de preços como

[...] um procedimento que a Administração pode adotar perante compras rotineiras de bens padronizados ou mesmo na obtenção de serviços. Neste caso, como presume que irá adquirir os bens ou recorrer a estes serviços não uma, mas múltiplas vezes, abre um certame licitatório em que o vencedor, isto é, o que ofereceu a cotação mais baixa, terá seus preços “registrados”. Quando a promotora do certame necessitar destes bens ou serviços irá obtê-los, sucessivas vezes, se for o caso, pelo preço cotado e registrado.

Desse modo, o experiente jurista reforça a capacidade do sistema de aperfeiçoar a gestão das aquisições, mormente, as de rotina. Complementarmente, Severiano (2014, p. 3) destaca que

O interessante do SRP é que a Administração não precisa fazer um procedimento licitatório para cada insumo ou serviço que ela pretende, digo pretende porque tal sistema não vincula a Administração, a mesma não está obrigada a adquirir os produtos ou serviços que foram registrados em uma ata.

Por isso, atende às necessidades rotineiras, imprevistas ou frequentes, sem criar obrigações de contratação ou grandes estoques. Sobre isso, o Manual de Licitações e Contratos do TCU (2010, p. 243) aborda as diferenças do sistema em relação às contratações convencionais. Segundo o aludido manual

Em relação às contratações convencionais, a principal diferença do sistema de registro de preços reside no objeto da licitação. **No sistema convencional**, a licitação destina-se a selecionar fornecedor e proposta para contratação específica, efetivada pela Administração ao final do procedimento. **No registro de preços**, a licitação direciona-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, que poderão ser realizadas, por repetidas vezes, durante certo período. (grifo do autor)

Essa possibilidade aparece como grande diferencial do sistema, a fim de evitar vários processos licitatórios para aquisição do mesmo bem ou serviço.

Da licitação para o sistema de registro de preços resulta a ata de registro de preços que, segundo o inciso II do art. 2º do Decreto n° 7.892/13, é

[...] documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, em que se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem

praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.

Este documento registra todas as propostas adjudicadas no certame, os fornecedores que as ofereceram e as condições gerais da contratação, conforme previsto no instrumento convocatório. Com a assinatura desse documento, as licitantes vencedoras obrigam-se ao fornecimento de bens ou serviços aos valores propostos durante o período de validade da ata.

1.4.2 Características

A possibilidade de utilização do SRP está prevista no art 3º do decreto nº 7.892/13. Segundo o referido artigo,

O Sistema de Registro de Preços poderá ser adotado nas seguintes hipóteses: I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; II - quando for conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços remunerados por unidade de medida ou em regime de tarefa; III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; ou IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Analisando o conteúdo do artigo supracitado, depreende-se que as principais dificuldades nos procedimentos licitatórios são atenuadas pela utilização do sistema. A necessidade de contratações frequentes que demandaria a realização de vários certames pode ser suprida com um único procedimento. Da mesma forma, o sistema proporciona contratações parceladas, evitando estoques ou desperdício de bens por término do prazo de validade, por exemplo. A possibilidade de contratação para atendimento de mais de um órgão ou entidade ou a programas de governo, principalmente, proporciona uma economia processual que reduz a aplicação de recursos para a realização do processo licitatório, tanto material como recursos humanos, trazendo, conseqüentemente, maior eficiência e economicidade a Administração. Por fim e, provavelmente, a hipótese de aplicação mais importante, é a possibilidade de utilização quando, pela natureza do objeto, não for possível definir o quantitativo da demanda. Este fator pode ser considerado o maior causador do desperdício de recursos. Por não ser conhecida com exatidão a demanda, uma contratação específica poderia causar excessos na contratação, o que ocasionaria

em estoques desnecessários – com custos de estocagem – e perda de bens por término de validade, além do emprego de recursos que poderiam ser aplicados em outras contratações. Outro fator preponderante para a utilização do sistema e que é de preocupação constante do Tribunal de Contas da União é quanto ao fracionamento da despesa. Comumente ocorriam ações do administrador público onde o mesmo bem ou serviço era licitado mais de uma vez, em quantidades menores ou de forma parcelada o que, utilizando as modalidades tradicionais, poderia incorrer em ilegalidades, à medida que essas modalidades são determinadas pelo valor estimado da contratação. Assim, ao invés de fazer uma única contratação utilizando a modalidade tomada de preços, o administrador executava vários certames utilizando a modalidade convite. Contudo, esta modalidade tem, por previsão legal, menor publicidade do que aquela, podendo beneficiar a corrupção. Por isso, o Manual de Licitações e Contratos (2010, p. 245) considera que

Outra vantagem do sistema do registro de preços é evitar o fracionamento da despesa, pois a escolha da proposta mais vantajosa já foi precedida de licitação nas modalidades concorrência ou pregão, não restritas a limite de valores para contratação.

Além disso, o Manual de Licitações e Contratos do TCU (2010, p. 243) apresenta como características do sistema que beneficiam a Administração as seguintes:

[...] não está a Administração obrigada a contratar o bem ou serviço registrado. A contratação somente ocorre se houver interesse do órgão/entidade; compromete-se o licitante a manter, durante o prazo de validade do registro, o preço registrado e a disponibilidade do produto, nos quantitativos máximos licitados; aperfeiçoa-se o fornecimento do objeto registrado por meio de instrumento contratual (termo de contrato ou instrumento equivalente); observados o prazo de validade do registro e os quantitativos máximos previamente indicados na licitação, a Administração poderá realizar tantas contratações quantas se fizerem necessárias; pode a Administração realizar outra licitação para a contratação pretendida, a despeito da existência de preços registrados. Contudo, não pode comprar de outro licitante que não o ofertante da melhor proposta; licitação para o SRP pode ser realizada independentemente de dotação orçamentária, pois não há obrigatoriedade e dever de contratar; pode ser revisto o preço registrado em decorrência de eventual redução daqueles praticados no mercado, ou que eleve o custo respectivo; quando demonstrada a ocorrência de fato superveniente, capaz de impedir o cumprimento do compromisso assumido, pode ser solicitado cancelamento de registro da empresa licitante.

