

# **ESCOLA DE APERFEIÇOAMENTO DE OFICIAIS**

Cap QCO JULIO CESAR MOURA LADEIRA

## **A IMPORTANCIA DA UTILIZAÇÃO DA IRP DENTRO DO PROCESSO LICITATÓRIO**

**Rio de Janeiro  
2016**

**Cap QCO JULIO CESAR MOURA LADEIRA**

**A IMPORTANCIA DA UTILIZAÇÃO DA IRP DENTRO DO PROCESSO  
LICITATÓRIO**

Projeto de pesquisa apresentado à Escola de Formação Complementar do Exército / Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais como requisito parcial para a obtenção do Grau Especialização em Ciências Militares

**Orientador: Cap Gauss Catarinozi Reis  
Co-orientador: Maj Cláudio Santiago de Lima**

**Rio de Janeiro  
2016**

Cap QCO JULIO CESAR MOURA LADEIRA

**A IMPORTANCIA DA UTILIZAÇÃO DA IRP DENTRO DO PROCESSO  
LICITATÓRIO**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Escola de Formação  
Complementar do Exército / Escola de  
Aperfeiçoamento de Oficiais como  
requisito parcial para a obtenção do Grau  
Especialização em Ciências  
Militares

Aprovado em

**COMISSÃO DE AVALIAÇÃO**

---

GAUSS CATARINOZI REIS - Cap  
Orientador e Avaliador 1

---

RICARDO XAVIER FURTADO - Maj  
Avaliador 2

L153i  
2016

Ladeira, Julio Cesar

A importância da utilização da IRP dentro do Processo Licitatório:  
Julio Cesar Moura Ladeira, 2016.

Total de folhas: 66 il.

Orientador: Gauss Catarinozi Reis

TCC (Especialização) – Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais,  
Rio de Janeiro, 2016.

Bibliografia: f. 67 - 68.

1. Processo Licitatório. 2. Pregão Eletrônico. 3. Sistema de Registro de Preços. 4. Intenção de Registro de Preços. 5. Elaboração, acompanhamento e utilização da IRP . 6. Exército – ensino. I. Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais. II. Curso de Administração de Empresas

**CDD 355.2**

Dedico este trabalho à minha esposa Emanuelle e à minha filha Júlia, que são os alicerces da minha vida, pela compreensão à minha ausência para dedicar-me ao Curso e, em especial, ao desenvolvimento deste trabalho.

## **AGRADECIMENTOS**

À Deus por ter-me proporcionado obstinação e perseverança para prosseguir no desenvolvimento deste trabalho, acreditando que seria possível, mesmo nos momentos em que o tempo e o cansaço eram os grandes inimigos.

Ao meu coorientador Major Santiago meus sinceros agradecimentos por haver dispensado seu valioso tempo em favor de sua orientação segura para o desenvolvimento deste trabalho. Este contribuiu sobremaneira com sua vasta experiência no setor de licitações e contratos, o que agregou muito a este trabalho.

Sofremos muito com o pouco que nos  
falta e gozamos pouco o muito que temos  
(William Shakespeare)

## RESUMO

O presente estudo pretendeu demonstrar a importância da utilização da IRP dentro do processo licitatório nos órgãos públicos, desde o início com a definição do objeto, até a última fase do processo, que é a materialização do trabalho: a ata de registro de preços. Buscou-se analisar a importância da elaboração, do acompanhamento e da utilização da intenção do registro de preços (IRP) para o processo licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, como instrumento efetivo para a viabilização das aquisições e contratações, identificando as limitações, vantagens e desvantagens quanto a sua operacionalização. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica para o desenvolvimento deste trabalho, buscando uma leitura exploratória e seletiva de Leis, Portarias e Decretos. Além destes materiais, também foi realizada uma busca em doutrinas que versavam sobre o assunto processo licitatório e sítios dos órgãos de assessoria jurídica, compras governamentais e congêneres. Foi feita pesquisa também em sítios dos órgãos de assessoramento jurídico da União a fim de encontrar acórdãos e pareceres jurídicos mais recentes sobre o assunto IRP, pois é uma ferramenta bastante recente se compararmos esse tema à Lei de Licitações e Contratos.

**Palavras-chave:** Elaboração, Acompanhamento e Utilização da IRP. Processo Licitatório. Sistema de Registro de Preços. IRP.



## ABSTRACT

The present study demonstrates the importance of using the IRP in the bidding process in public agencies , from the outset , with the definition of the object until the last phase of which is the materialization of the work: the price record of minutes.

**Objective:** To analyze the importance of preparation, monitoring and use of the intention of price registration ( IRP ) for the bidding process , the Electronic Trading mode, as an effective instrument for the viability of acquisitions and contracts , identifying the limitations , advantages and disadvantages as its operation.

**Methodology:** A literature search was conducted for the development of this work , seeking an exploratory reading and selective Laws, Ordinances and Decrees . In addition to these materials, it was also carried out a search on doctrines that dealt with the subject bidding process. Was made also search the sites of legal advisory bodies of the Union to find judgments and more recent legal opinions on the subject IRP, it is quite recent that theme comparing the Tenders and Contracts Law.

**Keywords:** Preparation, Monitoring and Use of the PRI. Bidding Process . Prices Registration System. PRI.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1	Organograma da fase externa do Pregão Eletrônico	21
Figura 2	A Intenção de Registro de Preços (IRP)	23
Figura 3	Elaboração de uma Licitação SRP	36
Figura 4	Elaboração IRP (1º passo)	37
Figura 5	Elaboração IRP (2º passo)	37
Figura 6	Elaboração IRP (3º passo)	38
Figura 7	Elaboração IRP (4º passo)	38
Figura 8	Elaboração IRP (5º passo)	39
Figura 9	Elaboração IRP (6º passo)	39
Figura 10	Elaboração IRP (7º passo)	40
Figura 11	Elaboração IRP (8º passo)	40
Figura 12	Elaboração IRP (9º passo)	41
Figura 13	Acompanhamento IRP (1º passo)	42
Figura 14	Acompanhamento IRP (2º passo)	42
Figura 15	Adesão IRP (1º passo)	43
Figura 16	Adesão IRP (2º passo)	44
Figura 17	Adesão IRP (3º passo)	44

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Itens de uma IRP	46
Tabela 2	Itens de uma IRP	48

## SUMÁRIO

1	<b>INTRODUÇÃO</b>	1
1.1	PROBLEMA	2
1.2	OBJETIVO	2
1.3	QUESTÕES DE ESTUDO	3
1.4	METODOLOGIA	3
1.4.1	<b>Objeto Formal de Estudo</b>	4
1.4.2	<b>Delineamento da Pesquisa</b>	4
1.4.2.1	Procedimentos para a revisão da literatura	4
1.4.2.2	Procedimentos Metodológicos	5
1.5	JUSTIFICATIVA	6
2	<b>DESENVOLVIMENTO</b>	7
2.1	O PROCESSO LICITATÓRIO	7
2.1.1	<b>O Procedimento da Licitação</b>	7
2.1.2	<b>Tipos e Modalidades de Licitação</b>	9
2.1.2.1	Tipos de Licitação	9
2.1.2.2	Modalidades de Licitação	10
2.2	O PREGÃO ELETRÔNICO	12
2.2.1	<b>Aspectos Gerais</b>	13
2.2.2	<b>Fase Interna</b>	16
2.2.3	<b>Fase Externa</b>	18
2.2.4	<b>Características</b>	21
2.3	O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS	22
2.3.1	<b>Aspectos Gerais</b>	22

2.3.2	<b>Normatização</b>	23
2.3.3	<b>Planejamento</b>	25
2.3.4	<b>O Órgão Gerenciador, o Órgão Participante e o Órgão Não Participante</b>	28
2.3.4.1	Órgão Gerenciador	28
2.3.4.2	Órgão Participante	29
2.3.4.3	Órgão Não Participante	30
2.4	<b>A INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS</b>	32
2.4.1	<b>Características</b>	32
2.4.2	<b>Elaboração, Acompanhamento e Adesão</b>	34
2.4.2.1	Elaboração de uma IRP: passo a passo	35
2.4.2.2	Acompanhamento de uma IRP	40
2.4.2.3	Adesão a uma IRP	42
2.4.3	<b>Vantagens</b>	44
2.4.4	<b>Desvantagens</b>	46
2.4.5	<b>Os Órgãos Gerenciadores e o uso da IRP</b>	47
3	<b>CONCLUSÕES</b>	50
	<b>REFERÊNCIAS</b>	

## 1 INTRODUÇÃO

Atualmente, vive-se um momento de crise econômica, onde o Estado passa por uma situação difícil, que tem como fatores contribuintes: déficit público, restrições orçamentárias, mudanças no cenário internacional, globalização da economia, revolução tecnológica, privatizações e a saturação do modelo burocrático administrativo, que impede a celeridade nos processos de aquisições.

Tendo em vista todas essas mudanças no cenário econômico mundial, que impactam diretamente na gestão dos órgãos públicos, torna-se imperioso uma mudança nessa gestão de governança. Há necessidade de um modelo mais dinâmico, visando maior celeridade nos processos licitatórios e maior racionalidade dos recursos a serem empregados, em vista das restrições orçamentárias.

Quando uma empresa privada deseja adquirir algo, ela somente consulta seu banco de dados, faz um levantamento dos fornecedores que prestam o serviço desejado ou forneçam o material e, após avaliar o melhor preço levando-se em conta o binômio custo x benefício faz contato com aquele fornecedor que atende melhor às necessidades. Após esse pequeno rito, o negócio é celebrado de maneira eficiente, otimizando tempo, evitando ao máximo “excessos” burocráticos desnecessários.

Na grande maioria dos órgãos públicos brasileiros, observa-se um grande número de rotinas ultrapassadas, excesso de formalismo e proveito duvidoso, que mais servem para justificar a burocracia de seções desnecessárias do que auxiliar a Administração na consecução dos seus objetivos. (ESCOBAR, 1996)

Para realização de serviços, obras, compras ou alienações, a administração pública deverá proceder por meio de processo licitatório, conforme redação constitucional:

“Art. 37. 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 e, também, ao seguinte: (EC no 18/98, EC no 19/98, EC no 20/98, EC no 34/2001, EC no 41/2003, EC no 42/2003 e EC no 47/2005)

XXI—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, 1988)

E dentro do processo licitatório, em 2013, o Governo Federal, por meio do Decreto 7892, implantou uma nova ferramenta, o IRP. Com o objetivo de operacionalizar os procedimentos de utilização, o Exército Brasileiro vem desenvolvendo diretrizes para as atividades administrativas, financeiras e patrimoniais descentralizadas pela União (Port 001-Secretaria de Finanças do Exército, 2013), onde o foco principal consiste em obter maior confiabilidade na realização dos atos e fatos gerados pelos Ordenadores de Despesas (OD) das Unidades Gestoras (UG).

### 1.1 PROBLEMA

Com o advento das mudanças tecnológicas, econômicas, administrativas, dentre outras, a busca pela eficiência e eficácia torna-se cada vez mais necessária para o alcance dos objetivos organizacionais. A Administração Pública deve sempre balizar-se nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência a fim de buscar seus objetivos.

E com o objetivo de adequar-se a esta nova realidade, é criado um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras, o sistema de registro de preços, previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e regulamentado pelo Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.

Neste mesmo Decreto, na forma do art. 4º, *caput*, ficou instituído o seguinte procedimento:

“Fica instituído o procedimento de Intenção de Registro de Preços – IRP, a ser operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais – SIASG, que deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG, para registro e divulgação dos itens a serem licitados e para a realização dos atos previstos nos incisos II e V do caput do art. 5º e dos atos previstos no inciso II e caput do art. 6º”.

Portanto, após a criação deste Decreto, pode-se afirmar que a utilização da IRP irá realmente otimizar o processo de aquisição ou contratação das Unidades Gestoras (UG) do Exército? Se afirmativo, as UG do Exército estão sabendo utilizá-la?

## 1.2 OBJETIVO

O presente estudo pretende integrar os conceitos básicos e a informação científica relevante e atualizada, a fim de analisar a importância da elaboração, do acompanhamento e da utilização da IRP para o processo licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, como instrumento efetivo para a viabilização das aquisições e contratações, identificando as limitações, vantagens e desvantagens quanto a sua operacionalização.

A fim de viabilizar a consecução do objetivo geral de estudo, foram formulados objetivos específicos, de forma a encadear logicamente o raciocínio descritivo apresentado neste estudo.

- a. Verificar se há otimização ou não com a utilização da IRP;
- b. Analisar se as Unidades Gestoras têm o exato entendimento sobre a finalidade da implantação da IRP;
- c. Verificar se os operadores do sistema licitatório conhecem as limitações, vantagens e desvantagens de uma IRP; e
- d. Verificar se as Unidades Gestoras estão sabendo utilizar esta ferramenta e todas as suas possibilidades

## 1.3 QUESTÕES DE ESTUDO

Algumas questões de estudo podem ser formuladas no entorno deste questionamento:

- a. O que é Intenção de Registro de Preços?
- b. Quais as limitações, vantagens e desvantagens de uma IRP?
- c. Será que há otimização no processo licitatório com o uso da ferramenta IRP?
- d. Será que as Unidades Gestoras tem a correta noção sobre a finalidade e possibilidade do uso da IRP?
- e. Será que as Unidades Gestoras estão utilizando corretamente a IRP?



As respostas aos questionamentos anteriormente apresentados balizarão o presente trabalho, a fim de elucidar de uma maneira mais didática o presente problema apresentado.

#### 1.4 METODOLOGIA

O presente estudo foi realizado dentro de um processo científico e calcado em procedimentos metodológicos. Assim, nesta seção, será apresentada de forma clara e detalhada como o problema elencado no item 1.1 pode ser solucionado, bem como quais critérios, estratégias e instrumentos foram utilizados no decorrer deste processo de solução e as formas pelas quais foram utilizados.

A trajetória desenvolvida pela presente pesquisa teve seu início na revisão teórica do assunto, através da consulta bibliográfica a manuais doutrinários, Pareceres, Leis, Decretos, e trabalhos científicos (artigos, trabalhos de conclusão de curso e dissertações), a qual prosseguiu até a fase de análise dos dados coletados neste processo (discussão de resultados).

##### 1.4.1 Objeto Formal de Estudo

O presente trabalho buscou verificar a importância da intenção de registro de preços nos processos licitatórios e identificar como esse procedimento está sendo utilizado dentro dos órgãos públicos.

Todavia, no universo dos órgãos públicos, este trabalho dispensa especial atenção às Unidades Gerenciadoras do Exército Brasileiro. Para isto, foi verificado junto ao site [comprasgovernamentais.gov.br](http://comprasgovernamentais.gov.br), a participação dos Órgãos do EB nas IRPs, bem como a elaboração e acompanhamento destas por estes Órgãos.

