O Pregoeiro

Março 2017 | ano XIII | nº 148

O lance no conhecimento - Revista de apoio aos Pregoeiros

Março 2017 | ano XIII | nº 148
ISSN 19842570
9 771984 257001

Projeto da nova Lei de Licitações prevê sobrevida de dois anos a 8.666 e a 10.520

PREGOEIRO SERÁ AGENTE DE LICITAÇÃO

ENTREVISTA:
CAPACITAÇÃO E FORMAÇÃO DE PREGOEIROS

ARTIGO:
APLICAÇÃO DA MATRIZ DE RISCOS NAS AQUISIÇÕES PÚBLICAS

SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS: ECONOMIA DE ESCALA NAS COMPRAS GOVERNAMENTAIS

Mauricio Fernandes Lima
Graduado em Administração pela Faculdade São Luís, Pós-graduado em Gestão Pública pela Universidade Cândido Mendes, Mestrando em Gestão pelo Instituto Superior de Gestão – ISG (Business & Economics School), Lisboa-Portugal, e, desde 2002, dedica-se ao Serviço Público com foco especial em Compras Públicas. É servidor do Poder Judiciário onde exercer a função de Pregoeiro Oficial do TJMA.

RESUMO

Definir o Sistema de Registro de Preços – SRP e demonstrar como esse sistema permite economizar aos cofres públicos quantias substanciais quando trabalhado de forma criteriosa, honesta e, acima de tudo planejada é o objetivo deste artigo científico. O modelo proposto tenta trazer para Administração Pública o entendimento da economia de escala, pois quando conseguimos solicitar ao mercado (licitantes) um produto ou serviço com características específicas bem detalhadas, o fornecedor consegue aplicar nas vendas a economia de escala, uma vez que o preço unitário da maioria dos produtos é inversamente proporcional à sua quantidade, o que implica dizer que, quanto maior a quantidade, menor o preço unitário.

Palavras-chave: Licitação; Administração Pública; Sistema de Registro de Preços; Economia de Escala.

INTRODUÇÃO

A economia de escala surgiu no final da década de 70, juntamente com o aparecimento de novos padrões comerciais mundiais. Naquela época, o entendimento de quem determinava as vantagens comerciais, entre países, era a extensão do seu de mercado. A localização geográfica e a densidade ocupacional eram levadas em consideração, em função dos custos de armazenamento e de transporte, impactando diretamente nos preços baixos ofertados aos consumidores e maior número de oferta de produtos.

Partindo desse pensamento, justifica-se o porquê das grandes empresas, principalmente as indústrias, distribuidoras e montadoras, instalarem-se sempre perto de grandes centros populacionais. Essas áreas, densamente ocupadas, proporcionam às grandes empresas a possibilidade de utilizarem a economia de escala, pois a mão-de-obra é de fácil acesso e existe grande quantidade de clientes disponíveis nas proximidades. Como a cadeia produtiva é a mesma, basta às grandes

empresas se organizarem de maneira a alcançar a sua máxima utilização, resultando na redução do custo operacional quando trabalhado em grandes escalas, isto é, o custo médio diminui, à medida que a produção aumenta.

Já ensina nosso autor que *"os custos médios de uma empresa podem diminuir, inicialmente, na medida em que a empresa dilui os custos fixos pela produção mais volumosa"* (BESANDO, 2006). Veja abaixo a figura que define a curva de custo médio.