Portanto, a Administração registrará os preços para contratação futura, comprometendo-se o adjudicatário a mantê-lo durante o prazo de validade da ata, assim como, a disponibilidade do produto na quantidade máxima licitada sem, entretanto, ter a Administração a obrigatoriedade de contratar. Isso pode proporcionar várias contratações ou contratações parceladas durante a vigência do registro e, mesmo assim, a Administração pode realizar outras licitações para a contratação necessária. Contudo, não deve contratar de outrem por preço superior ao registrado. Outro fator importante é que não há a necessidade de comprovação da disponibilidade do crédito orçamentário, uma vez que não há obrigação de contratação. Os preços registrados podem, inclusive, ser revistos, caso tornem-se inferiores ou superiores aos praticados no mercado e o registro pode ser cancelado, caso reste comprovado fato superveniente que impeça o cumprimento das obrigações.

Percebe-se, com isso, o amplo benefício proporcionado à Administração Pública pela licitação para o sistema de registro de preços sem, contudo, prejudicar os fornecedores, visto que

A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa a licitações. Contudo, é assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições. (BRASIL, 2010, p. 245)

Caso seja vantajosa para Administração uma nova licitação específica para um bem ou serviço que tenha o preço registrado, o certame pode ser realizado. Entretanto, em igualdade de propostas, o fornecedor com preço registrado tem prioridade para a contratação.

1.4.3 Órgão Gerenciador, Participantes e Não Participantes

De acordo com a legislação, participam desse sistema, cada um com suas atribuições e responsabilidades também previstas em lei, os órgãos da Administração, separados em três grupos: o órgão gerenciador, órgãos participantes e órgãos não participantes.

De acordo com o inciso III do art. 2º do Decreto nº 7.892/13, o órgão gerenciador é o “[...] órgão ou entidade da Administração Pública federal

responsável pela condução do conjunto de procedimentos para registro de preços e gerenciamento da ata de registro de preços dele decorrente”. É o órgão que executa o procedimento licitatório visando o registro de preços. O inciso IV do mesmo artigo define o órgão participante, como aquele “[...] órgão ou entidade da Administração Pública que participa dos procedimentos iniciais do Sistema de Registro de Preços e integra a ata de registro de preços”. Ou seja, o órgão que, convocado pelo gerenciador, apresentou o objeto pretendido e suas necessidades, em qualidade e quantidade, beneficiando-se da ata de registro de preços tal qual o órgão gerenciador, visto que faz parte desta. Além desses, existem os órgãos não participantes, definidos pelo inciso V do referido artigo como “[...] órgão ou entidade da Administração Pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços”. Estes órgãos, ao aderirem à ata de registro de preços são comumente conhecidos como “caronas”, visto que, mesmo não fazendo parte inicialmente do certame, se beneficiam dos preços registrados.

Seguindo o caminho da utilização da tecnologia da informação e da rede mundial de computadores para dar celeridade e publicidade aos procedimentos licitatórios foi instituída, pelo Decreto nº 7.892/13 a Intenção de Registro de Preços, IRP. Este procedimento, previsto no art. 4º do referido dispositivo legal, visa a operacionalização do sistema de registro de preços no Sistema de Administração de Serviços Gerais, SIASG. A IRP deve ser utilizada pelos órgãos que tenham a intenção de realizar um processo licitatório para o SRP – órgão gerenciador -, permitindo a adesão ao certame de outros órgãos e entidades como participantes. Segundo o parágrafo 3º do referido artigo,

Caberá ao órgão gerenciador da Intenção de Registro de Preços - IRP: I - estabelecer, quando for o caso, o número máximo de participantes na IRP em conformidade com sua capacidade de gerenciamento; II - aceitar ou recusar, justificadamente, os quantitativos considerados ínfimos ou a inclusão de novos itens; e III - deliberar quanto à inclusão posterior de participantes que não manifestaram interesse durante o período de divulgação da IRP. (BRASIL, 2013, § 3º, art. 4º).

O Decreto nº 7.892/13 prevê, em seu art. 5º, as competências do órgão gerenciador da licitação para o sistema de registro de preços, que dizem respeito a execução do procedimento licitatório e à prática de todos os atos de controle e Administração do sistema, inclusive, o gerenciamento da ata de registro de preços.

O órgão gerenciador é responsável pela aplicação das sanções administrativas, respeitados o contraditório e a ampla defesa, apenas às infrações ocorridas no processo e licitatório e referentes às suas próprias contratações. Quanto às obrigações dos órgãos participantes, estão previstas no art. 6º do referido decreto, compreendendo a manifestação, através da IRP, da intenção de participar do certame, realizando todos os atos formais necessários a essa inclusão, assim como tomar conhecimento da ata de registro de preços e aplicar, respeitado o contraditório e a ampla defesa, as sanções administrativas referentes às suas contratações.

A ata de registro de preços poderá ser utilizada, além do gerenciador e dos participantes, por órgãos ou entidades não participantes. Esta ação, conhecida comumente como “carona” tem gerado intensos debates entre os doutrinadores, assim como várias pesquisas artigos científicos, que expõem a opinião dos pesquisadores, juristas e doutrinadores, sobre sua legalidade. Grande defensor da “carona”, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2007, p. 1) entende que

É provável que essa nova ferramenta de trabalho e de gestão desperte à primeira vista alguns questionamentos especialmente aos que se amoldaram ao misoneísmo das licitações convencionais, sempre demoradas e com frequentes desfechos a cargo do Tribunal de Contas ou do Poder Judiciário.

O próprio jurista admite não existir uma unanimidade sobre a adesão à ata de registro de preços como não participante. Isso fica mais claro pela afirmação de Dias, Campolina e Paula (2012, p. 254), que entendem que

[...] o SRP tem gerado polêmicas quanto à figura do “carona”, isto é, à possibilidade de órgão ou entidade que não tenha participado da licitação que deu origem à Ata de Registro de Preços a ela aderir como se sua fosse, especialmente nas situações que envolvem poderes ou níveis de governo distintos [...].

Nota-se que existem pontos de vista diversos sobre o assunto, que acirram os debates e buscam um consenso.

Marçal Justen Filho (2010 apud DIAS; CAMPOLINA; PAULA, 2012, p. 255) define que

Em síntese, “carona” consiste na contratação fundada num sistema de registro de preços em vigor, mas envolvendo uma entidade estatal dele não participante originalmente, com a peculiaridade de que os quantitativos contratados não serão computados para o exaurimento do limite máximo.