Cabe destacar que o tema IRP é bastante recente, se levarmos em consideração o processo licitatório dentro dos órgãos públicos, por isso a relevância cada vez maior na busca, durante essa pesquisa de Leis e Decretos.

A fim de elucidar os questionamentos, objeto de estudo deste trabalho, ampliou-se a pesquisa a sites de órgãos de assessoramento jurídico da União, com

o intuito de buscar o assunto tão recente em uma fonte tão segura e que está constantemente sendo atualizada.

#### **1.4.2 Delineamento da Pesquisa**

O delineamento de pesquisa contemplou as fases de levantamento e seleção da bibliografia: coleta de dados, análise desses dados e conclusão.

##### **1.4.2.1 Procedimentos para a revisão de literatura**

Para a definição dos termos, levantamento das informações de interesse e estruturação de um modelo teórico de análise foi realizada uma revisão de literatura nos seguintes moldes:

##### **a. Fontes de busca**

- Acórdãos da Assessoria Geral da União (AGU), versando sobre o IRP;
- Livros e monografias da Biblioteca da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais;
- Literatura jurídica brasileira;
- Lei 8.666/93;
- Decreto 7.892/13; e
- Doutrinas acerca de Licitações no âmbito dos Órgãos Federais.

##### **b. Estratégia de busca para as bases de dados eletrônicas**

A fim de realizar a busca a respeito do assunto foi utilizada a localização de dados eletrônicos, por meio de sites de busca na internet. A fim de otimizar a busca, foram utilizados os seguintes termos descritores: "IRP" e "licitações públicas".

##### **1.4.2.2 Procedimentos Metodológicos**

Quanto à forma de abordagem, o presente estudo caracteriza-se por ser uma pesquisa qualitativa, pois requer uma maior aproximação do pesquisador ao campo

de trabalho, particularmente nos momentos que antecedem a elaboração do projeto de pesquisa, em sua fase exploratória.

Quanto ao objetivo geral, trata-se de uma pesquisa descritiva, pois visa analisar a importância da elaboração, do acompanhamento e da utilização da IRP para o processo licitatório, na modalidade Pregão Eletrônico, como instrumento efetivo para a viabilização das aquisições e contratações, identificando as limitações, vantagens e desvantagens quanto a sua operacionalização.

Trata-se de estudo bibliográfico pois sua consecução, teve por método a leitura exploratória e seletiva do material de pesquisa, bem como sua revisão integrativa, contribuindo para o processo de síntese e análise dos resultados de vários estudos, de forma a consubstanciar um corpo de literatura atualizado e compreensível.

A seleção das fontes de pesquisa foi baseada em Portarias, Decretos, Leis e doutrinas de autores de reconhecida importância, em pareceres emitidos por Órgãos de Consultoria e em artigos veiculados em periódicos.

## 1.5 JUSTIFICATIVA

É de responsabilidade de todos, em especial das Unidades públicas a busca pela desburocratização e redução dos custos. A divulgação da evolução das possibilidades de emprego da ferramenta em prol das entidades é fundamental, principalmente nos dias atuais, onde a redução dos custos e das despesas devem ser prioridade com o objetivo de melhor aplicar as disponibilidades financeiras.

O Sistema de Registro de Preços vem permitir que, com o planejamento, soluções eficientes, eficazes e céleres nas contratações públicas sejam alcançadas. Jorge Ulisses Jacoby Fernandes define o conceito de Sistema de Registro de Preços da seguinte forma: “Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão sui generis, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração”. (FERNANDES, 2005, p. 31)

A criação da IRP vem contribuir de forma decisiva para a consolidação dos pedidos de diversos Órgãos Públicos que têm, muitas vezes, suas necessidades

comuns em relação a determinados materiais e serviços, pois outrora não havia um canal de comunicação para fomentar a ajuda mútua. Desta forma, tornou o processo menos custoso, haja vista que apenas um Órgão executa todo o processo e os outros (Participantes) apenas mencionam suas necessidades no site *comprasgovernamentais*, ficando todo custo e execução apenas por conta da Unidade Gerenciadora, que será a responsável pela condução de todo o processo.

Assim sendo, justifica-se esse trabalho por trazer uma discussão embasada em estudos e procedimentos científicos sobre mecanismos criados com a finalidade de possibilitar redução do número de processos licitatórios de itens semelhantes, reduzindo assim custos e tempo.

## 2 DESENVOLVIMENTO

### 2.1 O PROCESSO LICITATÓRIO

#### 2.1.1 O Procedimento da Licitação

Segundo MUKAI, 1999, os procedimentos da licitação se compõem de duas fases (interna e externa), aonde a fase interna, que vai até a elaboração do edital ou da carta-convite, e da fase externa, que se inicia com a publicação do edital ou expedição da carta-convite e termina com a adjudicação do objeto da licitação e sua homologação pela autoridade superior.

Além dos princípios constitucionais referentes à Administração Pública, o procedimento licitatório deve conformar-se com os seguintes princípios próprios, listados no art 3º da Lei 8.666/93:

“Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.” (BRASIL, Lei 8.666, 2005, p.53).

##### a. Princípio da igualdade

De acordo com o que preceitua o art. 5º da Constituição Federal de 1988:

“Artigo 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes.”

O princípio da igualdade na Constituição Federal de 1988 encontra-se representado, exemplificativamente, no artigo 4º, inciso VIII, que dispõe sobre a igualdade racial; do artigo 5º, I, que trata da igualdade entre os sexos; do artigo 5º, inciso VIII, que versa sobre a igualdade de credo religioso; do artigo 5º, inciso XXXVIII, que trata da igualdade jurisdicional; do artigo 7º, inciso XXXII, que versa sobre a igualdade trabalhista; do artigo 14, que dispõe sobre a igualdade política ou ainda do artigo 150, inciso III, que disciplina a igualdade tributária.

#### b. Princípio da isonomia

Para Justem Filho (2009, p 44) “a isonomia significa o tratamento uniforme para situações uniformes, distinguindo-as na medida em que houverem as diferenças”

Este princípio assegura a todos que preenchem os requisitos, o direito igualitário na participação de uma licitação.

#### c. Princípio da publicidade

É o dever atribuído à Administração de dar total transparência a todos os atos que praticar, além de fornecer todas as informações solicitadas pelos particulares, sejam públicas, de interesse pessoal ou mesmo personalíssimas, que constem de bancos de dados públicos, pois, como regra geral, nenhum ato administrativo pode ser sigiloso.

Meirelles (2006, p. 123) estabelece que todos os atos, decisórios ou não, emanados da Comissão de Licitação, relativos à determinada licitação, devem ser publicados nos mesmos meios em que foi dada ciência do edital aos interessados, inclusive os de abertura de licitação e do respectivo contrato, este se houver, podendo ser publicado resumidamente.

#### d. Princípio da probidade administrativa

Trata-se de um princípio constitucional incluído dentro dos princípios específicos da licitação. É o dever de todo o administrador público; dever de honestidade e fidelidade com o Estado, com a população, no desempenho de suas funções. Possui contornos mais definidos do que a moralidade. Alguns autores tratam como distintos os princípios da moralidade e da probidade administrativa, mas não há características claras que permitam trata-los desta maneira, sendo possível afirmar que a probidade administrativa é um aspecto particular da moralidade administrativa.

#### e. Princípio da vinculação ao instrumento

Este é o princípio basilar de toda licitação, em que o administrador não pode se furta de formulações estabelecidas em edital ou outro instrumento convocatório. Não é facultado à Administração dispensar ou exigir procedimentos ou documentações estabelecidas ou não no instrumento convocatório.

Afirma Meirelles que após estabelecidas as regras do certame, estas tornam-se inalteradas para aquela licitação, durante todo o procedimento administrativo. Se no decorrer da licitação, a Administração verificar sua inviabilidade deverá invalidá-la e reabri-la com os devidos ajustes, mas, enquanto vigente o edital ou convite, não poderá desviar-se de suas prescrições, quer quanto à tramitação, quer quanto ao julgamento.

#### f. Princípio do julgamento objetivo

Segundo Fernandes (2005):

“Julgar objetivamente uma licitação significa afastar a incidência de características subjetivas dos avaliadores e dos avaliados.” (Fernandes, 2005 p 59)

De acordo com o autor supramencionado, podemos afirmar que este princípio conduz o administrador a julgar segundo critérios estabelecidos em instrumento convocatório, não podendo destes se afastar sob pena de nulidade de todo processo administrativo.

Para Furtado (2003, p 50) no julgamento objetivo “além dos critérios serem objetivos, eles devem estar previamente definidos no edital”. Prossegue o doutrinador afirmando que “não seria possível, por exemplo, querer a comissão de licitação, durante a realização do certame, escolher novos critérios para julgar as propostas apresentadas”.

### **2.1.2 Tipos e Modalidades de Licitação**

#### 2.1.2.1 Tipos de Licitação

Os tipos de licitação, conforme constante na Lei 8.666/1993, são os seguintes:

- menor preço;
- melhor técnica;
- técnica e preço; e
- a de maior lance ou oferta

A empresa que oferecer maiores vantagens ao governo será a escolhida para o fornecimento do material ou para a realização do serviço. Oferta mais vantajosa, na legislação brasileira, entender-se-á pelo critério a ser utilizado, seja ele de menor preço, ou de melhor técnica ou ainda de técnica e preços, ou por fim, de maior lance ou oferta para os casos de alienação de bens ou de concessão de direito real de uso.

Dentre estes, o tipo de licitação de menor preço é, comumente, o mais utilizado. Ao lado deste, figuram o critério de melhor técnica, quando se leva em consideração, além do preço, a qualificação do licitante e as características de sua proposta. O tipo de licitação maior lance utiliza-se, por exemplo, quando o objetivo é alienar, ou seja, vender bens públicos, como ocorre na modalidade de licitação Leilão.

#### 2.1.2.2 Modalidades de Licitação

A modalidade de licitação é definida por Motta (2002, p 81) como: “a forma específica de conduzir o procedimento licitatório a partir de critérios definidos por lei. O valor estimado para a contratação é o principal fator para escolha da modalidade, exceto quando se tratar de pregão, que não está limitado a valores”.

São modalidades de licitação:

- Concorrência;
- Tomada de Preço;
- Convite;
- Concurso;
- Leilão; e
- Pregão.



#### a. Concorrência

É a modalidade de licitação que se realiza, com ampla publicidade, para assegurar a participação de quaisquer interessados que preencham os requisitos previstos no edital.

#### b. Tomada de Preço

É uma modalidade de licitação que é destinada a interessados convocados com uma antecedência mínima de quinze ou trinta dias da data de entrega da proposta, previamente cadastrado até o terceiro dia útil anterior à data do recebimento das mesmas, devendo-se levar em conta a necessária qualificação na fase de habilitação.

#### c. Convite

Para Meirelles (2006, p 320), convite “é a modalidade de licitação mais simples, destinadas às contratações de pequeno valor, consistindo na solicitação escrita a pelo menos três interessados do ramo, registrados ou não, para que apresentem suas propostas no prazo mínimo de cinco dias úteis”.

#### d. Concurso

Meirelles define concurso como:

“Uma modalidade de licitação destinada à escolha de trabalho técnico ou artístico, predominante de criação intelectual. Normalmente, há atribuição de prêmios aos classificados, mas a lei admite a oferta de remuneração. É a modalidade especial de licitação que, embora sujeita aos princípios da publicidade e da igualdade entre os participantes, objetivando a escolha do melhor trabalho, dispensa a formalidades específicas da concorrência.” (MEIRELLES, 2006, p.313).

#### e. Leilão

Para o Justen Filho (2009, p 198) o leilão define-se:

“Leilão é a modalidade de licitar entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens móveis prevista no artigo 19, a quem oferecer o maior lance igual ou superior ao valor da avaliação.” (JUSTEN FILHO, 2005, p. 198).

#### f. Pregão

É a modalidade de licitação utilizada para a aquisição de bens e serviços cujo padrão de desempenho possa ser definido por edital, por meios de especificações usuais de mercado, qualquer que seja o valor estimado para a contratação.

Durante a sessão pública, ocorre a entrega das propostas pelas empresas licitantes de depois as ofertas de lances por parte destes.

Essa modalidade foi instituída pela Lei Federal nº 10.520, de 17 de Julho de 2002, determinando sua aplicação também aos Estados, Distrito Federal e Municípios, dispensando estas entidades federadas de editarem leis próprias sobre a matéria. Devem, entretanto, aprovar regulamentos específicos se quiserem utilizar-se dos serviços técnicos de apoio operacional das Bolsas de Mercadorias.

Existe também o pregão eletrônico, na forma eletrônica, regulamentado pelo Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, visando à aquisição de bens e serviços no âmbito da União, que será abordado de forma mais abrangente no capítulo seguinte.

## 2.2 O PREGÃO ELETRÔNICO

### 2.2.1 Aspectos Gerais

Na atualidade, os meios tecnológicos vem revolucionando o mundo todo de forma surpreendente, trazendo quase diariamente novidades relacionadas a novas tecnologias buscando proporcionar maior comodidade, agilidade e interação.

Em relação à tecnologia da informação, essas inovações não ficam para trás. Muito pelo contrário, esse talvez seja um dos segmentos com maior enfoque dos engenheiros e pesquisadores na busca de novas e revolucionárias tecnologias.

Observam-se, diariamente, os serviços oferecidos pela Administração Pública à população que, em geral, são sempre alvos de críticas devido à sua ineficiência,

tendo como principais causas a burocracia e a corrupção, infelizmente, presentes em muitos órgãos da administração pública.

Entretanto, a Administração Pública vem procurando minimizar esse panorama, agindo com vistas à redução da burocracia, com mais transparência e eficiência no serviço público em geral, com utilização dos meios tecnológicos, principalmente da tecnologia da informação, e com a capacitação dos seus servidores.

A Administração vem buscando também o assessoramento de órgãos com a emissão de pareceres a fim de balizar o processo licitatório em seus aspectos jurídicos, de maneira a corroborar ou retificar o processo do órgão consulente, que será o responsável pela condução do certame.

No campo das licitações, as inovações não ficaram para trás. A fim de buscar maior eficiência, a Lei nº 10.520/02 instituiu a modalidade de licitação pregão, conforme visto anteriormente.

Aproximadamente três anos depois, com a finalidade de promover esta modalidade de licitação, o pregão, na forma eletrônica, foi aprovado o Decreto nº 5.450, tendo por finalidade a aquisição de bens e serviços comuns, sendo executado a distância, por meio de sistema próprio.

No site do comprasgovernamentais, pregão eletrônico é assim definido:

“É uma modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”  
(<http://www.comprasnet.gov.br>)

De maneira geral, a regra é a utilização da modalidade de licitação pregão e na forma eletrônica, exceto para a contratação de obras e serviços de engenharia não comuns, para locações imobiliárias e alienações em geral.

Com a aprovação do Decreto 5.504, em 2005, a Administração Pública passou a ter como modalidade de licitação principal o pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para contratações de bens e serviços comuns, para entes públicos ou privados, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou ainda, consórcios públicos.

