

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS  
POLO DE SAPUCAIA DO SUL  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA  
MODALIDADE EAD**

**A UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE  
PREÇOS NAS LICITAÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO  
GAÚCHO, NO ANO DE 2009**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO**

Antonio Paulo Machado Campos

**Santa Maria, RS, Brasil  
2011**

# **A UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS LICITAÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO GAÚCHO, NO ANO DE 2009**

por

**Antonio Paulo Machado Campos**

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública  
– modalidade EAD da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM,  
RS), como requisito parcial para obtenção do grau de  
**Especialista em Gestão Pública.**

Orientadora: **Prof<sup>a</sup>. Tania Moura Silva**  
Co-orientador: **Prof. Bruno Alex Londero**

**Santa Maria, RS, Brasil**  
**2011**

---

© 2011

Todos os direitos autorais reservados a Antonio Paulo Machado Campos. A reprodução de partes ou do todo deste trabalho só poderá ser com autorização por escrito do autor.

Endereço: Rua Doze, n. 2000, Bairro da Luz, Santa Maria, RS, 97110-680

Fone (0xx)55 2225678; Fax (0xx) 2251144; End. Eletr: [ufesme@ct.ufsm.br](mailto:ufesme@ct.ufsm.br)

---

**Universidade Federal de Santa Maria  
Centro de Ciências Sociais e Humanas  
Pólo de Sapucaia do Sul  
Curso de Especialização em Gestão Pública  
Modalidade EAD**

**A comissão examinadora, abaixo assinada,  
aprova a monografia de especialização**

**A UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS  
LICITAÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO GAÚCHO, NO ANO DE  
2009**

elaborada por  
**Antonio Paulo Machado Campos**

como requisito parcial para obtenção do grau de  
**Especialista em Gestão Pública**

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

**Tania Moura Silva, Msc.**  
(Presidente/Orientadora)

---

**Marcelo Trevisan, Msc.**  
**Universidade Federal de Santa Maria**

---

**Luciana Flores Batistella, Dra.**  
**Universidade Federal de Santa Maria**

Santa Maria, 22 de outubro de 2011.

## **RESUMO**

Trabalho de Conclusão de Curso  
Especialização em Gestão Pública  
Universidade Federal de Santa Maria

### **A UTILIZAÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NAS LICITAÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO GAÚCHO, NO ANO DE 2009**

AUTOR: ANTONIO PAULO MACHADO CAMPOS  
ORIENTADORA: PROF<sup>a</sup>. TANIA MOURA SILVA  
CO-ORIENTADOR: PROF. BRUNO ALEX LONDERO  
Santa Maria, 22 de outubro de 2011.

Este trabalho apresenta uma análise a respeito da utilização do Sistema de Registro de Preços nas licitações realizadas pelo Poder Judiciário Gaúcho, no ano de 2009. O texto apresenta a fundamentação teórica referente ao tema, seguida da análise dos dados brutos obtidos por meio dos sistemas informatizados utilizados pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. A metodologia consistiu no estabelecimento da relação entre o preço orçado e o preço adjudicado. A referida análise teve por principal objetivo detectar se houve economia de recursos financeiros com a utilização do Sistema de Registro de Preços. As considerações finais demonstram que a mera comparação entre preço orçado e preço adjudicado não leva em consideração alguns fatores, o que pode significar distorção no cálculo do percentual de economia. Dentre esses fatores estão os custos de transação envolvidos no processo licitatório.

**Palavras-chave:** Compras. Licitações. Processo Licitatório. Poder Judiciário. Custos de Transação.

## **ABSTRACT**

Monograph of Expertise  
Specialization Course in Public Management  
Universidade Federal de Santa Maria

### **THE PRICES REGISTER SYSTEM USED BY THE JUDICIARY OF THE STATE OF RIO GRANDE DO SUL, DURING THE YEAR OF 2009**

AUTOR: ANTONIO PAULO MACHADO CAMPOS

ADVISOR: PROF<sup>a</sup>.TANIA MOURA SILVA

CO-ADVISOR: PROF. BRUNO ALEX LONDERO

Santa Maria, october 22, 2011.