Este quantitativo utilizado, portanto, não faz parte daquele registrado para o órgão gerenciador e para os participantes. Já o jurista Jorge Ulisses Jacoby Fernandes (2007 apud DIAS; CAMPOLINA; PAULA, 2012, p. 255), com foco nos benefícios dessa adesão afirma que

O carona no processo de licitação é um órgão que antes de proceder à contratação direta sem licitação ou a licitação verifica já possuir, em outro órgão público, da mesma esfera ou de outra, o produto desejado em condições de vantagem de oferta sobre o mercado já comprovadas. Permite-se ao carona que diante da prévia licitação do objeto semelhante por outros órgãos, com acatamento das mesmas regras que aplicaria em seu procedimento, reduzir os custos operacionais de uma ação seletiva.

É precisamente nesse ponto que são olvidados pressupostos fundamentais da licitação enquanto processo: a finalidade não é servir aos licitantes, mas ao interesse público; a observância da isonomia não é para distribuir demandas uniformemente entre os fornecedores, mas para ampliar a competição visando a busca de proposta mais vantajosa.

Assim, destaca o jurista, antes de contratar sem licitação ou despender recursos preciosos para realizar processo licitatório idêntico, o “carona” se utiliza de certame já concluído que já obteve proposta vantajosa.

Entretanto, existem visões opostas a essa vantagem proporcionada pela adesão. Segundo o Tribunal de Contas de Minas Gerais (2008 apud DIAS; CAMPOLINA; PAULA, 2012, p. 255),

[...] ao lado dos aspectos positivos, a figura do “carona” é polêmica, pois poderia representar o avesso do princípio licitatório uma vez que consiste na permissão dada àquela unidade administrativa que não promoveu o sistema de registro de preço ou tampouco dele participou (ou seja, não é gerenciador, nem participante). O “carona” apenas se beneficia da Ata de outrem, a ela aderindo mediante o cumprimento de algumas exigências formais.

Luiz Claudio Santana (2007 apud RÊGO, 2010, p. 7), por sua vez, afirma que “[...] o carona fere o princípio da licitação obrigatória, consagrado no art. 37, XXI, da Constituição da República [...]”. Na mesma linha, Ana Flávia Xavier (2012 apud DIAS; CAMPOLINA; PAULA, 2012, p. 256) afirma que

O vício mais evidente da figura do carona é a ilegalidade. A Lei n. 8.666/93 não faculta a instituição desse sistema, que foi introduzido por meio de regulamento, subjugando, assim, o prévio e necessário processo legislativo ao qual deveria se submeter [...].

Percebe-se, com isso, que a instituição do não participante possui opiniões controversas, mesmo à luz da legislação. Esta utilização da ata de registro de

preços como não participante está prevista no art. 22 do Decreto n° 7.892/13, que prevê que

Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

Portanto, como condição indispensável para essa adesão, o órgão interessado deve comprovar justificadamente a vantagem. Além disso, o decreto prevê o atendimento de várias condicionantes. Primeiramente, o órgão não participante deve consultar o gerenciador da ata de registro de preços sobre a possibilidade de adesão. Outro fator é que, diferente do que ocorre com o gerenciador e os participantes da ata de registro de preços onde o fornecedor beneficiário tem a obrigação de fornecer os bens ou serviços ao preço registrado, na “carona” este decidirá se aceita ou não o fornecimento decorrente da adesão, observadas as condições estabelecidas na ata. Mesmo com a concordância do fornecedor o órgão gerenciador, pela própria previsão legal, tem um limite de adesões a autorizar. Segundo o parágrafo 3º do art. 22 do Decreto n° 7.892/13,

As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.

Assim, a legislação não permite de forma indiscriminada a adesão por órgãos não participantes, pois limita ao total registrado, levando-se em conta o quantitativo do gerenciador somado a todos os participantes. Entretanto, essa restrição, por si só, ainda proporcionaria um alto volume de “caronas”. Por isso, o parágrafo 4º do referido artigo prevê um limite máximo de cinco vezes o quantitativo registrado para cada item para adesões como não participante, que deve, inclusive, estar previsto no instrumento convocatório. Isso faz com que, independente do número de órgãos que adiram à ata de registro de preços, essas adesões não excedem ao quádruplo do quantitativo registrado.

Baseado neste decreto, a Secretaria de Economia e Finanças do Exército editou a Portaria n° 01 – SEF, de 27 de janeiro de 2014, com o intuito de normatizar a utilização do sistema de registro de preços no âmbito do Exército Brasileiro.

1.5 O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NO ÂMBITO DO EXÉRCITO BRASILEIRO

O art. 12 da Portaria n° 01 – SEF, de 27 de janeiro de 2014, prevê que

O SRP, no âmbito do Exército, obedecerá ao planejamento dos órgãos setoriais e seus órgãos técnicos normativos quanto aos procedimentos para aquisição dos bens e serviços peculiares aos sistemas sob sua responsabilidade, o qual regulará se as licitações e respectivas compras serão realizadas centralizadamente pelo próprio órgão, ou por alguma UG vocacionada em âmbito regional ou diretamente pelas UG interessadas.

Assim, a Secretaria de Economia e Finanças do Exército busca a utilização de uma possibilidade da licitação para o sistema de registro de preços, que permite a licitação centralizada para várias unidades gestoras como participantes, de maneira a reduzir o pessoal empregado no processo e dar celeridade às aquisições. Isso fica claro também pela previsão do parágrafo 5º do art. 15 da referida portaria que determina que “As [Unidades Gestoras Gerenciadoras] UGG deverão informar imediatamente às ICEx, via mensagem no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), sobre a abertura de IRP”. Com isso, é possível que a Inspeção de Contabilidade e Finanças do Exército, de posse dessa informação transmitida pela unidade gestora gerenciadora da IRP, dê conhecimento às outras unidades gestoras sob sua responsabilidade da existência de tal certame, facilitando a adesão como participante, reduzindo, assim, os processos licitatórios realizados.

Predominantemente, essa portaria ratifica as previsões legais contidas no Decreto n° 7.892/13, pormenorizando ações a serem tomadas pelos gerenciadores e participantes do SRP, assim como as unidades gestoras do exército que tenham interesse de adesão como não participante. Neste contexto é que foi realizada a pesquisa no 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado.