Para a condução de um pregão eletrônico, há necessidade de designação, em instrumento próprio do Órgão (no Exército Brasileiro este instrumento é o Boletim Interno), do pregoeiro e da equipe de apoio para condução do certame.

De acordo ainda com o Decreto 5.450, de 2005, o pregoeiro e sua equipe de apoio devem pertencer ao órgão ou entidade que estará realizando a licitação. A equipe de apoio deve ser composta por ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração pública, pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade que está promovendo a licitação.

Ao pregoeiro e à sua equipe, caberá entre outras atribuições o seguinte:

“Art. 11. Caberá ao pregoeiro, em especial:

- I - coordenar o processo licitatório;
- II - receber, examinar e decidir as impugnações e consultas ao edital, apoiado pelo setor responsável pela sua elaboração;
- III - conduzir a sessão pública na internet;
- IV - verificar a conformidade da proposta com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;
- V - dirigir a etapa de lances;
- VI - verificar e julgar as condições de habilitação;
- VII - receber, examinar e decidir os recursos, encaminhando à autoridade competente quando mantiver sua decisão;
- VIII - indicar o vencedor do certame;
- IX - adjudicar o objeto, quando não houver recurso;
- X - conduzir os trabalhos da equipe de apoio; e
- XI - encaminhar o processo devidamente instruído à autoridade superior e propor a homologação.

Art. 12. Caberá à equipe de apoio, dentre outras atribuições, auxiliar o pregoeiro em todas as fases do processo licitatório.” (Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005)

O processamento do pregão ocorre através da utilização de recursos de tecnologia da informação para o procedimento de contratação e compra. Isso possibilita um maior número de participantes, inclusive de vários estados por ser dispensada a presença física dos mesmos, acarretando no crescimento da disputa devido a um maior número de licitantes e, em consequência, uma maior redução do valor final em relação ao estimado para o certame.

“Art. 13. Caberá ao licitante interessado em participar do pregão, na forma eletrônica:

I - credenciar-se no SICAF para certames promovidos por órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e de órgão ou entidade dos demais Poderes, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que tenham celebrado termo de adesão;

II - remeter, no prazo estabelecido, exclusivamente por meio eletrônico, via internet, a proposta e, quando for o caso, seus anexos;

III - responsabilizar-se formalmente pelas transações efetuadas em seu nome, assumindo como firmes e verdadeiras suas propostas e lances, inclusive os atos praticados diretamente ou por seu representante, não cabendo ao provedor do sistema ou ao órgão promotor da licitação responsabilidade por eventuais danos decorrentes de uso indevido da senha, ainda que por terceiros;

IV - acompanhar as operações no sistema eletrônico durante o processo licitatório, responsabilizando-se pelo ônus decorrente da perda de negócios diante da inobservância de quaisquer mensagens emitidas pelo sistema ou de sua desconexão;

V - comunicar imediatamente ao provedor do sistema qualquer acontecimento que possa comprometer o sigilo ou a inviabilidade do uso da senha, para imediato bloqueio de acesso;

VI - utilizar-se da chave de identificação e da senha de acesso para participar do pregão na forma eletrônica; e

VII - solicitar o cancelamento da chave de identificação ou da senha de acesso por interesse próprio." (Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005)

O artigo 2º do Decreto 5.450/2005 explica a necessidade do uso da ferramenta eletrônica:

"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, 2005, p. 1)

Como outras modalidades de licitação, esta modalidade é composta de duas fases: interna e externa. Veremos, a seguir, cada uma dessas fases.

### 2.2.2 Fase Interna

A fase preparatória do pregão, também conhecida como fase interna, não diferencia muito das fases internas das outras modalidades licitatórias, visto que é nela que se deve definir o objeto da licitação, confeccionar o termo de referência, justificar a necessidade de contratação, fazer a reserva orçamentária com base na planilha de preços previstas no termo de referência, definir o condutor do certame (no caso do pregão eletrônico – o pregoeiro e a equipe de apoio), confeccionar o edital. Neste deverão ser incluídas as exigências para a habilitação,

os critérios de aceitação das propostas, as cláusulas gerais do contrato, as sanções administrativas, dentre outros procedimentos.

O Decreto 5.450/2005, que normatizou o pregão, na forma eletrônica, evidencia o que deverá conter na fase preparatória do pregão:

“Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;

II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente;

III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação;

IV - elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas;

V - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da administração; e

VI - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

§ 1º A autoridade competente motivará os atos especificados nos incisos II e III, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apóiam, bem como quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela administração.

§ 2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.” (Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005)

O início da fase preparatória do pregão começa com a requisição, feita por algum setor do órgão que irá realizar a licitação, no qual deverão constar o objeto a ser licitado (bem ou serviço) e a pesquisa de mercado, possibilitando ter uma estimativa de quanto crédito será necessário para adquiri-lo ou contratá-lo e do valor estimado médio que balizará o trabalho do pregoeiro

A definição do objeto deve ser muito bem feita, contendo, em detalhes, o que será licitado. Especificar o objeto significa caracterizar o bem ou serviço desejado, explicar da melhor forma possível a compra a ser feita, criando critérios objetivos

para a seleção da proposta que melhor deve atender a demanda da Administração Pública.

Após definido o objeto, o próximo passo é a confecção do termo de referência, documento onde devem estar contidos todos os itens a serem licitados, assim como os valores estimados para a licitação, definido por meio da pesquisa de mercado.

Aprovado o termo de referência pela autoridade competente, este então fará sua justificativa para a contratação, onde deverá expor o motivo pelo qual está licitando aquele objeto e, também, justificará a quantidade que será licitada, mencionando dados históricos ou qualquer outro meio que justifique a contratação naquelas quantidades.

Em seguida, deverá ser confeccionado o edital. Além da especificação do objeto, o edital deve conter, entre outros: os requisitos de habilitação, conforme constante o Decreto 5.450/2005; os critérios de anuência das propostas; as sanções por descumprimento de alguma cláusula; a minuta do contrato, se for o caso, com a definição dos prazos para fornecimento e condições para a prestação do serviço. Em resumo, o edital do pregão necessitará antever sob quais condições ocorrerá o certame. Este documento estabelece, via de regra, uma ordem sequencial lógica sobre a condução do certame pelo pregoeiro, facilitando, desta forma, o entendimento dos licitantes.

Após a confecção de toda essa documentação, a autoridade competente fará a designação do pregoeiro e equipe de apoio, que serão os responsáveis pela condução deste processo licitatório.

O instrumento de ligação entre a fase interna e externa do pregão eletrônico é a publicação do edital, visto que por meio dele é encerrada a fase preparatória. Normalmente, não se pode mais fazer alterações no edital a partir de sua publicação visto que, a partir desse momento, passará a produzir efeitos externos. Alterações substanciais que necessariamente tenham que ser feitas irá gerar a obrigação da republicação do edital.

Passemos, a seguir, para a fase externa ou operacional do pregão eletrônico.

### 2.2.3 Fase Externa

Conforme já falado anteriormente, a publicação do edital é o primeiro ato externo do pregão eletrônico. A partir de então, as empresas interessadas em participar da licitação tomarão conhecimento do edital, onde constarão todas as “regras” para participação daquele pregão eletrônico e, a partir de então, irão verificar se preenchem os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório, providenciando a documentação que se fizer necessária, e incluir sua proposta de preços no sistema.

Após realizada a publicação do edital, os interessados em participar do pregão eletrônico poderão solicitar esclarecimento a respeito de algo constante no mesmo ou no termo de referência, ou ainda, em quaisquer anexos a ele.

“Art. 19. Os pedidos de esclarecimentos referentes ao processo licitatório deverão ser enviados ao pregoeiro, até três dias úteis anteriores à data fixada para abertura da sessão pública, exclusivamente por meio eletrônico via internet, no endereço indicado no edital.” (Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005)

A solicitação de impugnação, pelos interessados, poderá ser feita até 2 (dois) dias antes da data prevista para abertura da sessão pública. Se solicitada, o pregoeiro juntamente com sua equipe de apoio julgarão se procede ou não o pedido de impugnação. Caso julgue procedente, será corrigido o erro contido no instrumento convocatório ou em algum de seus anexos, realçando o edital com nova data prevista para a realização da sessão pública.

Na data e hora marcada para a realização da sessão pública, conforme publicado no comprasgovernamentais e demais meios já elencados neste trabalho, o pregoeiro fará o acesso ao sistema e iniciará a fase operacional, se assim pudermos chamá-la, do pregão eletrônico, pois é a partir deste momento que começam as disputas (lances), negociações, análise de propostas, aceitação ou rejeição das propostas, interposição de recurso e outros atos que envolvam uma ação direta dos participantes.

Ao iniciar a sessão pública, o pregoeiro irá realizar a análise das propostas, a fim de verificar se estão de acordo com o solicitado no instrumento convocatório. Verificará, entre outras coisas, a descrição detalhada do objeto, analisando se está de acordo com o solicitado no termo de referência e, também, se preenche todos os requisitos do edital.

Após desclassificar as propostas em desacordo com o edital, será iniciada a fase de lances, principal momento para os licitantes, onde de fato ocorre a disputa



entre estes. Neste momento, o pregoeiro abre no sistema os itens ou grupos que terão suas fases de lances iniciadas e, em qualquer momento, ele colocará os mesmos em “encerramento aleatório”, podendo ocorrer em até 30 minutos pelo sistema.

Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro verificará o preço ofertado na proposta vencedora, fará uma última análise desta, e então realizará a aceitação. Por conseguinte, será realizada a habilitação, onde o sistema, concomitantemente, abrirá prazo para interposição de recurso durante o tempo disponibilizado pelo pregoeiro. Sendo este prazo encerrado, decairá o direito do licitante de recorrer.

O ato derradeiro do Pregoeiro no sistema é a adjudicação, onde após passadas todas as fases anteriormente elencadas, verificada toda documentação prevista no edital, consultando os sítios para verificação de situação fiscal e trabalhista das empresas vencedoras, o pregoeiro adjudica o pregão eletrônico.

A fim de ratificar todo processo realizado pelo pregoeiro, a autoridade competente fará a homologação do pregão. Em seguida, o sistema gera a Ata de Registro de Preços, que marca o final do pregão eletrônico.

Ilustrando o que fora abordado neste subcapítulo, veremos a seguir um fluxograma demonstrando essa fase externa ou operacional do pregão eletrônico:

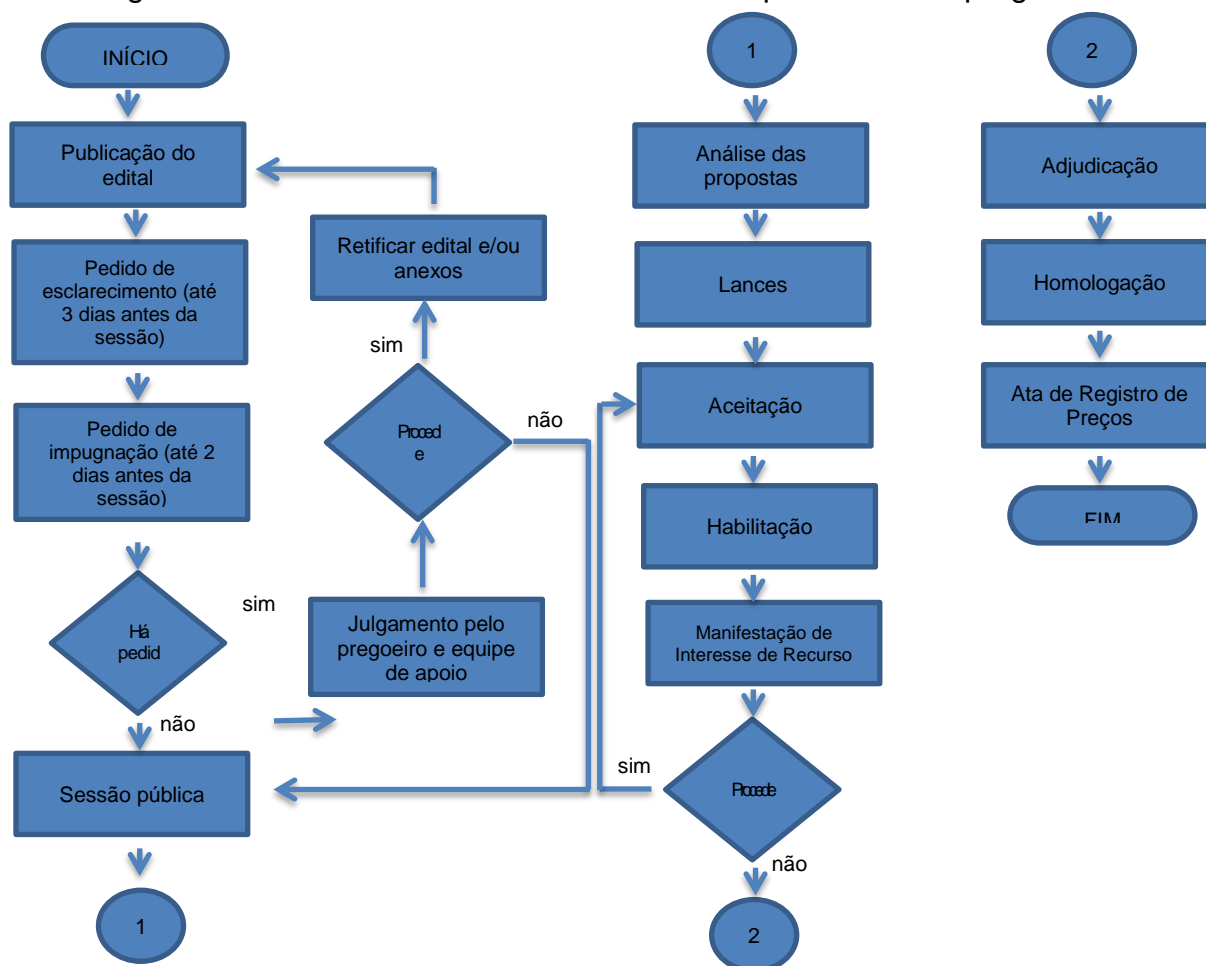


Figura 1: Organograma da fase externa do Pregão Eletrônico

#### 2.2.4 Características

Uma das principais características do pregão eletrônico sem sombra de dúvida é a possibilidade de ampliação do número de participantes das licitações, já que os interessados não têm necessidade de deslocar-se para as unidades licitantes e também podem participar de várias licitações ao mesmo tempo.

Outra característica importante é com relação à transparência e publicidade dos procedimentos, já que a etapa de lances, de negociação e ata de todas as ocorrências do procedimento ficam disponíveis para consulta de qualquer cidadão, licitante ou não.