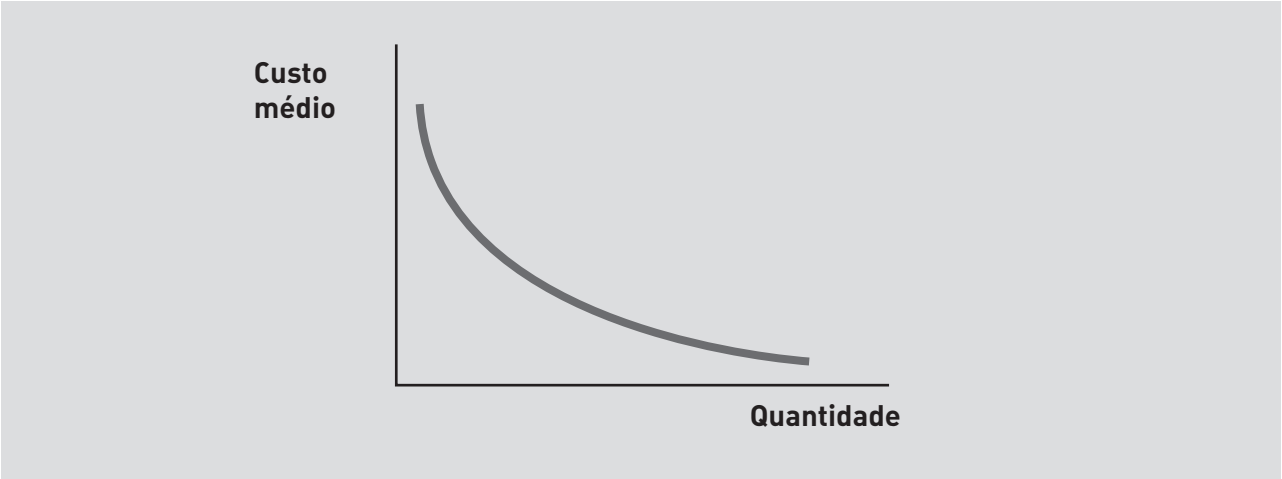

Figura: Curva de custo médio

A Curva de Custo Médio ensina que os custos médios diminuem, à medida que os custos fixos são diluídos entre unidades adicionais de produção.

Esse mesmo entendimento serve para as compras governamentais quando utilizamos o Sistema de Registro de Preços. No momento do planejamento, percebemos que a medida em que aumentamos a quantidade de produtos ou serviços que desejamos registrar na Ata de Registro de Preços - ARP, a tendência é que, ao final da licitação, o preço unitário do bem ou serviço oferecido tenda a ser muito menor que o estimado, isso é, o princípio da Economicidade.

Por isso, esse artigo propõe um modelo de reconhecimento de economias de escala no Sistema de Registro de Preços, modelo regulamentado pelo Decreto nº 3.931/2001. O instrumento representou um avanço em termos de economia processual, nas compras governamentais.

O QUE É O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS - SRP

O Sistema de Registro de Preços foi criado a partir do advento da Lei Federal nº 8.666/93, em seu artigo 15, inciso II, tal como se descreve abaixo:

> Art. 15 - As compras, sempre que possível, deverão:
>
> II - ser processadas através de sistema de Registro de Preços;
>
> § 1º - O Registro de Preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.
>
> § 2º - Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.
>
> § 3º - O sistema de Registro de Preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:
>
> I - seleção feita mediante concorrência;
>
> II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;
>
> III - validade do registro não superior a um ano.
>
> § 4º - A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.
>
> § 5º - O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.
>
> § 6º - Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.
>
> § 7º - Nas compras deverão ser observadas, ainda:
>
> I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;
>
> II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;
>
> III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.
>
> § 8º - O recebimento de material de valor superior ao limite estabelecido no art. 23 desta Lei, para a modalidade de convite, deverá ser confiado a uma comissão de, no mínimo, 3 (três) membros. (VADE-MECUM DE LICITAÇÕES E CONTRATOS, 2011)

O SRP somente foi regulamentado em 2001, pelo Decreto n° 3.931, de 19 de setembro de 2001, alterado pelo Decreto nº 4.342, de 23 de agosto de 2002, que definiu o conceito de Sistema de Registro de Preços em sua redação, in verbis:

> Art. 1º - As contratações de serviços e a aquisição de bens, quando efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços, no âmbito da Administração Federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades con-

> troladas, direta ou indiretamente pela União, obedecerão ao disposto neste Decreto.
>
> Parágrafo único. Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:
>
> I - Sistema de Registro de Preços - SRP - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras. (BRASIL, 2008).

Hely Lopes Meirelles, ao tratar do tema, conceitua o Registro de Preços como sendo o Sistema de compras pelo qual os interessados em fornecer materiais, equipamentos ou gêneros ao Poder Público concordam em manter os valores registrados no órgão competente, corrigidos ou não, por um determinado período, e a fornecer as quantidades solicitadas pela administração no prazo previamente estabelecido.