2 A UNIDADE GESTORA 5º REGIMENTO DE CAVALARIA MECANIZADO

Organização Militar do Exército Brasileiro sediada na cidade de Quaraí, Estado do Rio Grande do Sul, o 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado, 5º R C Mec, possui autonomia administrativa. Por isso, o Comandante do regimento também exerce a função de ordenador de despesas, sendo responsável por todos os atos administrativos e de gestão de recursos orçamentários descentralizados para sua Unidade Gestora, UG 160401.

A cidade de Quaraí está localizada na fronteira oeste do Rio Grande do Sul, fazendo fronteira com a cidade de Artigas, na República Oriental do Uruguai e com as cidades gaúchas de Uruguaiana, Alegrete e Santana do Livramento. Distante 600 km da capital do estado, Porto Alegre, a cidade tem sua economia baseada na produção rural, não possui indústrias e o comércio é composto por pequenas empresas. É neste cenário que são realizados os processos licitatórios dessa unidade gestora.

2.1 DESCENTRALIZAÇÕES DE CRÉDITOS ORÇAMENTÁRIOS PARA O 5º REGIMENTO DE CAVALARIA MECANIZADO

A Unidade Gestora recebe créditos orçamentários descentralizados pela Diretoria de Gestão Orçamentária e pelo Comando Logístico. Tendo em vista a pesquisa ser direcionada à licitação, foram levantados os créditos orçamentários para custeio das despesas empenhadas através de processos licitatórios, já que, as despesas com concessionárias de serviço público, como energia elétrica, água e esgoto e telefonia fixa e despesas médicas, odontológicas e hospitalares para atendimento aos militares e dependentes são empenhadas através de dispensa ou inexigibilidade de licitação. Assim, os principais créditos orçamentários foram divididos em quatro grandes grupos, de acordo com a finalidade de aplicação desse crédito orçamentário. Os levantamentos são apresentados para os créditos orçamentários destinados ao custeio de despesas com alimentação, seja para aquisição de gêneros, manutenção de instalações ou aquisição de móveis e equipamentos para o setor de aprovisionamento. O Segundo grupo é composto

pelos créditos orçamentários referentes às despesas para Administração da organização militar, onde está incluída a manutenção das instalações e aquisições de móveis e equipamentos destinados a vida vegetativa do regimento. Outro grupo apresentado diz respeito aos créditos orçamentários para manutenção das viaturas militares e administrativas, assim como aquisição de equipamentos de oficina. Por fim, foi feito o levantamento dos créditos orçamentários para custeio de despesas com atividades de apoio à instrução militar. Esta pesquisa compreendeu os exercícios financeiros de 2012, 2013 e 2014, cujos valores são apresentados em tabelas, mensalmente, como o objetivo de demonstrar a periodicidade de descentralização desses créditos.

2.2 PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS REALIZADOS PELO 5º REGIMENTO DE CAVALARIA MECANIZADO

O 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado possui uma Seção de Aquisições, Licitações e Contratos que, dentre outras atribuições, tem a função de realizar todos os procedimentos licitatórios em benefício da unidade gestora. Assim, possui uma equipe que desempenha as funções de Comissão Permanente de Licitação, de pregoeiro e membros de equipe de apoio. Esta equipe também é responsável por verificar as Intenções de Registro de Preços de outras unidades gestoras com o intuito de manifestar interesse em participar desses certames, através do Sistema de Administração de Serviços Gerais – SIASG.

Nossa pesquisa abordou os procedimentos licitatórios executados nos exercícios financeiros, de 2012, 2013 e 2014, a fim de verificar as modalidades licitatórias utilizadas e o tempo despendido para realização desses processos licitatórios, confrontando essas informações com os dados levantados quanto às descentralizações de créditos orçamentários. As informações desta pesquisa foram apresentadas em tabelas, separadas por exercício financeiro, de forma a facilitar a visualização, complementando com as informações necessárias ao entendimento dos dados levantados pela pesquisa. Além disso, foram verificadas as informações referentes às manifestações de interesse em participar de licitações para o sistema de registro de preços de outras unidades gestoras. Analisando esses dados,

podemos compreender a utilização das possibilidades desse sistema pelo 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado.

3 A SITUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA APRESENTADA

Com todas as informações levantadas foi possível fazer uma comparação entre a realidade de descentralizações dos créditos orçamentários recebidos por essa unidade gestora e o seu planejamento dos processos licitatórios para fazer a execução orçamentária.

3.1 PERIODICIDADE DE DESCENTRALIZAÇÕES

Durante os exercícios financeiros pesquisados, observou-se que as descentralizações dos créditos orçamentários ocorridas para a unidade gestora 5º Regimento de Cavalaria Mecanizada não tiveram uma regularidade que possibilite a previsão, para os exercícios financeiros seguintes, de valores ou períodos de recebimento desses créditos. Essa afirmação deve-se à situação apresentada nas tabelas a seguir.

Tabela 1 - Descentralizações de crédito em reais para o 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado no exercício financeiro de 2012⁶

Destinação/Mês	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho
Alimentação	-	68.800,00	-	446,50	1.997,50	59.144,00
Administração(1)	-	-	43.140,00	-	80.000,00	-
Manutenção(2)	-	64.200,00	-	15.650,00	5.343,25	-
Instrução	-	-	6.400,00	4.250,00	-	10.000,00
Total	-	133.000,00	49.540,00	20.346,50	87.340,75	69.144,00

Destinação/Mês	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	Total(3)
Alimentação	1.250,00	-	83.450,00	15.878,50	-	-	230.966,50
Administração(1)	-	-	-	34.700,00	48.000,00	-	205.840,00
Manutenção(2)	-	-	-	-	-	-	85.193,25
Instrução	-	-	-	-	-	-	20.650,00
Total	1.250,00	-	83.450,00	50.578,50	48.000,00	-	542.649,75

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira

⁶ Nota: Sinais convencionais utilizados:

- Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

(1) Recursos destinados às despesas de manutenção da organização militar;

(2) Recursos destinados às despesas com manutenção das viaturas;

(3) Total de créditos descentralizados no exercício financeiro.