Em relação aos procedimentos, existem algumas diferenças, como não poderia deixar de ser, entre o pregão presencial e o eletrônico, porém a essência do procedimento é o mesmo, sendo necessárias alterações e adaptações pontuais em virtude da forma de realização de um e de outro, principalmente no que concerne a fase licitatória ou externa, que é onde ocorre efetivamente uso dos recursos da tecnologia de informação desse tipo de licitação.

A publicidade do pregão eletrônico, assim como o presencial se dá por publicação no Diário Oficial, mas também por meio eletrônico, como não poderia deixar de ser, no sítio do comprasgovernamentais.

Em suma, as principais características dessa modalidade são a agilidade e a transparência na negociação visto que, no ambiente virtual, é possível detectar e coibir práticas errôneas. Cabe salientar, também, a redução de custos e a desburocratização que esta modalidade acarreta.

### 2.3 O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

#### 2.3.1 Aspectos Gerais

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes define o Sistema de Registro de Preços da seguinte forma:

“Sistema de Registro de Preços é um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão, sui generis, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração”.  
(Jorge U. Jacoby Fernandes, 2005. p 31)

Esse Sistema visa registrar preços para contratações futuras por parte da administração pública, de acordo com as previsões de necessidade de itens e seus quantitativos, precedida sempre de licitação nas modalidades concorrência ou pregão. O registro de preços não se trata de uma modalidade de licitação, mas sim, de um procedimento preliminar a uma contratação no qual busca registrar preços de bens ou serviços que possam ser demandados pela administração pública.

Em 23 de Janeiro de 2013, foi sancionado o Decreto nº 7.892 para regulamentar o Sistema de Registro de Preços (SRP). Mas, antes de trazer as alterações pela nova regulamentação, é importante salientar que o Decreto 3.931/01 que até foi revogado com a publicação do novo decreto, então regulamentava a matéria.

O Decreto 7.892/13 destaca a regulamentação da Utilização da Ata de Registro de Preços por Órgãos ou Entidades Não Participantes (os caronas), que já levaram a vários questionamentos pelo Tribunal de Contas da União.

O procedimento especial de licitação refere-se à garantia de um benefício para a Administração, pois não deixará de fazer a licitação “que é uma exigência constitucional”, não sendo obrigada a adquirir os produtos ou serviços licitados. Afinal, o propósito de uma licitação convencional é a contratação, sendo que no caso do SRP fica facultada à Administração realizá-la ou não.

Podemos dizer que no SRP existem quatro atores: o órgão gerenciador, o órgão participante, o órgão não participante (o carona) e o fornecedor. Trataremos mais adiante desses “atores” com maiores detalhes.

Tendo em vista a possível desvalorização da moeda, o regulamento deverá impor um prazo máximo de validade dos preços, de forma a não causar danos de lado a lado. Na esfera federal, o prazo máximo de validade do registro de preços é de doze meses, sendo este improrrogável.

No entanto, durante o prazo de legitimação do registro, o preço não terá possibilidade de haver aumento, salvo nas hipóteses admitidas em direito

administrativo. Entretanto, a qualquer tempo, o preço registrado poderá ser alterado em decorrência de eventual diminuição daqueles praticados no mercado, cabendo ao administrador público reunir os fornecedores registrados para negociar a mudança do valor.

Na esfera federal, o cancelamento do registro de preços poderá acontecer nas seguintes hipóteses:

- quando o fornecedor não cumprir as condições da Ata de Registro de Preços;
- quando não retirar a respectiva nota de empenho no prazo fixado pela Administração, sem justificativa comprovada;
- quando não aceitar diminuir o seu preço registrado, na hipótese que este se tornar maior que àqueles praticados no mercado; e
- quando estiverem presentes razões de interesse público.

### **2.3.2 Normatização**

O Estado exerce grande importância na economia de um país, especialmente no que diz respeito aos investimentos e manutenção da administração pública. Para satisfazer todo esse processo e poder comprar de forma eficiente e atender a moralidade pública, há necessidade de um regramento específico, e com a observância do princípio constitucional da isonomia.

A Constituição Federal de 1988 em seu inciso XXI do art. 37 exige a realização de licitação para contratação de obras, serviços, compras e alienações. Posteriormente, foi editada a Lei nº 8666/93, conhecida popularmente com a Lei de Licitações, que confere o regramento à União, Estados e Municípios.

Para a realização da licitação a Administração Pública cabe preliminarmente atentar para o caput do art. 37 da Constituição Federal, de 1988, que trata dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

A licitação busca auferir a melhor contratação para Administração Pública que nem sempre é somente o preço e é assim que conceitua Meirelles:

“o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos” (Meirelles, 2006 p.82)

No âmbito da Administração Pública Federal e, em termos de normas gerais aplicadas, o Sistema de Registro de Preços tem sua previsão no art. 15 da Lei 8.666:

“Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:  
[...] II - ser processadas através de sistema de registro de preços;” (Lei 8.666, de 21 de junho de 1993)

Leão, 2001, interpreta o art 15 da Lei 8.666/1993, da seguinte forma:

“[...] um dispositivo híbrido em relação ao respectivo objeto e aos destinatários dos seus comandos. Contem ele normas específicas, que obrigam somente a União, ou seja, incidem somente na administração federal (caput, inciso II e § 2º) e outras normas, de caráter geral, impositiva também para os estados-membros, Distrito Federal, municípios e entidades das respectivas administrações indiretas, se pretenderem adotar o Sistema de Registro de Preços (§1º, 3º, 4º e 5º).” (Leão 2001, p. 37)

No ano de 2001, a fim de regulamentar o Sistema de Registro de Preços e seus procedimentos, foi assinado o Decreto nº 3.931, que foi alterado pelo Decreto 4.342/2002. Em seu art. 1º o seguinte, o Decreto 3.931/2001 prevê o seguinte:

“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 controladas, direta ou indiretamente pela União, obedecerão ao disposto neste Decreto.” (Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001)

O Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013, revogou os Decretos 3.931 e 4.342 supramencionados, e tratou de evidenciar o Sistema de Registro de Preços, estabelecendo outros “atores” não previstos nos Decretos anteriores.

“Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, são adotadas as seguintes definições:

[...] III - órgão gerenciador - 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;

IV - órgão participante - 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;

V - órgão não participante - 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.[...]" (Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013)

### 2.3.3 Planejamento

Para realização do Sistema de Registro de Preços, o órgão interessado deverá adotar primeiramente um conjunto de procedimentos para registro de preços relativos aos valores para aquisição, locação de bens ou prestação de serviços visando contratações futuras, que deverá ocorrer por meio de uma única licitação para cada um dos objetos, na modalidade de concorrência ou pregão. As empresas interessadas registrarão, em ata específica, os preços e prazos para disponibilização dos bens e serviços e, com esse registro, os órgãos e entidades que integrarem a Ata terão a facilidade de contratar e adquirir quando melhor lhes convierem.

O registro de preços, conforme já falado anteriormente, pode ser empregado nas modalidades de licitação concorrência e pregão. Portanto, este segue os mesmos ritos desses processos: definição do objeto, elaboração do termo de referência, confecção do edital, findando com a homologação da autoridade competente.

O Art. 3º do Decreto 7.892/2013, prevê a utilização do Sistema de registro de preços 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.” (Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013)

Quando um órgão da Administração Pública Federal, resolver realizar uma licitação para registro de preços não será necessária a indicação da dotação orçamentária, conforme prevê o art. 7º do Decreto 7.892/2013:

“Art. 7º A licitação para registro de preços será realizada na modalidade de concorrência, do tipo menor preço, nos termos da Lei nº 8.666, de 1993, ou na modalidade de pregão, nos termos da Lei nº 10.520, de 2002, e será precedida de ampla pesquisa de mercado.

§ 1º O julgamento por técnica e preço, na modalidade concorrência, poderá ser excepcionalmente adotado, a critério do órgão gerenciador e mediante despacho fundamentado da autoridade máxima do órgão ou entidade. (Parágrafo com redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 23/5/2014)

§ 2º Na licitação para registro de preços não é necessário indicar a dotação orçamentária, que somente será exigida para a formalização do contrato ou outro instrumento hábil.” (Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013)

Antes da elaboração do edital propriamente dito, há necessidade de se estabelecer o valor estimado para a licitação, fazendo necessário, para tanto, uma pesquisa de mercado. Segundo Fernandes (2003), a pesquisa de mercado é um requisito essencial de validade do SRP. Este ato corresponde a um requisito para a formalização do Sistema de Registro de Preços, podendo ensejar na nulidade do sistema, além de ser a base para a realização da negociação e a comprovação de que os preços registrados encontram-se compatíveis aos preços registrados no mercado.

Para Meirelles o preço pode ser definido da seguinte forma:

“Preço é a contraprestação pecuniária do objeto da licitação. O preço pode ser global ou unitário; fixo ou reajustável; único ou com aditamento de parcelas variáveis, tudo dependendo do que constar do edital ou do convite para a licitação.” (MEIRELLES, 2006, p. 130)

Durante a confecção do termo de referência, o órgão que executará o certame, órgão gerenciador, poderá subdividir a quantidade total do item em lotes, devendo comprovar a viabilidade técnica e econômica, de forma a possibilitar maior competitividade, observando, neste caso a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços.

Já existem acórdãos do TCU com a previsão de realização do certame por lotes, desde que devidamente justificadas no processo e para materiais que guardem “semelhança entre si”.

Assim como todo processo licitatório, há necessidade de confecção do edital para a licitação que tem por objetivo o registro de preços que deverá conter, no mínimo, o seguinte:

“Art. 9º O edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e contemplará, no mínimo:

I - a especificação ou descrição do objeto, que explicitará o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

II - estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador e órgãos participantes;

III - estimativa de quantidades a serem adquiridas por órgãos não participantes, observado o disposto no § 4º do art. 22, no caso de o órgão gerenciador admitir adesões;

IV - quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;

V - condições quanto ao local, prazo de entrega, forma de pagamento, e nos casos de serviços, quando cabível, frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem utilizados, procedimentos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;

VI - prazo de validade do registro de preço, observado o disposto no caput do art. 12;

VII - órgãos e entidades participantes do registro de preço;

VIII - modelos de planilhas de custo e minutas de contratos, quando cabível;

IX - penalidades por descumprimento das condições;



- X - minuta da ata de registro de preços como anexo; e
- XI – realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade.” (Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013)

## **2.3.4 O Órgão Gerenciador, o Órgão Participante e o Órgão Não Participante**

### **2.3.4.1 Órgão Gerenciador**

É aquele que irá conduzir todo o processo licitatório, desde a sua origem até o último ato (homologação da autoridade competente). Como já ressaltado anteriormente, o Decreto nº 7.892, define assim órgão gerenciador:

“[...]III - órgão gerenciador - 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; [...]” (Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013)

Ainda segundo o Decreto nº 7.892, de 2013, cabe ao Órgão Gerenciador:

“Art. 5º Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do Sistema de Registro de Preços, e ainda o seguinte:

- I - registrar sua intenção de registro de preços no Portal de Compras do Governo federal;
- II - consolidar informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos termos de referência ou projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização;
- III - promover atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório;
- IV - realizar pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação e, consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidades participantes, inclusive nas hipóteses previstas nos §§ 2º e 3º do art. 6º deste Decreto; (Inciso com redação dada pelo Decreto nº 8.250, de 23/5/2014)
- V - confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e termo de referência ou projeto básico;
- VI - realizar o procedimento licitatório;

VII - gerenciar a ata de registro de preços;

VIII - conduzir eventuais renegociações dos preços registrados;

IX - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes de infrações no procedimento licitatório; e

X - aplicar, garantida a ampla defesa e o contraditório, as penalidades decorrentes do descumprimento do pactuado na ata de registro de preços ou do descumprimento das obrigações contratuais, em relação às suas próprias contratações.

XI - autorizar, excepcional e justificadamente, a prorrogação do prazo previsto no § 6º do art. 22 deste Decreto, respeitado o prazo de vigência da ata, quando solicitada pelo órgão não participante. (Inciso acrescido pelo Decreto nº 8.250, de 23/5/2014)" (Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013)

Podemos dizer que o órgão gerenciador tem as seguintes atribuições subsidiárias:

- informar aos órgãos participantes sobre o término do processo licitatório;
- consolidar as estimativas dele (órgão gerenciador) e dos órgãos participantes do certame;
- encaminhar o processo para os órgãos de assessoramento jurídico (Consultoria Jurídica da União – CJU);
- renegociar preços;
- autorizar o uso da Ata de Registro de Preços (ARP) por órgãos não participantes do processo licitatório; e
- gerenciar a ARP.

De acordo com o previsto no aludido Decreto, o órgão gerenciador, caso julgue necessário, poderá solicitar auxílio técnico dos órgãos participantes para realização de algum procedimento. O órgão gerenciador continua sendo o responsável por toda condução do processo; o participante apenas auxilia na etapa que o gerenciador necessitar.

#### 2.3.4.2 Órgão Participante

O órgão participante é aquele que participa do processo apenas no seu início, ficando todos os demais atos sob a responsabilidade do órgão gerenciador. O

participante manifesta sua intenção de fazer parte integrante daquela licitação no sistema e deve, além disso, encaminhar toda documentação que motive e justifique suas necessidades ao órgão gerenciador.

É de competência do órgão participante, segundo Decreto nº 7.892/2013:

- “[...] I - garantir que os atos relativos a sua inclusão no registro de preços estejam formalizados e aprovados pela autoridade competente;
  - II - manifestar, junto ao órgão gerenciador, mediante a utilização da Intenção de Registro de Preços, sua concordância com o objeto a ser licitado, antes da realização do procedimento licitatório; e
  - III - tomar conhecimento da ata de registros de preços, inclusive de eventuais alterações, para o correto cumprimento de suas disposições.”
- (Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013)

#### 2.3.4.3 Órgão Não Participante

O órgão não participante, também conhecido como carona, é definido no art. 2º do Decreto nº 7.892/2013 da seguinte forma:

- “[...] V - órgão não participante - 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.” (Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013)

Os “caronas” necessitam de consulta prévia ao fornecedor, o qual verificará se há disponibilidade para entrega, levando-se em consideração o local de entrega e outros custos. Após anuência do fornecedor, os “caronas” verificarão junto ao órgão gerenciador, que analisará se concederá ou não a permissão para utilização da ata de registro de preços. Então, após o concorde do fornecedor e do órgão gerenciador, os “caronas” poderão utilizar a ata de registro de preços. Cabe ressaltar que o órgão não participante terá o prazo de 90 (noventa dias) para utilização da referida ata, após a autorização do órgão gerenciador e consentimento do fornecedor.