Desta forma, vê-se que o SRP é um conjunto de procedimentos com a finalidade de registrar preços para eventuais contratações posteriores. O conjunto de procedimentos é constituído pela realização de licitação, nas modalidades concorrência, (do tipo menor preço), e pregão, exclusivamente, nas quais os órgãos possam realizar o Registro de Preços, que por sua vez é formalizado através da Ata de Registro de Preços.

Esse mecanismo de compra, dada a sua natureza peculiar, propicia uma série de vantagens à Administração Pública.

A principal vantagem do Registro de Preços ocorre em relação aos objetos cujo consumo, seja de difícil aferição de quantitativos, tais como medicamentos, materiais de limpeza, etc. O estabelecimento de quantitativo estimado pode ser insuficiente por diversos fatores e variáveis que não são controlados pela Administração, e, nessas situações, o Registro de Preços possibilita que seja licitado quantitativo superior a sua estimativa e que o fornecimento dos itens seja gradual, sem, contudo, haver a obrigação de se efetivar qualquer aquisição, seja ela parcial ou global.

A aquisição gradual prevista no SRP permite uma gestão de estoques mais eficaz pela Administração Pública (aproximando-a da realidade das empresas privadas, que atualmente trabalham com acervos cada vez menores). Nesse sistema, há considerável redução dos custos decorrentes de armazenamento e estocagem, uma vez que nas contratações regidas pelo art. 57 da Lei 8.666/93, a Administração vê-se compelida a dispor de estrutura adequada para o armazenamento dos objetos que lhe são entregues pelos fornecedores (almoxarifados adequados aos mais diversos itens), o que pode acarretar uma série de gastos e problemas de gerenciamento.

Outra interessante vantagem na utilização do Registro de Preços é apontada pelos autores ao afirmar que este permite um melhor controle de qualidade dos produtos adquiridos através da licitação. Isso se deve ao fato de que, tendo-se em vista as limitações e dificuldades enfrentadas pela Administração em relação às especificações técnicas, não raro a aquisição de produtos de baixa qualidade ou até mesmo incompatíveis com suas reais necessidades impingem a ela consideráveis prejuízos.

Dessa forma, verificada a incompatibilidade do objeto fornecido às necessidades da Administração, a ela é facultado não mais contratar com o licitante vencedor, sendo possível ainda a realização de nova licitação, visto que não há obrigatoriedade de adquirir todo o quantitativo consignado em ata.

Conforme menciona o artigo 1°, parágrafo único, inciso II do Decreto 3.931/2001, a ata de Registro de Preços é um documento vinculativo, de caráter obrigacional, na qual estarão registrados os valores, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, durante eventual fornecimento, conforme especificações do edital e das propostas apresentadas pelos participantes do certame.

A ata de Registro de Preços não se confunde com o contrato, posto que o precede e possui natureza jurídica de contrato preliminar ou pré-contrato unilateral como define o teor do artigo 466 do Código Civil.

A ata formaliza uma promessa de futura contratação de cunho irrevogável. No Registro de Preços, o licitante formula proposta para uma promessa de contratação. Assim, o vencedor não é chamado para, desde logo, realizar o contrato. Optando a Administração por convocá-lo, será este obrigado a emitir futura declaração de vontade de natureza contratual.

Caso o licitante vencedor se recuse a cumprir os termos da obrigação assumida na ata, estará sujeito, às sanções administrativas e à tutela judicial previstas no art. 81 da Lei 8.666/93.

A ata de Registro de Preços é válida por um ano, e os fornecedores estão obrigados a manter os preços ofertados pelo mesmo prazo, contado a partir da data de assinatura da Ata. A exceção dar-se-á nos casos em que se sobrevenha, eventualmente, aumento excessivo de preço praticados no mercado.

Nessa hipótese, poderá a Administração, comprovada a veracidade dos fatos, liberar o fornecedor do compromisso assumido sem aplicação de penalidades ou convocar os licitantes para renegociação do preço registrado, tal como preceituam os parágrafos 3° e 4° do artigo 12 do Decreto 3.931/2001.