A Tabela 1 apresenta os créditos orçamentários descentralizados para o 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado no exercício financeiro de 2012. Analisando-a é possível perceber que esses créditos não possuem uma periodicidade fixa, tampouco, acontecem nos mesmos valores. Os créditos orçamentários destinados a alimentação foram descentralizados com maior frequência no primeiro semestre, onde ocorreram quatro descentralizações, apresentando 56,45% do valor total descentralizado no exercício nesse semestre. Os recursos para Administração da organização militar tiveram quatro descentralizações durante o exercício – duas em cada semestre -, o que ocasionou um lapso temporal entre os meses de maio e outubro sem descentralizações. Nesse grupo, a exemplo do primeiro analisado, houve uma descentralização maior no primeiro semestre em relação ao segundo, com 59,82% do valor total para o exercício. Em relação aos outros dois grupos, entretanto, a regularidade de descentralizações é ainda pior, pois, para as despesas com manutenção de viaturas e atividades de apoio à instrução, não houve descentralizações no segundo semestre. Nota-se também, como situação comum aos quatro grupos pesquisados, que não houve descentralização de créditos orçamentários nos meses de janeiro, agosto e dezembro.

Seguindo nossa pesquisa, apresentamos os dados referentes ao exercício financeiro de 2013.

Tabela 2 - Descentralizações de crédito em reais para o 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado no exercício financeiro de 2013⁷

Destinação/Mês	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maió	Junho	
Alimentação	-	-	83.900,00	-	-	-	
Administração(1)	-	16.000,00	-	80.000,00	-	-	
Manutenção(2)	-	-	36.200,00	39.700,00	-	-	
Instrução	1.750,00	3.428,57	100,00	6.871,00	11.000,00	14.000,00	
Total	1.750,00	19.428,57	120.200,00	126.571,00	11.000,00	14.000,00	
Destinação/Mês	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	Total(3)
Alimentação	21.150,00	78.421,19	-	-	149.849,09	10.000,00	343.320,28
Administração(1)	16.000,00	-	8.000,00	-	80.000,00	31.000,00	231.000,00
Manutenção(2)	-	-	-	-	-	434.500,00	510.400,00
Instrução	300,00	-	-	-	2.400,00	-	39.849,57
Total	37.450,00	78.421,19	8.000,00	-	232.249,09	475.500,00	1.124.569,85

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira

⁷ Nota: Sinais convencionais utilizados:

- Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

(1) Recursos destinados às despesas de manutenção da organização militar;

(2) Recursos destinados às despesas com manutenção das viaturas;

(3) Total de créditos descentralizados no exercício financeiro.

Percebe-se, com as informações apresentadas pela Tabela 2, que a situação das descentralizações de créditos orçamentários no exercício financeiro de 2013 teve características diferentes do exercício financeiro anterior. Quando analisamos o primeiro grupo, dos créditos orçamentários destinados às despesas com alimentação, a situação se inverteu em relação ao ocorrido no exercício financeiro anterior, visto que apenas 24,44% do valor total dos créditos orçamentários do exercício financeiro foi descentralizado no primeiro semestre, embora tenha ocorrido apenas uma descentralização nesse semestre. Quanto aos créditos orçamentários para custeio das despesas de administração da organização militar, a despeito de que tenham ocorrido apenas duas descentralizações no primeiro semestre, enquanto ocorreram quatro no segundo semestre, essas foram de maior valor e totalizaram 41,56% do crédito orçamentário de todo o exercício financeiro. O que nos chama atenção, entretanto, é o terceiro grupo pesquisado, dos créditos orçamentários para manutenção das viaturas, pois teve apenas três descentralizações de crédito durante o exercício, sendo 85,13% do valor total descentralizado no mês de dezembro, já no encerramento do exercício financeiro. Em contrapartida, os créditos para instrução alcançaram 93,22% do total durante o primeiro semestre, quando ocorreram descentralizações em todos os meses.

Considerando as informações desses dois exercícios financeiros apresentados até aqui, podemos perceber que não existe uma periodicidade nas descentralizações de créditos orçamentários para essa unidade gestora, seja em comparação do mesmo grupo de créditos orçamentários entre os exercícios financeiros, seja comparando-se os quatro grupos dentro do mesmo exercício financeiro. Neste exercício financeiro de 2013, somente no mês de outubro não ocorreram descentralizações de créditos orçamentários para nenhum dos grupos estudados.

Para complementar nossa análise, com a formação de uma amostragem suficiente para determinar a frequência das descentralizações de créditos orçamentários, apresentaremos o levantamento das informações referentes ao último exercício financeiro pesquisado, o exercício financeiro de 2014. Este exercício financeiro apresentou características distintas dos exercícios financeiros analisados até agora.

Tabela 3 - Descentralizações de crédito em reais para o 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado no exercício financeiro de 2014⁸

Destinação/Mês	Janeiro	Fevereiro	Março	Abril	Maiο	Junho	
Alimentação	-	-	97.509,96	120.400,00	-	-	-
Administração(1)	17.184,39	51.555,00	-	42.370,00	103.110,00	-	-
Manutenção(2)	-	72.160,00	9.550,00	5.000,00	-	-	-
Instrução	2.900,00	1.400,00	-	20.000,00	-	-	-
Total	20.084,39	125.115,00	107.059,96	187.770,00	103.110,00		

Destinação/Mês	Julho	Agosto	Setembro	Outubro	Novembro	Dezembro	Total
Alimentação	-	-	-	-	-	-	217.909,96
Administração(1)	112.000,00	-	-	-	129.370,00	-	455.589,39
Manutenção(2)	-	-	-	-	-	40.359,77	127.069,77
Instrução	11.000,00	-	-	2.400,00	-	-	37.700,00
Total	123.000,00	-	-	2.400,00	129.370,00	40.359,77	838.269,12

Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira

Analisando nossa última tabela sobre as descentralizações de créditos orçamentários, a Tabela 3, percebemos uma nova situação, se comparada aos exercícios financeiros anteriores. Já no primeiro grupo essa afirmação se confirma, pois, neste exercício, todos os créditos destinados às despesas com alimentação foram descentralizados no primeiro semestre e em apenas duas parcelas. Com relação aos créditos para administração da organização militar, foram descentralizados em mais parcelas no primeiro semestre em relação ao segundo (quatro no primeiro semestre e duas no segundo). Contudo, este valor corresponde a menos da metade do valor total, 47,02%. Os créditos para manutenção de viaturas, por sua vez foram descentralizados em maior quantidade de parcelas – três, contra apenas uma no segundo semestre - e em maior valor no primeiro semestre, 68,24% do total do exercício. No último grupo, dos créditos orçamentários para a instrução, houve um equilíbrio no número de descentralizações entre os dois semestres – três no primeiro e dois no segundo -, mas apenas 35,54% dos créditos orçamentários do exercício financeiro foram descentralizados no segundo semestre.