Para Fernandes (2003), levar-se-ão em consideração para extensão da ata de registro de preços:

- “- interesse de órgão não participante em usar a ata de registro de preços;

- avaliação em processo próprio, interno do órgão não participante de que os preços e condições do sistema de registro de preços são vantajosos, fato que pode ser revelado em simples pesquisa;
- prévia consulta e anuência do órgão gerenciador;
- indicação pelo órgão gerenciador do fornecedor, com observância da ordem de classificação;
- aceitação, pelo fornecedor, da contratação pretendida, condicionada essa à ausência de prejuízo aos compromissos assumidos na ata de registro de preços;
- embora a norma seja silente a respeito, deverão ser mantidas as mesmas condições do registro, ressalvadas apenas as renegociações promovidas pelo órgão gerenciador que se fizerem necessárias;
- limitação da quantidade a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata.” (Fernandes 2003, p 35)

Podemos dizer que, para o órgão não participante, existem algumas vantagens, dentre as quais, podemos destacar:

- não participa de nenhuma etapa do processo licitatório, ficando esta atribuição toda a cargo do órgão gerenciador;
- poderá adquirir 100% (cem por cento) dos quantitativos previstos no instrumento convocatório, mediante anuência do órgão gerenciador, conforme já visto anteriormente;
- não há necessidade de controle ou gerenciamento, por parte do “carona”, da ata de registro de preços; e
- aos órgãos da administração municipal, distrital ou estadual, será permitido o uso da ata de registro de preços dos órgãos da Administração Pública Federal.

## 2.4 A INTENÇÃO DE REGISTRO DE PREÇOS

### 2.4.1 Características

Em janeiro de 2013, o Governo Federal publicou o Decreto 7.892, que regulamentou o Sistema de Registro de Preços instituindo o seguinte a respeito da Intenção de Registro de Preços:

“Art. 4º Fica instituído o procedimento de Intenção de Registro de Preços - IRP, a ser operacionalizado por módulo do Sistema de Administração e Serviços Gerais - SIASG, que deverá ser utilizado pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG, para registro e divulgação dos interessados serem licitados e para a

realização dos atos previstos nos incisos II e V do caput do art. 5º e dos atos previstos no inciso II e caput do art. 6º.

§ 1º A divulgação da intenção de registro de preços poderá ser dispensada nos casos de sua inviabilidade, de forma justificada.” (Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013)

A criação da Intenção de Registro de Preços pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) vem contribuir de forma decisiva na consolidação de pedido de material ou serviço dos Órgãos Públicos que têm as mesmas necessidades, pois outrora não havia um canal de comunicação para fomentar a ajuda mútua.

Para melhor entendimento das características, limitações, viabilidade e da sua importância, há necessidade de se entender o que vem a ser uma Intenção de Registro de Preços. Então, de acordo com o sítio do [comprasgovernamentais](http://comprasgovernamentais.gov.br), obtém-se:

*“IRP é a Intenção de Registro de Preço, e permitirá à Administração tornar públicas suas intenções de realizar Pregão ou Concorrência para Registro de Preço, com a participação de outros órgãos governamentais, que tenham interesse em contratar o mesmo objeto, possibilitando obter melhores preços por meio de economia de escala, tornando pública, no âmbito dos usuários do Comprasnet as intenções de futuras licitações (Pregão e Concorrência) para Registro de Preço.”* ([www.comprasgovernamentais.gov.br](http://www.comprasgovernamentais.gov.br))

Podemos dizer que a principal mudança com este Decreto é a imposição de limites às adesões externas às Atas de Registro de Preços. E não seria por menos. Não parece sobrar dúvidas no sentido de que a alteração é decorrente da pressão exercida pelo Governo Federal a fim de limitar cada vez mais o uso da Ata de Registro de Preços por órgão não participante do certame, o carona. Entretanto, podemos dizer que a implementação deste Decreto não foi tão radical, pois ele ainda permite a adesão do “carona” com uma margem bem elástica.

“Art. 22. 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.

§ 3º 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.” (Decreto 7.892, de 23 de janeiro de 2013)

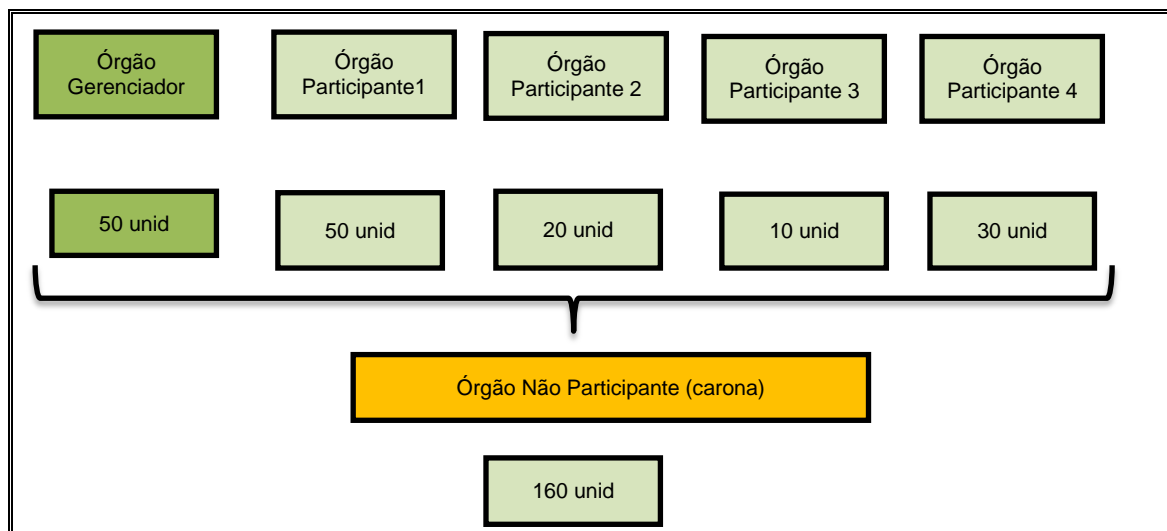


Figura 2: A Intenção de Registro de Preços (IRP)

Na figura podemos observar que o Órgão Gerenciador definiu seu quantitativo e, depois, cada um dos Órgãos Participantes do processo licitatório definiu o seu, de acordo com o passo a passo para participação de uma IRP, conforme veremos mais a seguir.

Desta figura ainda depreende-se que o órgão não participante da licitação, o carona, poderá utilizar as 160 unidades, quantitativo total licitado, ou seja, o somatório dos quantitativos do órgão gerenciador mais os dos órgãos participantes.

A intenção de registro de preços é o instrumento que possibilita aos órgãos gerenciadores divulgarem sua licitação, tornando-o visível a todos que tem acesso ao sistema de registro de preços. É a principal ferramenta deste sistema e, desde a criação do Decreto nº 7.892/2013, tornou-se obrigatório o lançamento da IRP, salvo devidamente justificado. A IRP ficará lançada no sistema pelo prazo mínimo de 5 (cinco) dias.

A IRP tem como principal finalidade divulgar a intenção da realização do certame ao maior número possível de órgãos públicos. Com essa divulgação, aumenta-se o volume do objeto licitado, incentivando uma maior participação de fornecedores aumentando assim a disputa e ampliando a redução de valores em função da economia de escala; gera um o maior número de contratações em um único processo licitatório; otimiza os processos; gera uma grande economia processual; além de diversos outros benefícios.

Dentre as limitações existentes quanto ao uso da IRP, podemos destacar:

- o órgão tem que possuir acesso à internet;
- a validade da ata de registro de preços será limitada a no máximo 12 (doze) meses;
- o órgão participante não poderá inserir nenhum item, além dos já cadastrados pelo órgão gerenciador para o certame;
- restrito aos órgãos ou entidades integrantes do SISG (Sistema de Serviços Gerais); e
- o registro de preços só pode ser utilizado para as modalidades de licitação concorrência e pregão.

#### **2.4.2 Elaboração, Acompanhamento e Adesão**

Conforme já visto anteriormente, a partir da aprovação do Decreto 7.892/2013, a regra para os órgãos e entidades integrantes do SISG é o uso da ferramenta do IRP, por intermédio do sistema de registro de preços, disponível no sítio do compras governamentais.

Neste subcapítulo, trataremos com detalhes os procedimentos do órgão gerenciador para elaborar e acompanhar uma IRP, assim como, os procedimentos que os órgãos participantes deverão executar para aderirem a esta ferramenta. Veremos também como o órgão participante fará para aderir à esta intenção.

De acordo com o Decreto nº 7.892, o órgão gerenciador será o responsável por registrar sua intenção de registro de preços no sistema, tornando-o disponível a todos os interessados para adesão.

A ele, órgão gerenciador caberá, dentre outras coisas:

- registrar a IRP;
- limitar, se for o caso, o número de participantes;
- disponibilizar o prazo para ficar no sistema, durante o qual os órgãos interessados poderão aderir à IRP;
- analisar as intenções dos órgãos participantes, no sistema;
- negociar ou negar a participação de algum participante, devidamente justificada no sistema;
- consolidar os quantitativos; e

- após aprovado o processo licitatório pelo órgão de assessoria jurídica competente, transferir a IRP para divulgação do edital no Diário Oficial da União e internet para a realização do certame.

Ao encerrar a sua fase interna do processo licitatório, o órgão gerenciador já estará em condições de lançar sua IRP no sistema.

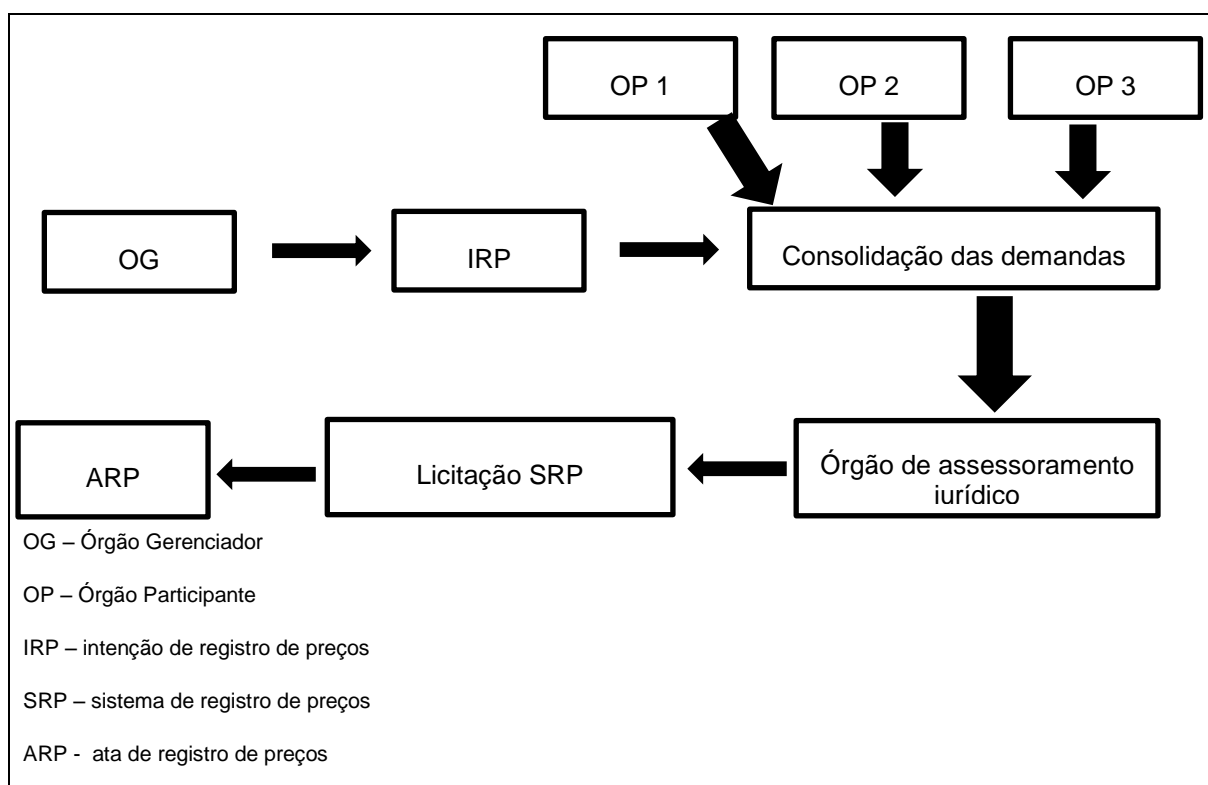


Figura 3: Elaboração de uma Licitação SRP

De uma forma geral, o órgão gerenciador define seus quantitativos, conclui seu processo interno e lança a IRP. Em seguida, os órgãos participantes acessam o sistema e inserem seus quantitativos. Dando sequência aos procedimentos, o órgão gerenciador consolida as demandas dos órgãos participantes às suas e encaminha todo o processo, com esse novo quantitativo, ao Órgão de Assessoramento Jurídico responsável pela emissão do parecer ao processo licitatório. Por fim, obtendo parecer favorável, o órgão gerenciador executa a licitação por registro de preços, emitindo, se o processo transcorrer normalmente, a Ata de Registro de Preços.