This work presents an analysis about Prices Register System used by the Judiciary of the State of Rio Grande do Sul, during the year of 2009. The text shows a literature review followed by the data analysis. The main purpose of this work is to verify if the Prices Register System brought resources economy. At last it was concluded that the analysis between the calculated prices and the paid prices isn't sufficient to identify if the economy resources happened. It is necessary to consider other facts, like transaction costs.

**Key-words:** Purchases. Licitacion. Licitacion process. Transaction Costs.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	7
1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....	10
1.1 Formação de preços .....	10
1.1.1 Classificação de mercadorias .....	10
1.1.2 Custo de transação .....	10
1.2 Licitação.....	11
1.2.1 Concorrência .....	13
1.2.2 Tomada de preços .....	14
1.2.3 Convite.....	14
1.2.4 Concurso .....	14
1.2.5 Leilão .....	15
1.2.6 Dispensa de licitação .....	15
1.2.7 Inexigibilidade .....	15
1.2.8 Princípios .....	16
1.3 Pregão .....	16
1.4 Registro de preços.....	17
2 METODOLOGIA.....	20
3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS COLETADOS.....	21
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	24
REFERÊNCIAS	

## INTRODUÇÃO

Dentre as diversas formas de controle dos atos praticados pela Administração Pública, a licitação merece especial atenção, pois restringe a subjetividade e a discricionariedade, garante igualdade de condições entre interessados e traz a premissa de prevalência do interesse público, determinando a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração.

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração que será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (CHIAVENATO, 2006, p. 460).

A Lei de Licitações (Lei Federal 8.666/93) e a Lei do Pregão (Lei 10.520/02), que regem os processos de compras governamentais, são leis federais de abrangência nacional, ou seja, obrigam todos os entes da Federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), o que amplia ainda mais seu impacto e importância.

O artigo 15, da Lei Federal 8.666/93 prevê, que as compras, sempre que possível, devem ser processadas por meio do sistema de registro de preços.

Registro de Preços é o sistema de compras pelo qual os interessados em fornecer materiais, equipamentos ou serviços ao Poder Público concordam em manter os valores registrados no órgão competente, corrigidos ou não, por um determinado período e fornecer as quantidades solicitadas pela Administração no prazo previamente estabelecido (MEIRELLES, 1991, p.62).

Conforme Alexandrino e Paulo (2009, p.600): “(...) o sistema de registro de preços serve de orientação para a Administração Pública como um todo, relativamente aos preços praticados nas compras de bens pelos seus órgãos e entidades.”

Esse sistema apresenta como principais benefícios, em relação aos demais procedimentos licitatórios, maior agilidade na realização das compras e ampliação da economia de recursos, pois o procedimento licitatório é realizado uma única vez.



Identificar qual o ganho financeiro que um órgão público obteve em determinada época, no que diz respeito à relação entre o preço orçado e o preço adjudicado, permitiu quantificar essa economia de recursos. A instituição escolhida para realização da pesquisa que deu origem a esta análise foi o Poder Judiciário Gaúcho.

Este trabalho buscou responder a pergunta: Qual o percentual de economia de recursos financeiros na relação entre o preço orçado e o preço adjudicado, pelo Tribunal de Justiça do RS, por meio do sistema de registro de preços, no ano de 2009?

Seu objetivo principal foi detectar o percentual de economia de recursos financeiros, na relação entre o preço orçado e o preço adjudicado, pelo Tribunal de Justiça do RS, por meio do sistema de registro de preços, no ano de 2009.

Para que esse objetivo fosse atingido foram identificados os preços orçados e os preços adjudicados nas licitações do TJ/RS, que utilizaram o Sistema de Registro de Preços no ano de 2009. Durante o referido ano, foram realizados 127 pregões, sendo que desse total, apenas 21 utilizaram o Serviço de Registro de Preços.

O Sistema de Registro de Preços pode ser utilizado nas modalidades concorrência e pregão, mas no caso Poder Judiciário Gaúcho ele é utilizado apenas com o pregão. A cotação de preços é feita por meio de contato, com no mínimo três, fornecedores do ramo do objeto e é feita uma média aritmética dos valores cotados. Quando não é possível pesquisar a quantidade mínima, é feito um levantamento de informações nos valores contratados no ano anterior, registrados nos sistemas informatizados do Tribunal.