Assim, percebe-se claramente que não é possível ter um conhecimento exato sobre a disponibilidade do crédito orçamentário antecipadamente, condição que influencia sobremaneira no planejamento dos procedimentos licitatórios, indispensável para a gestão e execução orçamentária.

⁸ Nota: Sinais convencionais utilizados:

- Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

(1) Recursos destinados às despesas de manutenção da organização militar;

(2) Recursos destinados às despesas com manutenção das viaturas;

(3) Total de créditos descentralizados no exercício financeiro.

3.2 A UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

Todas as despesas custeadas pelos créditos orçamentários descentralizados para o 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado, relativas aos quatro grupos pesquisados, com exceção das previsões legais quanto à dispensa de licitação⁹, precisam ser empenhadas através de processos licitatórios, que demandam um tempo relativamente longo para sua execução. Assim, existe a necessidade de planejamento adequado, sob pena de, ao receber o crédito orçamentário, não existir o certame necessário ao empenho da despesa específica. Por isso, foram levantados os dados dos procedimentos executados pela unidade gestora nos exercícios financeiros de 2012, 2013 e 2014, principalmente, no que diz respeito a utilização do sistema de registro de preços. Esses dados são apresentados nas tabelas seguintes.

Tabela 4 – Processos licitatórios realizados pelo 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado durante o exercício financeiro de 2012¹⁰

Modalidade de Licitação	Quantidade	Tempo médio do processo (dias) (1)
Convite	2	83
Leilão	-	..
Pregão Eletrônico SRP	9	105
Pregão Eletrônico Tradicional (2)	-	..
Tomada de Preços	-	..

Fonte: Portal de Compras do Governo Federal

Durante o exercício financeiro de 2012, conforme a Tabela 4, foram executadas duas licitações através da modalidade convite, para a concessão de uso de áreas dentro do aquartelamento, para a execução de atividades de apoio aos militares, do tipo maior oferta. Trata-se das atividades de barbearia e estúdio fotográfico. Esse objeto, tendo em vista sua natureza, só pode ser licitado pelas modalidades tradicionais, aquelas previstas na Lei nº 8.666/93. Para os bens e serviços comuns foram realizados nove processos licitatórios na modalidade pregão na forma eletrônica para o sistema de registro de preços, que totalizaram 81,82 %

⁹ De acordo com o inciso II, art. 24 da lei nº 8.666/93, a licitação é dispensável para compras e serviços, com exceção das obras e serviços de engenharia, de valor até R\$ 8.000,00.

¹⁰ Nota: Sinais convencionais utilizados:

- Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

.. Não se aplica dado numérico

(1) Computado da abertura do processo licitatório até a homologação do resultado.

(2) Licitação para contratação direta, sem utilização do sistema de registro de preços.

dos certames naquele exercício. Percebe-se que no exercício financeiro de 2012 todas as licitações para aquisições foram executadas para o sistema de registro de preços.

Comparando o tempo despendido para realização do certame, nota-se que a licitação para o sistema de registro de preços demandou um prazo médio maior do que o decorrido para os processos pela modalidade convite, com contratação direta. A diferença entre os procedimentos licitatórios está nas atividades a serem desempenhadas durante a execução do processo e os prazos previstos para essas atividades. Enquanto a carta-convite compreende apenas um item, as licitações para o sistema de registro de preços contêm vários itens, que, normalmente demandam um prazo maior para a realização da pesquisa de mercado, atividade que toma muito tempo durante o processo.

Os dados referentes ao ano de 2013 apresentaram situação conforme a Tabela 5.

Tabela 5 – Processos licitatórios realizados pelo 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado durante o exercício financeiro de 2013¹¹

Modalidade de Licitação	Quantidade	Tempo médio do processo (dias) (1)
Convite	-	..
Leilão	1	114
Pregão Eletrônico SRP	7	96
Pregão Eletrônico Tradicional (2)	-	..
Tomada de Preços	2	84

Fonte: Portal de Compras do Governo Federal

Segundo as informações levantadas, no exercício financeiro de 2013 foi realizada uma licitação na modalidade leilão, para a alienação de semoventes. Este procedimento foi executado com o auxílio de um leiloeiro, ou rematador, como conhecido na região o profissional que vende animais como ovinos e bovinos. Não é uma modalidade muito utilizada na unidade gestora estudada, apresentou-se como necessidade pontual. Da mesma forma, não foram realizadas licitações na modalidade convite para concessão de uso de áreas pertencentes ao regimento. Estas foram substituídas pela modalidade Tomada de Preços, devido à sua maior

¹¹ Nota: Sinais convencionais utilizados:

- Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

.. Não se aplica dado numérico

(1) Computado da abertura do processo licitatório até a homologação do resultado.

(2) Licitação para contratação direta, sem utilização do sistema de registro de preços.

publicidade. Assim, foram realizados no período dois certames nesta modalidade para cessão de uso de duas áreas, mesmo estando o valor estimado dentro dos limites da modalidade convite. Em relação às aquisições, houve a realização de sete processos licitatórios, todos utilizando a modalidade pregão na forma eletrônica para o sistema de registro de preços. Com isso, foi reduzido o quantitativo de processos em relação ao exercício financeiro anterior e, também, a participação das licitações para o sistema de registro de preços no total de processos realizados. Entretanto, mais uma vez, todas as licitações para a aquisição de bens e contratação de serviços foram efetuadas para o sistema de registro de preços. Outro fator observado é que, embora as cessões de uso tenham sido realizadas pela modalidade tomada de preços, mais complexa que a modalidade convite, o prazo médio de execução dos processos licitatório foi somente um dia superior, demonstrando que, em termos de tempo de execução, não existe prejuízo em se utilizar a modalidade de maior publicidade. Outro ponto observado é que o prazo médio para realização dos certames para o sistema de registro de preços teve, em relação ao exercício financeiro anterior, uma pequena redução, passando de 105 dias para 96.

O exercício financeiro de 2014, último período pesquisado, apresentou dados conforme a Tabela 6.