### 2.4.2.1 Elaboração de uma IRP: passo a passo

Para a elaboração de uma IRP, o Órgão Gerenciador deverá seguir os seguintes passos:

1º - acessar o site do compras governamentais, no link “Comprasnet – SIASG”



Figura 4: Elaboração IRP (1º passo)

2º - acessar o link Produção

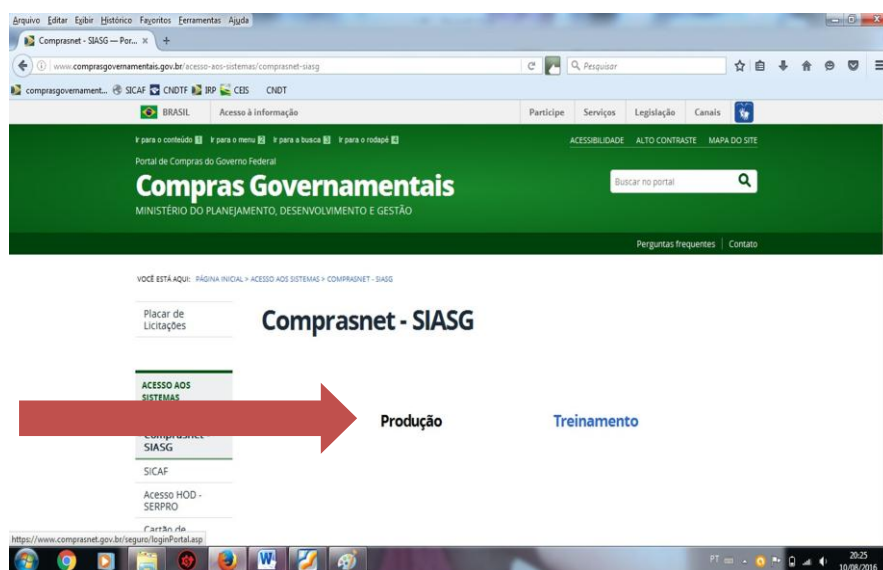


Figura 5: Elaboração IRP (2º passo)

3º - Entrar no perfil “governo”; inserir seu login e senha

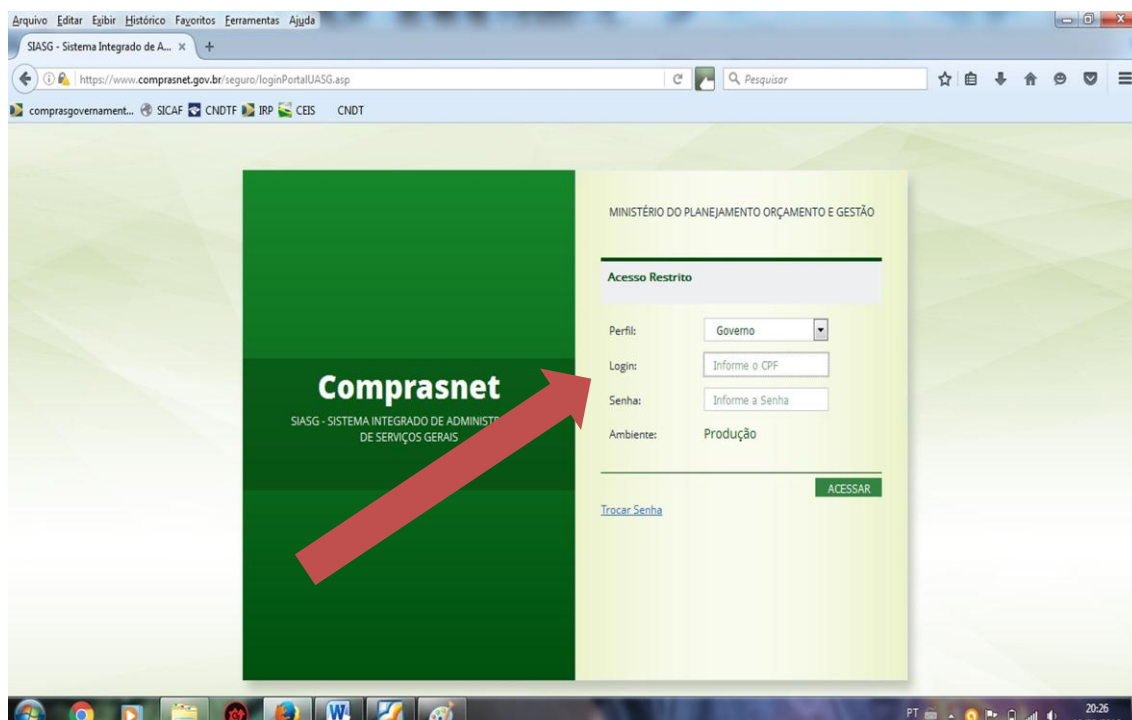


Figura 6: Elaboração IRP (3º passo)

4º - no menu superior, acessar serviços do governo, em seguida SIAGNet e IRP

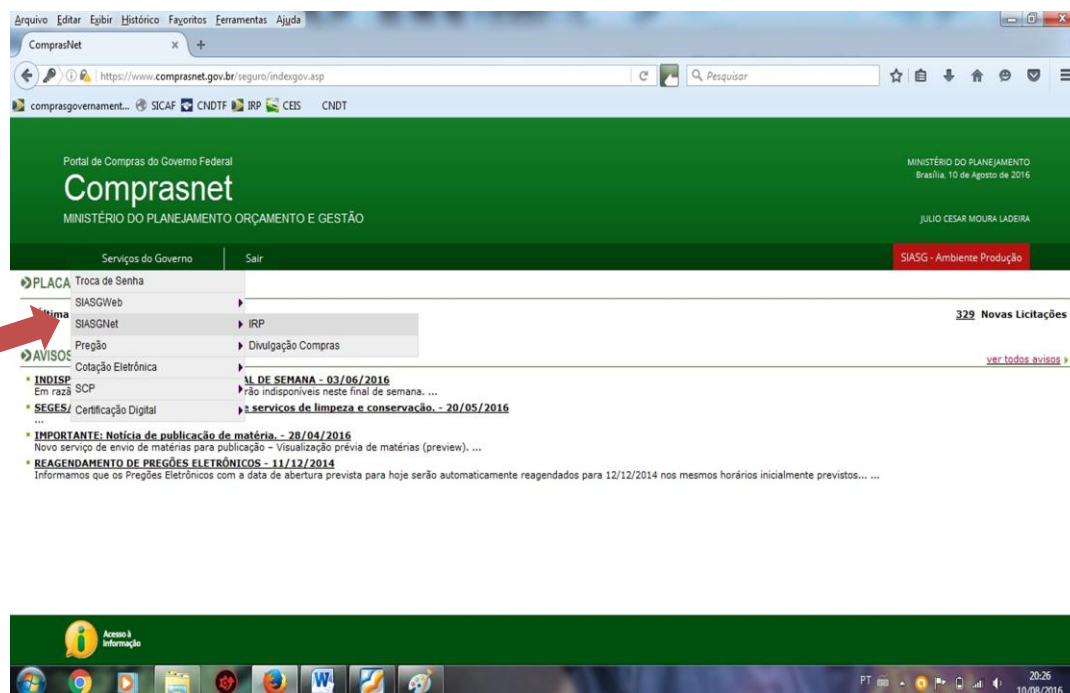


Figura 7: Elaboração IRP (4º passo)

5º - abrir a guia do SIASGNet, acessar Gestor de Compras e marcar a opção “Gerenciador”

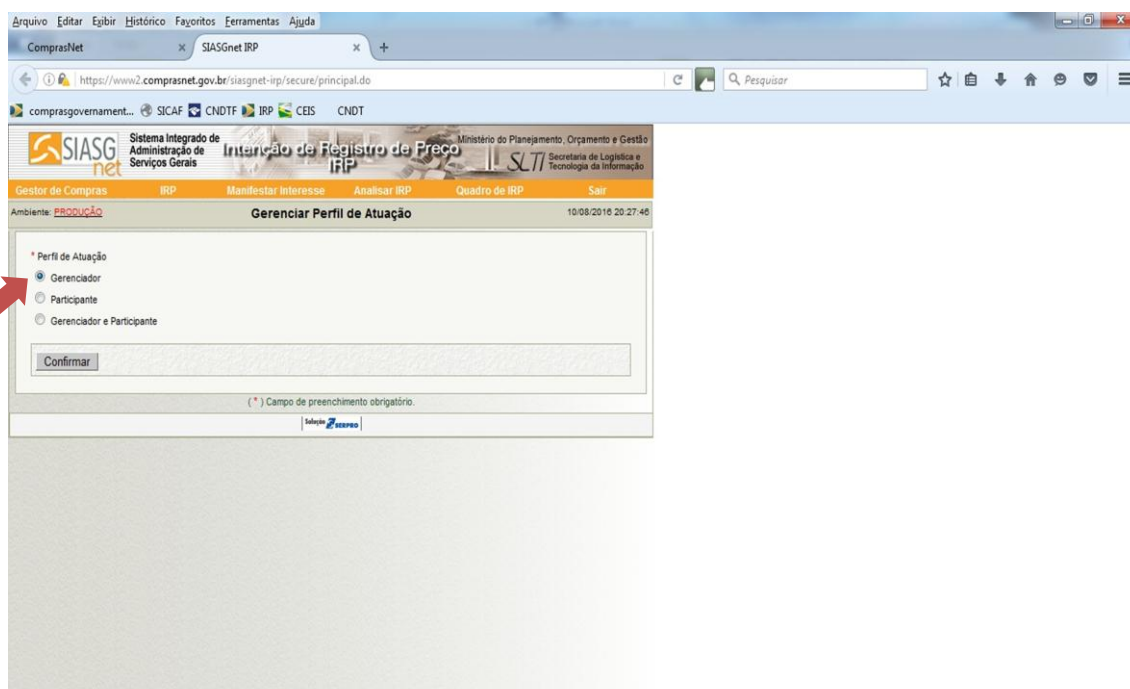


Figura 8: Elaboração IRP (5º passo)

6º - clicar no link IRP, na opção “Nova Intenção de Registro de Preços”

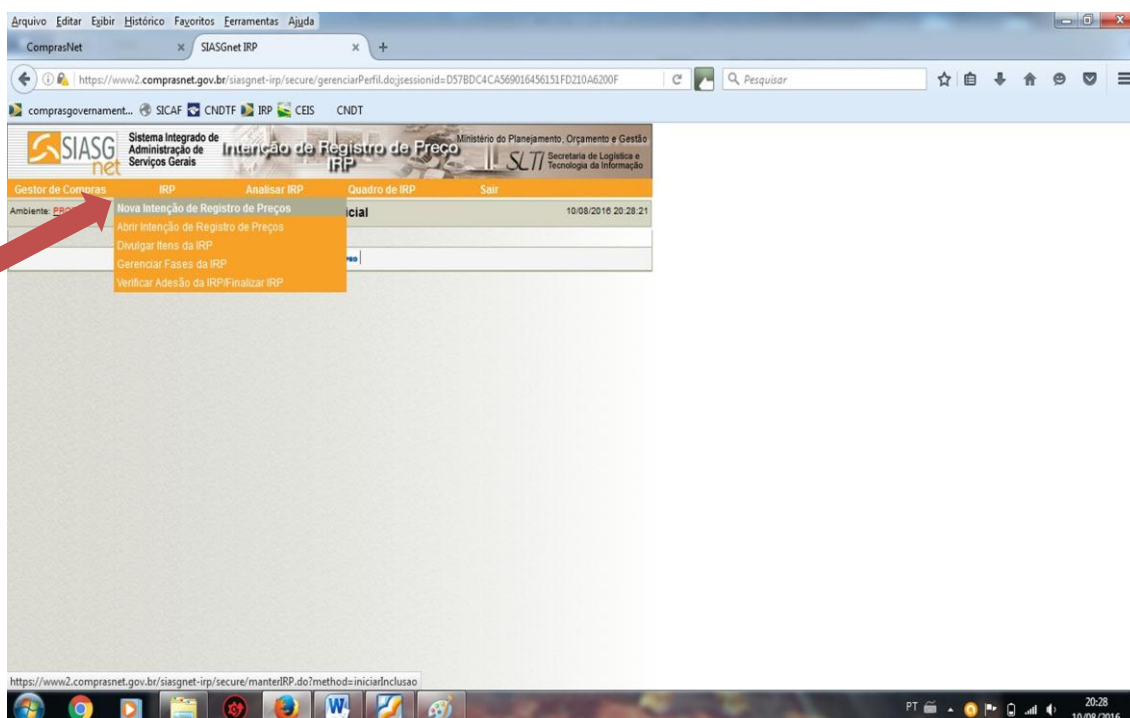


Figura 9: Elaboração IRP (6º passo)

7º - nesta página, inserir os dados nos campos disponíveis para mudança: modalidade de licitação, tipo de licitação, data prevista para realização da licitação e prazo de validade da ata (máximo permitido de 12 meses).

The screenshot shows the 'Manter IRP' form in the SIASGnet system. The form is titled 'Manter IRP' and is located at the URL 'https://www2.comprasnet.gov.br/siasgnet-irp/secure/mantierIP.do?method=iniciarInclusao'. The form includes the following fields and buttons:

- Objeto:** A text area for entering the object description, with a note '480 caracter(es) disponível(eis)'. Below it are buttons: 'Salvar', 'Cancelar IRP', 'Reativar', and 'Disponibilizar para Inclusão do Aviso'.
- Situação:** A dropdown menu with 'Selecione' selected, highlighted by a red oval.
- Modalidade de Licitação:** A dropdown menu with 'Selecione' selected.
- Tipo de Licitação:** A dropdown menu with 'Selecione' selected.
- Data Provável da Licitação:** A date selection field.
- Prazo Estimado de Validade da Ata:** A text field for entering the estimated validity period in months, with a note 'mês(es)'. A red oval highlights this field.

At the bottom of the form, there is a note: '(\*) Campo de preenchimento obrigatório.' and a logo for 'Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão'.

8º - clicar no link itens, consultar os itens de acordo com seu termo de referência e com o código existente no sistema, inserindo-os na IRP.

The screenshot shows the 'Manter IRP' form in the SIASGnet system, focusing on the 'Itens' section. The form is titled 'Manter IRP' and is located at the URL 'https://www2.comprasnet.gov.br/siasgnet-irp/secure/mantierIP.do?method=iniciarInclusao'. The form includes the following fields and buttons:

- Objeto:** A text area for entering the object description, with a note '1000 caracter(es) disponível(eis)'. Below it are buttons: 'Salvar', 'Divulgar', 'Cancelar IRP', 'Reativar', and 'Disponibilizar para Inclusão do Aviso'.
- Observação:** A text area for entering observations, with a note '1000 caracter(es) disponível(eis)'. Below it is a button: 'Anexar'.
- Anexo(s):** A text area for entering attachments, with a note 'Nenhum registro a ser exibido'.
- Itens:** A button labeled 'Itens', highlighted by a red oval.

At the bottom of the form, there is a note: '(\*) Campo de preenchimento obrigatório.' and a logo for 'Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão'.

Figura 11: Elaboração IRP (8º passo)

9º - divulgar a IRP, inserindo no campo “observação” as informações que julgar necessárias para o conhecimento dos demais órgãos.

The screenshot shows a web browser window with the URL <https://www2.comprasnet.gov.br/siasgnet-irp/secure/manterIRP.do?method=iniciarInclusao>. The page header includes the SIASGnet logo and the text 'Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais' and 'Intenção de Registro de Preço IRP'. The main content area is titled 'Manter IRP' and shows a form with a text area for 'Observação' containing the text: 'A fim de que todos tomem conhecimento da intenção de Registro de Preços, devendo preencher a Manifestação de Interesse de Registro de Preços, que se encontra em anexo.' Below the text area is a button labeled 'Anexar'. At the bottom of the form, there are several buttons: 'Salvar', 'Divulgar', 'Cancelar IRP', 'Reativar', and 'Disponibilizar para Inclusão do Anexo'. A red arrow points to the 'Divulgar IRP' button.

Figura 12: Elaboração IRP (9º passo)

#### 2.4.2.2 Acompanhamento de uma IRP

Após realizados todos os passos e divulgada a IRP, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) dias, o órgão gerenciador aguardará este prazo para então, entrará no sistema novamente e verificará as intenções, analisando cada uma detalhadamente podendo, por fim, negociá-las, aceitá-las ou rejeitá-las. Feita esta análise, os órgãos participantes terão novo prazo para confirmar suas participações. Terminado este prazo, o órgão gerenciador finalizará o processo.

Para melhor entendimento, ilustraremos na página seguinte o acompanhamento.