Todo o processo de Registro de Preços é acompanhado pelo órgão gerenciador, o qual conduzirá o processo administrativo de modo a garantir o cumprimento de todas as etapas previstas na legislação, tal como determina o inciso III do parágrafo único do Decreto 3.931/2001.

No que diz respeito à ata de Registro de Preços, já decidiu o Tribunal de Contas da União que o conjunto de procedimentos é conduzido pelo órgão gerenciador do certame, que também se incumbe do gerenciamento da Ata de Registro de Preços dele decorrente. Essa Ata tem finalidade específica, tratando-se de documento vinculativo, obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, onde se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas.

Além do órgão gerenciador, existem também os órgãos participantes, previstos no art. 1°, inciso IV, do Decreto Federal 3.931/2001, que, sob a coordenação do gerenciador, participam da implantação do SRP, informando a quantidade e qualidade dos objetos pretendidos.

Os órgãos participantes estão previstos no Decreto Federal nº 3.931/2001, art. 1º, inciso IV, que assim conceitua: "órgão participante – órgão ou entidade que participa dos procedimentos iniciais do SRP e integra a Ata de Registro de Preços".

Ambos os órgãos deverão estabelecer os serviços ou quantidade aproximada de material que pretendem adquirir nos próximos doze meses e estimar o quantitativo mensal de consumo, para assim atender, da melhor maneira possível, aos interesses da Administração.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Sistema de Registro de Preços sem dúvidas significou, um avanço no processo de compras governamentais. Por meio dessa sistemática, o governo realiza uma licitação que objetiva não apenas à aquisição momentânea de bens ou serviços mas também o registro do preços daquele produto ou serviços que, futuramente, poderá ser adquirido. Uma vez registrado o preço, o governo pode adquirir ou permitir que outros órgãos utilizem a referida Ata para fazer suas futuras aquisições.

A Administração Pública, ao realizar suas licitações, visando ao Registro de Preços, possibilita a participação de outros órgãos governamentais, que tenham interesse em contratar o mesmo objeto, permitindo-lhes auferir melhores preços por meio da economia de escala.
Através do Registro de Preços, o governo reduz significativamente os custos de transação de contratação e, em algum grau, desestimula possíveis conluios entre os licitantes. Isso porque, ao eliminar novas licitações para contratar o mesmo objeto o governo consegue criar competitividade, reduzir custos de elaboração, preparação, e realização de novas licitações, fato que contribui para minimizar a ocorrência de conluios, isto é, divisão do mercado por parte dos fornecedores com mesmo preço (cartel).

É natural que, quanto maior a quantidade comprada de um certo bem ou serviço, menor será seu preço de compra, por isso que o SRP possibilita maior economia de escala, uma vez que diversos órgãos e entidades podem participar da mesma ARP, adquirindo, em conjunto, produtos ou serviços para o prazo de até 01 (um) ano. É o atendimento ao Princípio da Economicidade.

Essa participação na ARP poderá ser formal quando, no momento da Intenção de Registro de Preços, os demais órgãos da Administração Pública da mesma esfera se manifestarem interessados em participar da Ata como órgão-participante. Outra forma seria os famosos caronas que não são previstos, no início do processo, com certeza, aparecem interessados em aderir às ARP, logo após à finalização da licitação.

Os famosos caronas não são previstos no momento do início do processo licitatório mas podem ser estimados pela Administração Pública quando existe a possibilidade de futuras aquisições ou contratações. Deixar o preço registrado de um determinado produto ou serviço, não causa dano à Administração, pelo contrário, ajuda outros órgãos a utilizarem suas Atas como referência de eficiência e induz o mercado a trabalhar sempre com preços baixos.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. Lei, n. 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 jul. 2002

BESANDO, D., DRANOVE, D., SHANLEY, M., SCHAEFER, S. A economia da estratégia. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Lei nº 8.666/93:* licitações e contratos. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

_____. *Vade-Mecum de licitações e contratos*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 29. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, A. H. L. . Economia de escala nas compras governamentais: problema ou solução?. Revista de Direito Público da Economia, v. 30, p. 9-25, 2010. ■