Tabela 6 – Processos licitatórios realizados pelo 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado durante o exercício financeiro de 2014¹²

Modalidade de Licitação	Quantidade	Tempo médio do processo (dias) (1)
Convite	-	..
Leilão	-	..
Pregão Eletrônico SRP	8	74
Pregão Eletrônico Tradicional (2)	2	60
Tomada de Preços	1	49

Fonte: Portal de Compras do Governo Federal

Neste período foram realizadas duas licitações pela modalidade pregão, na forma eletrônica com contratação direta, ou seja, não foram realizadas para registro de preços e sim, para a contratação direta ao final do processo. Isto se deve à

¹² Nota: Sinais convencionais utilizados:

- Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

.. Não se aplica dado numérico

(1) Computado da abertura do processo licitatório até a homologação do resultado.

(2) Licitação para contratação direta, sem utilização do sistema de registro de preços.

natureza dos objetos licitados. Uma das licitações foi realizada para a locação de fotocopiadora, onde a Administração já possui o quantitativo exato de sua necessidade e o crédito orçamentário para custear essa despesa. O outro certame teve como objetivo a contratação de uma empresa para prestação de serviço comum de engenharia, admitido pela modalidade pregão. Igualmente, a necessidade do 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado já era conhecida e o crédito orçamentário já estava disponível. Estes processos, por se tratarem de apenas um item, foram, em média, mais céleres que os realizados para o sistema de registro de preços.

Ocorreu nesse exercício a realização de uma licitação para a construção de duas partes do muro que circunda o regimento. Por se tratar de obra de engenharia, foi utilizada a modalidade Tomada de Preços, já que esta natureza de objeto – obra ou serviço de engenharia – só pode ser licitada por uma das modalidades previstas na Lei nº 8.666/93.

Para as demais aquisições realizadas, foi determinada a modalidade pregão, na forma eletrônica, para o sistema de registro de preços, totalizando oito processos licitatórios durante o exercício financeiro, aumentando a participação desses certames no total das licitações realizadas, em relação ao exercício financeiro de 2013.

Neste período pesquisado percebeu-se a grande quantidade de licitações para o sistema de registro de preços. Isso se confirma quando levamos em conta apenas as licitações para aquisição de bens e serviços comuns. Nesses caso, em todo o período pesquisado, observou apenas duas licitações que não foram executadas para o sistema de registro de preços, ao passo que para esse sistema ocorreram vinte e quatro certames, chegando a 92,31% das licitações para essa natureza de objeto.

Entretanto, apenas os dados referentes aos procedimentos licitatórios executados pela unidade gestora não são suficientes para determinar a sua utilização do sistema de registro de preços, visto que existem outras possibilidades apresentadas pelo sistema. Então, foram levantadas as informações constantes da Tabela 7.

Tabela 7 – Participações do 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado em licitações para o sistema de registro de preços de outras unidades gestoras nos exercícios financeiros de 2012, 2013 e 2014¹³

Situação	2012	2013	2014
Participação Aceita (1)	18	14	47
Participação Recusada (2)	3	2	7

Fonte: Portal de Compras do Governo Federal

A Tabela 7 apresenta as informações referentes às Manifestações de Intenções de Registro de Preços do 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado. Nesta tabela são apresentados os pedidos de participação da unidade gestora nos procedimentos licitatórios para o sistema de registro de preços de outras unidades gestoras, que realizaram a licitação de bens e serviços de necessidade do regimento. Possibilidade proporcionada pela licitação para o sistema de registro de preços esta participação foi amplamente buscada pela unidade gestora, a fim de reduzir seus procedimentos licitatórios e atender as necessidades de aquisição de bens e serviços comuns. Com essas participações a unidade gestora tem os mesmos direitos que a unidade gestora gerenciadora da licitação, no limite dos quantitativos apresentados antes da edição do instrumento convocatório. Nota-se que nos exercícios financeiros de 2012 e 2013 houve razoável participação do 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado em licitações de outras unidades gestoras. Entretanto, no exercício financeiro de 2014, foi ampliado o número de processos licitatórios e, por consequência, os bens e serviços com preços registrados. Enquanto o 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado realizou, para os exercícios financeiros de 2012 e 2013, dezesseis licitações para o sistema de registro de preços, as participações chegaram a trinta e duas, o dobro de processos próprios. Se fizermos essa análise apenas nos processos licitatórios do último período da pesquisa, o exercício financeiro de 2014, esses números são surpreendentes. Enquanto foram realizadas oito licitações para o sistema de registro de preços, houve quarenta e sete participações.

¹³ (1) Quando o 5º R C Mec manifestou interesse através da IRP e a Unidade Gestora Gerenciadora aceitou a inclusão no certame.

(2) Quando o 5º R C Mec manifestou interesse através da IRP e a Unidade Gestora Gerenciadora recusou a inclusão no certame.

CONCLUSÃO

Com a pesquisa sobre as descentralizações dos créditos orçamentários para o 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado, em conjunto com os dados levantados sobre os procedimentos licitatórios dos exercícios financeiros de 2012, 2013 e 2014 e complementados com o conhecimento adquirido pelo referencial teórico apresentado, temos informações suficientes para analisar a utilização do sistema de registro de preços por essa unidade gestora do exército como ferramenta de planejamento e gestão orçamentária.

Através da análise das descentralizações dos créditos orçamentários nos exercícios financeiros de 2012, 2013 e 2014 não foi possível definir qualquer sazonalidade de descentralizações ou regularidade de valores. Percebemos, relacionando os grupos entre si durante o período estudado, que não há como prever os períodos onde ocorrerão as descentralizações dos créditos orçamentários para o exercício financeiro seguinte, uma vez que o comportamento dessas foi totalmente diferente em todo o período de análise. Ocorreram diferenças em quantidade de descentralizações e valores descentralizados, se compararmos o primeiro com o segundo semestre de cada ano. Isso ocorreu tanto nos levantamentos do comportamento de cada grupo de despesas, quanto do mesmo grupo ao longo dos três exercícios financeiros.