1º passo: findado o prazo estabelecido (mínimo de 5 dias), acessar o SIASGNet, na opção gerenciador

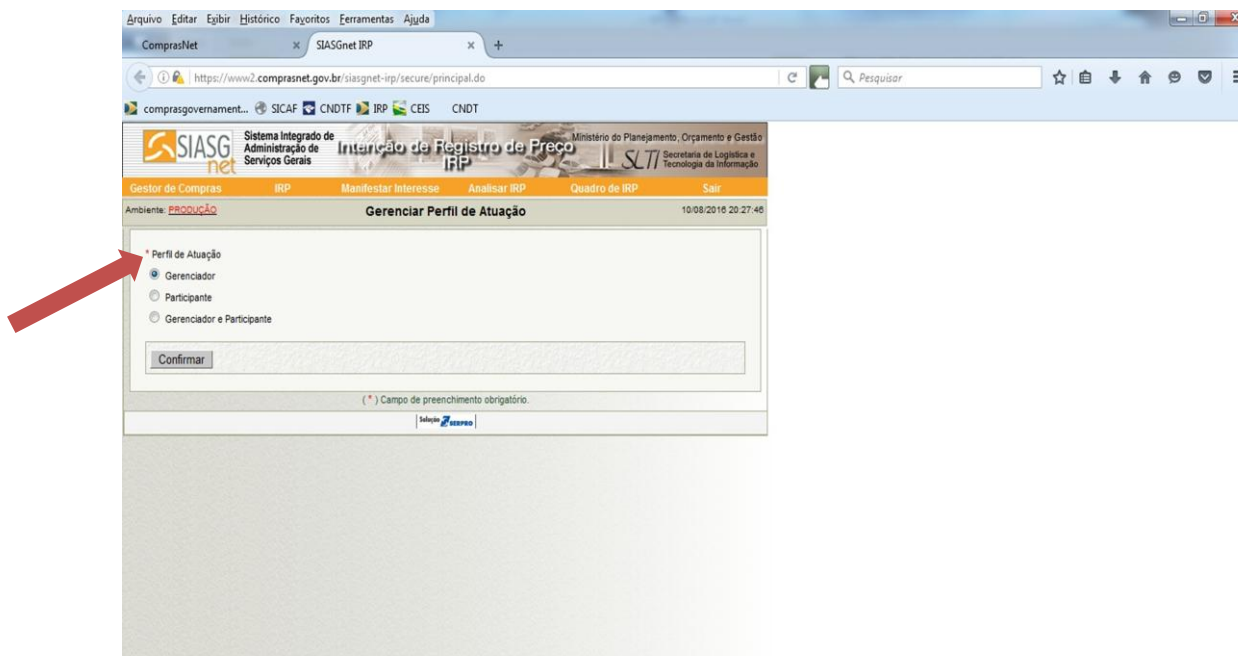


Figura 13: Acompanhamento IRP (1º passo)

2º passo: clicar na opção analisar IRP e entrar em cada item individualmente, fazendo a análise / negociação

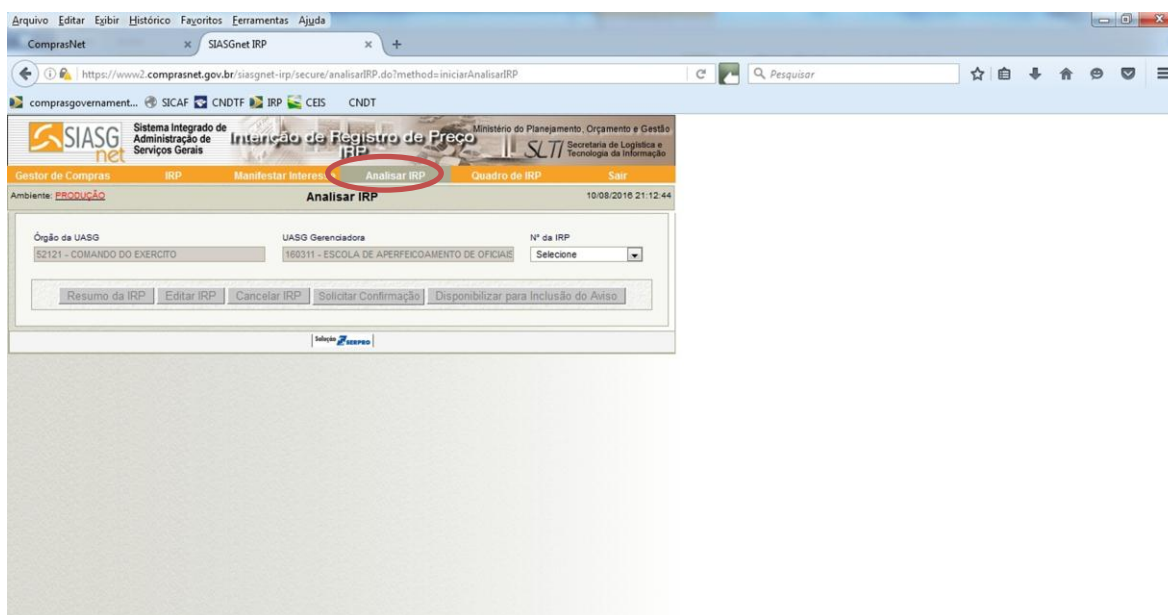


Figura 14: Acompanhamento IRP (2º passo)

### 2.4.2.3 Adesão a uma IRP

Todo processo licitatório inicia-se com a requisição do setor que deseja adquirir aquele bem ou serviço, encaminhando então o seu pedido ao setor de compras que, por sua vez, analisará a viabilidade de abertura de um processo licitatório. Com o advento do Decreto nº 7.892/2013, regulamentando o Sistema de Registro de Preços e este com o auxílio da ferramenta IRP, permitiu a realização de uma licitação para vários órgãos. Por isso, desde então, antes de iniciar um processo licitatório, é importante que o setor responsável pela montagem deste, verifique no sistema se não há IRP do objeto que o órgão deseja licitar.

Para aderir a uma IRP, o órgão deverá seguir os seguintes passos:

1º passo: no módulo do SIASGNet, acessar a opção Gestor de Compras e clicar em “Participante”

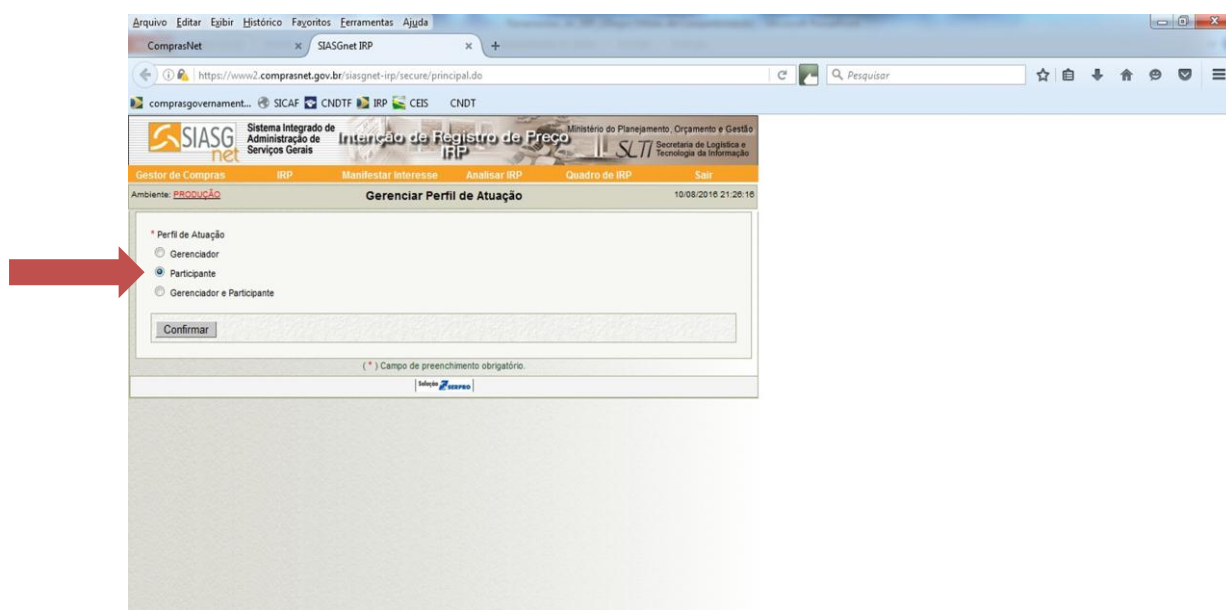


Figura 15: Adesão IRP (1º passo)

2º passo: clicar em “Manifestar Interesse” e em selecionar “Nova Manifestação de Interesse”

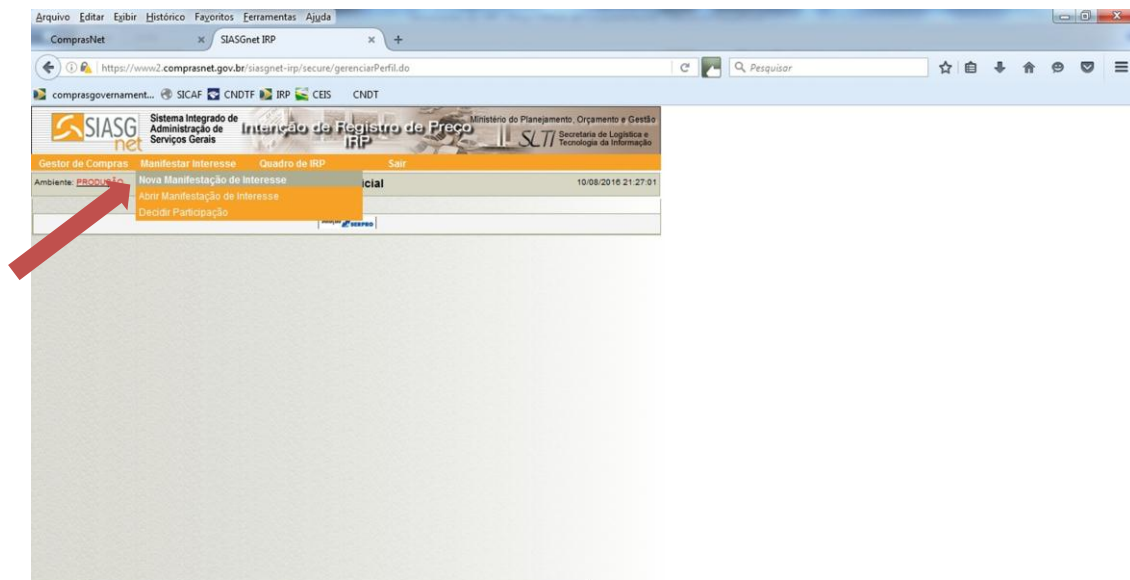


Figura 16: Adesão IRP (2º passo)

3º passo: clicar na opção “aberta” e realizar o filtro de pesquisa desejado: por número da IRP, caso saiba, por município / UF da UASG gerenciadora, ou ainda, por material ou serviço de interesse.

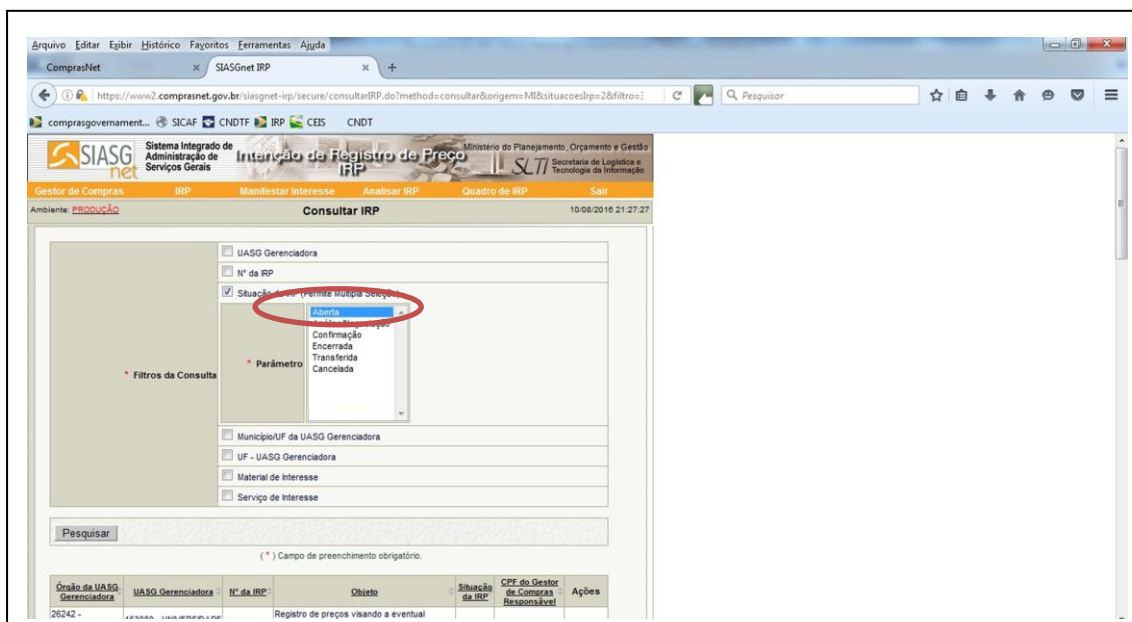


Figura 17: Adesão IRP (3º passo)



### 2.4.3 Vantagens

A IRP pode ser considerada uma excelente ferramenta de gestão pública, desde que seja bem empregada. A seguir, serão enumeradas algumas vantagens observadas quando da correta utilização desta ferramenta:

**a. possibilidade de uma única OM realizar uma licitação para vários órgãos**

O Órgão Gerenciador realizará uma licitação que pode vir a atender as necessidades de vários órgãos da federação (materiais de expediente, materiais de informática, materiais de higiene e limpeza dentre outros). Apesar da grande responsabilidade recair sobre o órgão gerenciador, que será o condutor do processo licitatório, inúmeros órgãos públicos serão beneficiados pela IRP.

**b. economia de escala**

Quanto maior a quantidade a ser adquirida, há uma tendência na redução do valor a ser ofertado pela licitante, chamada de economia de escala. O registro de preços tem como um dos seus objetivos a obtenção da economia de escala, um dos seus principais requisitos, onde maiores quantidades deverão promover a obtenção de menores preços. Para tanto, o órgão que gerar a necessidade de se realizar Registro de Preços para contratações futuras, deverá divulgá-la, por meio do IRP com antecedência no sítio do compras governamentais, visando a adesão de outros órgãos interessados na contratação daquele mesmo objeto.

**c. redução de pessoal**

Lançada a IRP, os órgãos interessados farão a adesão e o processo será conduzido pela equipe do órgão gerenciador somente. Antes do Decreto 7.892, era necessário que cada órgão empregasse sua equipe de licitações na realização de todos os procedimentos para aquisições ou contratações.

**d. redução dos gastos com publicação**

Para realizar uma licitação, é necessária a publicação em meios de comunicação, já descritos anteriormente a fim de dar publicidade ao instrumento convocatório. Conseqüentemente, cada órgão fazia suas publicações para tornar os

eventos públicos e, posteriormente, divulgar os vencedores do certame, gastando recursos com a utilização do IRP. Estes então serão economizados, pois um órgão somente centralizará os gastos com a publicação do processo licitatório e de seus atos, processo este que atenderá vários órgãos participantes.

**e. Não obrigatoriedade de indicação da dotação orçamentária**

A disponibilidade orçamentária, ou seja, a indicação dos recursos orçamentários para o atendimento da despesa não é obrigatório, sendo somente necessária no ato da assinatura do Contrato ou instrumento equivalente.

**f. Eficiência**

“ [...]princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social.”  
(www.jusbrasil.com.br)

**g. O Órgão Participante participa apenas da primeira fase do processo**

O Órgão Participante apenas tem a incumbência de manifestar interesse em participar da IRP, providenciar a documentação assinada e remetê-la ao Órgão Gerenciador, devendo tomar conhecimento da ata de registro de preços, ao final do processo.

**h. Possibilidade de diferenciar valores para diferentes Unidades da Federação**

O Órgão Gerenciador ao lançar sua IRP deverá torná-la disponível a todos os órgãos da federação, que utilizem o SIASGNet, para que possam aderir, se for o

caso. Após verificação de quais órgãos aderiram à sua IRP, o Órgão Gerenciador poderá dividir seus itens para entrega em diferentes estados, com diferentes valores.

Como exemplo, temos o seguinte:

<b>Nº item</b>	<b>Descrição item</b>	<b>Unid</b>	<b>Quant</b>	<b>Local Entrega</b>	<b>V. Unit (R\$)</b>
1	Caneta....	Unid	1.000	RJ	1,20
2	Caneta....	Unid	3.000	AM	1,70
3	Caneta....	Unid	2.000	RS	1,10

Tabela 1: Itens de uma IRP

O valor de referência será levantado em função do local da entrega do objeto, ficando o licitante livre para dar lances diferentes nos diversos itens de mesma descrição. A necessidade de novos valores de referência se deve à logística para entrega nas diferentes Unidades da Federação. Como por exemplo, na tabela acima temos como participantes órgãos da federação do Amazonas, do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro.

#### **2.4.4 Desvantagens**

A IRP, assim como todas as ferramentas existentes e utilizadas pelos sistemas de tecnologia da informação, apresenta algumas deficiências ou desvantagens, podemos dizer assim. Dentre elas, podemos destacar:

##### **a. restrição do uso da IRP**

O uso dessa funcionalidade é restrito aos órgãos que utilizam o sítio do compras governamentais.

##### **b. “Obrigatoriedade” de lançar a IRP**

A regra, desde a implantação do Decreto 7.892/2013 é lançar a IRP, devendo o órgão executante do processo licitatório justificar quando não puder lança-lo.

##### **c. redução na celeridade do processo**

Como há necessidade de se lançar a IRP, o processo licitatório perde “velocidade”, pois há necessidade de aguardar os prazos previstos no Decreto supramencionado e no sistema.

#### **- redução do quantitativo a ser utilizado pelo órgão não participante**

“Art. 3º

[...]§ 3º 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.”

(Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013)

Antes da implementação do aludido Decreto, não havia limitação de uso da ata de registro de preços.

#### **- excesso de atribuições a cargo do órgão gerenciador**

Além das atribuições já conhecidas do órgão gerenciador e da organização das informações de suas próprias demandas, ainda tem de absorver e trabalhar as oriundas dos órgãos participantes. Ao órgão gerenciador cabe, entre outras atribuições::

- a) cancelar a ata nas hipóteses da norma (art. 20, parágrafo único do Decreto 7.892/2013);
- b) autorizar a adesão por parte do carona (art.22, § 1º do Decreto 7.892/2013).
- c) controlar e fiscalizar a adesão, onde o carona deverá realizar a contratação em até 90 dias, fiscalizado pelo gerenciador, uma vez que, a não contratação no prazo estipulado provoca a revogação daquela adesão e o retorno das quantidades não utilizadas ao saldo da ata (art.22, § 6º do Decreto 7.892/2013); e
- d) controlar o quantitativo da ata para futuras adesões.

### **2.4.5 Os Órgãos Gerenciadores e o uso da IRP**

Observamos que desde a implantação do Decreto 7.892/2013 até os dias atuais, a ferramenta IRP não vem sendo usada da maneira adequada. Alguns órgãos por falta de conhecimento ou simplesmente para não tornar seu pregão

eletrônico tão extenso não estão subdividindo os seus itens por região de entrega. Esta funcionalidade da IRP, quando aplicada, faz com que os licitantes que participam do certame possam ofertar preços diferenciados para entregas nos diferentes locais dos órgãos participantes da licitação. Isso torna mais justo e também aumenta a competitividade, pois evita que uma empresa ou mais empresas não deixem de participar da licitação por não desejarem entregar aquele item em um local onde não tenha disponibilidade logística para fazê-lo. Usemos o exemplo ilustrado no subcapítulo 5.3:

<b>Nº item</b>	<b>Descrição item</b>	<b>Unid</b>	<b>Quant</b>	<b>Local Entrega</b>	<b>V. Unit (R\$)</b>
1	Caneta....	Unid	1.000	RJ	1,20
2	Caneta....	Unid	3.000	AM	1,70
3	Caneta....	Unid	2.000	RS	1,10

Tabela 2: Itens de uma IRP

Neste exemplo podemos verificar o seguinte: o pregoeiro ao lançar sua IRP percebeu a adesão de órgãos pertencentes aos estados do Rio Grande do Sul e do Amazonas. Ele então, desmembrou o seu item “Caneta” para entrega nos diferentes estados, considerando um valor para cada local de entrega. Isto, conforme citado anteriormente, permite que uma empresa que não tenha uma logística favorável para entrega no Amazonas possa participar do certame, enviando propostas apenas para os itens 1 (local de entrega: RJ) e 3 (local de entrega: RS). Se o objeto “Caneta” não fosse desmembrado, certamente essa empresa deixaria de participar do certame por não ter condições de entregar no Amazonas.

Porém, fazer esse desmembramento de itens torna o pregão eletrônico muito mais “trabalhoso”, demandando mais tempo para realização da licitação. Por conta disso, muitos órgãos não desmembram seus itens, independente do local de entrega, gerando uma subutilização da ferramenta, pois o custo do certame tende a aumentar, visto que se uma empresa for calcular seu custo para incluir uma proposta para um item que possui entrega em vários estados do país, irá adicionar o valor de entrega. Utilizando-se do nosso exemplo, o fornecedor iria trabalhar com preços próximos do valor para fornecimento no Amazonas, encarecendo o mesmo item a ser entregue no Rio de Janeiro ou no Rio Grande do Sul.

De uma maneira geral, não há uma política de incentivo a uma centralização dos órgãos para realização da licitação. Por exemplo, os órgãos em seus diferentes

níveis, poderiam se reunir e centralizar suas licitações comuns, como materiais de expediente, materiais de limpeza e de higiene, de informática, dentre vários outros. A maioria dos órgãos de uma mesma região ou guarnição, ou ainda, subordinados a uma mesma Diretoria continuam realizando suas licitações de maneira isolada, cada um lançando suas SRP, muitas vezes, do mesmo objeto. A falta de comunicação e integração entre esses órgãos é muito visível.

Aparentemente, os órgãos não tem ainda a noção exata sobre a finalidade dessa ferramenta IRP, desconhecem suas principais vantagens como o aumento das quantidades dos objetos licitados e, com isso, da disputa, reduzindo os valores em função da economia de escala; e a redução da quantidade de processos a serem realizados. Se houvesse a centralização, como falado anteriormente, ao invés de 10 órgãos realizarem uma licitação de materiais de expediente, por exemplo, apenas um faria.

Outra situação que dificulta bastante para o órgão gerenciador é o fato de alguns órgãos participantes solicitem a adesão com quantidades absurdas, por falta de planejamento, prejudicando sobremaneira o processo.

Por derradeiro, podemos afirmar que, apesar de terem passados 3 (três) anos desde a implantação desta ferramenta, há ainda desconhecimento por grande parte dos integrantes da Administração, gerando uma subutilização da IRP, além de bastante resistência por parte dos usuários que tomam ciência da sua existência.

### 3 CONCLUSÕES

O Decreto nº 7.892/2013 foi criado com a finalidade de regulamentar o sistema de registro de preços, com o objetivo de otimizar bastante os processos licitatórios nos órgãos públicos. Conforme verificado ao longo do trabalho, apesar da eficiência e das vantagens elencadas durante o desenvolvimento do trabalho, os responsáveis pelas aquisições em vários órgãos teimam em não aderir a esta nova ferramenta implementada pelo SRP, a IRP.

A Administração Pública, de uma maneira geral, vem passando por mudanças na forma de gerenciamento dos processos licitatórios desde longa data. Com a implementação de Leis, Decretos, Portarias, Instruções Normativas e Acórdãos verifica-se uma busca, cada vez maior, pela eficiência, celeridade e publicidade nos processos licitatórios, reduzindo excessos burocráticos e a corrupção dentro dos órgãos públicos.

De acordo com o estudado neste trabalho, os órgãos estão subutilizando a ferramenta IRP. Algumas tem exatamente a noção da finalidade desta ferramenta e não a usam pelas atribuições “a mais” que terão. Alguns órgãos simplesmente aguardam outros lançarem as intenções de registro de preço e ficam no comodismo de serem “eternos” órgãos participantes, pois estes, conforme visto no trabalho, mantêm-se com poucas atribuições deixando-as para os órgãos gerenciadores.

Identificamos que há muitas vantagens com a criação da IRP, como a redução do número de licitações, obtenção da economia de escala ao se realizar uma licitação com maiores quantidades para cada um dos itens, dentre outros elencados ao longo do trabalho. Entretanto, em nenhuma ferramenta há somente benefícios; como em qualquer outra, a IRP possui algumas desvantagens, porém irrisórias se comparadas às vantagens.

Assim como todo processo, o início deste tem de ser bem analisado, seguindo todos os passos necessários e estabelecidos no Decreto supramencionado. Vimos no capítulo 5 o passo a passo para elaboração, acompanhamento e adesão a uma IRP, porém antes do lançamento desta, há necessidade de uma adequada definição do objeto a ser licitado. Conforme vimos ao longo deste trabalho também, este é um passo importantíssimo para o início de qualquer processo onde devemos ter o cuidado na hora de definir o que desejamos

licitar para, então, definirmos “as regras” para a licitação, com a elaboração do instrumento convocatório. E, enfim, a IRP, seguindo todos os passos para sua elaboração e acompanhamento, pois são de suma importância para o sucesso de um processo licitatório.

Podemos dizer que não é o simples estabelecimento de uma norma que irá fazer com que um processo seja mais ou menos eficaz. Há que se mudar a mentalidade dos executores, dos gestores. Estes tem que ter noção da real importância que a criação deste novo Decreto pode trazer para a Administração Pública. A conscientização dos órgãos públicos quanto às vantagens e aos ganhos e a noção exata do que esta nova ferramenta pode trazer aos órgãos tem que ser enfatizada.

Encerrando o presente trabalho, conclui-se que algumas soluções poderiam ser empregadas para que a Administração Pública viesse a ter maior eficiência em seus processos licitatórios, que se busque uma comunicação mais eficiente entre os órgãos da administração pública com a mesma vinculação funcional com o objetivo de centralizar regionalmente a realização de licitações de materiais comuns. Não é mais aceitável que órgãos com a mesma vinculação funcional ou na mesma região, e às vezes, até no mesmo bairro, realizem a mesma licitação. Isto é um desperdício de tempo, de pessoal e, sobretudo, financeiro. Deve-se buscar também incentivar aqueles órgãos que não realizam suas licitações, ficando apenas na situação de participantes ou de “caronas”, não querendo ter nenhuma ou quase nenhuma responsabilidade no processo, aguardando apenas a Ata de Registro de Preços pronta para poder utilizá-la.



## REFERÊNCIAS

ABRANTES, José. **Fazer monografia é moleza: o passo a passo de um trabalho científico**. Rio de Janeiro:Wak. Ed., 2007.

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/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/)>. Acesso em: 16 de junho de 2016.

\_\_\_\_\_.**Lei das Licitações e Contratos: Lei 8.666/93**, de 21 de junho de 1993. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Poder Executivo. Brasília, DF, 22 de jun. 1993. Seção 1.

\_\_\_\_\_.**Lei 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui no âmbito da União, Estados, Distrito Federal de 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.

\_\_\_\_\_.**Decreto 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.

\_\_\_\_\_.**Portaria 001-SEF**, de 27 de janeiro de 2014. Normatiza, no âmbito do Exército, o Sistema de Registro de Preços (SRP).

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Da administração Burocrática à Gerencial**. Revista do Serviço Público, Ano 47, nº. 1. Jan/Abr. 1996. Brasília: ENAP.

CHAMPY, J & NOHRIA, N. Avanço Rápido: as melhores idéias sobre o \_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br/ccivil03/Constituição/Constituição88.html>> Acesso em: 16 de junho de 2016.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão**. 2ª Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

LAKATOS, Eva; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia Científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos: teoria, prática e jurisprudência**. São Paulo: Atlas, 2001, 680 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos**. 11<sup>o</sup> ed. São Paulo: Dialética, 2005, 719 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiro Editores, 2006.

MUKAI, Toshio, **Licitação e contratos públicos: comentários à lei n. 8.666/93, com as alterações da lei 9.648/98 e análise das licitações e contratos na E.C. 19/98 (reforma administrativa)**, São Paulo: 5<sup>o</sup> Edição, Editora Saraiva; 1999.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Prática de direito administrativo**. São Paulo, 3<sup>o</sup> Edição, Editora Saraiva; 2002

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2001. 13<sup>a</sup> edição.

LEÃO, Eliana Goulart. **O Sistema de Registro de Preços: Uma revolução nas licitações**. 2<sup>a</sup> ed. rev. e atual. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

**Princípios da Administração Pública: princípio da publicidade**. Disponível em: <[http://www.centraljuridica.com/doutrina/3/direito\\_administrativo/principio\\_da\\_publicidade.html](http://www.centraljuridica.com/doutrina/3/direito_administrativo/principio_da_publicidade.html)>. Acesso em 04 ago. 2016.

**Princípios da Administração Pública: princípio da eficiência**. Disponível em: <[www.jusbrasil.com.br/topicos/296157/principio-da-eficiencia](http://www.jusbrasil.com.br/topicos/296157/principio-da-eficiencia)>. Acesso em 11 ago. de 2016.

**Princípios Constitucionais: princípio da igualdade**. Disponível em: <http://anajus.jusbrasil.com.br/noticias/2803750/principio-constitucional-da-igualdade>, acesso em 04 de agosto de 2016.

**Intenção de Registro de Preços**. Disponível em: < [http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/servicos-faq/copy3\\_of\\_perguntas-e-respostas-pregao-eletronico](http://www.comprasgovernamentais.gov.br/paginas/servicos-faq/copy3_of_perguntas-e-respostas-pregao-eletronico)>, acesso em 10 ago. 2016.