Dessa forma, fica evidente a incerteza de disponibilidade dos créditos orçamentários. Ao início de cada exercício financeiro não consegue o ordenador de despesas fazer o planejamento das suas aquisições baseado no período que o crédito orçamentário estará disponível. Tampouco, é capaz de determinar os valores que serão descentralizados para custear as despesas existentes. Diante desse quadro de incertezas cabe a esse gestor, impreterivelmente, realizar um grande planejamento nos procedimentos licitatórios, para que, ao receber os créditos orçamentários, tenha as condições necessárias para realizar o empenho da despesa.

Os procedimentos licitatórios analisados nos mesmos exercícios financeiros demonstraram a utilização de grande vulto das licitações para o sistema de registro de preços. No que diz respeito às possibilidades de aplicação do sistema, quanto à natureza do objeto licitado, depreende-se que a unidade gestora, sempre a

legislação permitiu, realizou a licitação para o sistema de registro de preços. Houve no período pesquisado aquisições e contratações onde não é possível a aplicação do sistema, como obras e serviços de engenharia e serviços onde já é conhecida com exatidão a necessidade da organização militar. Nesses casos foram utilizadas as modalidades previstas. Entretanto, todas as outras aquisições, cujo objeto compreendia uma das hipóteses de aplicação, foram feitas através do certame para registro de preços.

Outra possibilidade do sistema amplamente utilizada na unidade gestora foi a participação nas licitações para o sistema de registro de preços de outros órgãos. Isso ampliou sobremaneira a possibilidade de aquisições da unidade gestora, de forma a reduzir as incertezas. Outro fator importante foi o aumento de participações da unidade gestora do exercício financeiro de 2012 para o de 2014, o que demonstra um maior interesse da unidade gestora em aderir como participante de outros certames. Essas participações reduzem a necessidade de realização de licitações próprias, que demandam maior tempo de execução. Quanto a esse fator, inclusive, os procedimentos realizados pela unidade gestora apresentaram redução no prazo de execução, o que demonstra maior celeridade nos processos.

Assim, conclui-se que, com um cenário de grandes incertezas sobre a descentralização dos créditos orçamentários apresentado nos exercícios financeiros estudados, o 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado utilizou todas as possibilidades do sistema de registro de preços para a execução orçamentária e essa ferramenta demonstrou-se indispensável para essa execução. Além disso, ampliou, no período pesquisado, as participações em processos licitatórios de outros órgãos, aperfeiçoando o emprego de recursos, sejam materiais ou humanos, para as funções administrativas dos procedimentos licitatórios e reduziu o tempo de execução das licitações próprias, tornando mais eficiente o empenho das despesas. Com isso, apresentou um planejamento orçamentário capaz de atender às demandas de aquisições e contratações do órgão.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. **Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. **Lei n. 10520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. **Decreto n. 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. **Decreto n. 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. **Portal de Compras do Governo Federal – Compras Governamentais**. Disponível em: < <http://www.comprasgovernamentais.gov.br/> > Acesso em: 11 abr. 2015.

_____. Secretaria de Economia e Finanças do Exército. **Portaria n. 01, de 27 de janeiro de 2014**. Normatiza, no âmbito do Exército, o Sistema de Registro de Preços (SRP). Disponível em: <http://www.3icfex.eb.mil.br/content/legislacao/arquivos/port_001_SEF,de27Jan2014-srp.pdf>. Acesso em: 25 mar. 2015.

_____. **Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal – SIAFI**. Disponível em: < <https://acesso.serpro.gov.br/HOD10/jsp/logonID.jsp> >. Acesso em: 11 abr. 2015.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU /Tribunal de Contas da União**. Brasília. TCU, 2010. 910 p. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

DIAS, H. Alves de Suza; CAMPOLINA, J. C. Lpes de Freitas; PAULA, J. Gazzi Veiga de. Sistema de registro de preços: Aspectos controvertidos da figura do "carona". **Revista Tribunal de Contas Estadual de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 84, n. 3, p. 249-269, jul./ago./set. 2012. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1624.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2015.

FERNANDES, J. U. Jacoby. Carona em Sistema de Registro de Preços: uma opção inteligente para redução de custos e controle. **O Pregoeiro**, v. 3, out. 2007. Disponível em: <<http://www.jacoby.pro.br/Carona.pdf>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

FILHO, A. de Magalhães Franco. Considerações sobre a modalidade licitatória do pregão eletrônico. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 65, jun. 2009. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6134&revista_caderno=4>. Acesso em: 25 mar. 2015.

LIMA, W. Rodrigues. Ilegalidade ou inconstitucionalidade: análise dos dispositivos do decreto regulamentar do Pregão Eletrônico (5.450/2005). **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 97, fev. 2012. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11158&revista_caderno=4>. Acesso em: 25 mar. 2015.

MOREIRA, E. de Oliveira. Questões atuais pertinentes ao pregão eletrônico. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 114, jul. 2013. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13391&revista_caderno=4>. Acesso em: 25 mar. 2015.

RÊGO, L. Marback de Moraes. O "Carona" no Sistema de Registro de Preços. **Revista Direito UNIFACS – Debate Virtual**, Salvador, n. 115, jan. 2010. Disponível em: <<http://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/891>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

REK, M. Pregão eletrônico: estratégia governamental para transparência na Administração Pública. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 111, abr. 2013. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10888&revista_caderno=4>.

juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13106&revista_caderno=4>. Acesso em: 25 mar. 2015.

SEVERIANO, J. Pereira da Silva. A aplicabilidade dos princípios constitucionais ao sistema de registro de preços (SRP) nas licitações e contratos públicos. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 123, abr. 2014. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=14692&revista_caderno=4>. Acesso em: 25 mar. 2015.

SILVA, J. M. dos Santos; BEZERRA, A. C. Azevedo. As peculiaridades do sistema de registro de preços em menção ao novo Decreto nº 7.892/2013. **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 115, ago. 2013. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13505&revista_caderno=4>. Acesso em: 25 mar. 2015.

SILVA, L. A. Miranda Amorim. O Efeito "Carona" no Sistema de Registro de Preços. **Revista Virtual da AGU**, Brasília, n. 89, jun. 2009. Disponível em: <<http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/606347>> Acesso em: 25 mar. 2015.

VIVAS, R. C. Aguiar. Inovações do novo Sistema de Registro de Preços (Decreto Federal 7892/2013). **Revista Âmbito Jurídico**, Rio Grande, n. 111, abr. 2013. Disponível em: <http://ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13093&revista_caderno=4>. Acesso em: 25 mar. 2015.