O universo pesquisado para este trabalho foi, portanto, apenas esses 21 processos licitatórios, que foram realizados por meio do Sistema de Registro de Preços. Posteriormente, foi calculada a relação entre os preços orçados e os preços pagos. Finalmente, foi identificado qual o ganho alcançado com a utilização do Sistema de Registro de Preços.

O trabalho está dividido em cinco etapas. Na primeira, chamada de Introdução, é apresentado o tema sobre o qual versará o trabalho, bem como, a pergunta que o estudo buscou responder e os objetivos que foram trabalhados. Na segunda etapa, é apresentada a Fundamentação Teórica, que traz informações relacionadas aos temas formação de preços, licitação, pregão e registro de preços. Na terceira etapa, é abordada a Metodologia utilizada no desenvolvimento do

trabalho. A quarta etapa, Análise e Discussão dos Dados Coletados, apresenta os dados relativos aos pregões realizados pelo TJ-RS, durante o ano 2009, que utilizaram o Sistema de Registro de Preços, e analisa essas informações. A quinta e última etapa, aborda as Considerações Finais a respeito dos dados levantados e da análise realizada.

# 1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

## 1.1 Formação de preços

O preço é formado pelo custo de produção acrescido de uma margem de lucro, sendo que essa soma não poderá ser muito maior do que os preços que são cobrados pela concorrência, pois isso certamente inviabilizaria a negociação dos produtos.

Uma das regras básicas de jogo na economia de mercado é a de que o vendedor, em geral, fixa o preço. (...)

Uma outra característica de uma economia de mercado é que em cada indústria, ou seja, em cada ramo de produção, existe um grande número de vendedores. O monopólio tende a ser excepcional (SINGER, 2006, p. 10).

Nos casos em que ocorre monopólio, como por exemplo, na prestação de serviço de energia elétrica, há somente um produtor ou fornecedor daquele determinado produto ou serviço. O comprador normalmente fica em uma condição de negociação bastante desfavorável, pois a menos que ocorra uma situação de interferência do poder público, que influencie ou determine a formação do preço, este será determinado livremente pelo produtor ou fornecedor, que certamente considerará em sua avaliação, o fato de não existirem outras empresas que possam substituí-lo nesse fornecimento.

Quando há poucos produtores ou fornecedores, como no caso dos serviços de telefonia, tem-se o caso de oligopólio.

Com base na hipótese da concorrência perfeita entre unidades produtoras, a teorização acadêmica supunha, até poucas décadas atrás, que, a par de perturbações superáveis em curtos períodos, “tendiam” os preços de mercado a coincidir com os custos unitários de produção. Posteriormente, um maior grau de realismo foi introduzido na chamada teoria dos preços, que passou a admitir a existência de diferentes formas e graus de “imperfeição” no regime de concorrência. Atualmente é, em regra, admitido que a distância mantida entre o preço de venda e o custo unitário depende do poder econômico da empresa produtora, capaz em maior ou menor grau, de impor condições a seu mercado consumidor, aos fatores contratados, de excluir competidores, etc (CASTRO e LESSA, 2008, p. 37).

As situações em que existe uma grande variedade de produtores ou fornecedores caracterizam a concorrência. O poder de negociação do comprador aumenta bastante, pois o produtor ou fornecedor poderá facilmente ser substituído.

#### 1.1.1 Classificação de mercadorias

Mercadorias são classificadas como elásticas aos preços, quando a produção pode ser aumentada à medida que cresce o consumo. É o caso, por exemplo, da indústria de roupas. A maioria dos produtos da indústria e do setor de serviços enquadra-se nessa classificação.

As mercadorias inelásticas aos preços são aquelas em que a produção não pode ser facilmente alterada, por isso a demanda não consegue influenciar diretamente no aumento ou diminuição da produção. Tem-se como exemplo a extração de minérios. Essa classificação é típica da produção agropecuária e extrativista.

Segundo Singer (2006, p. 15): “Acontece algumas vezes – e isso é exceção – que a formação do preço seja inteiramente política, isto é, que dependa das relações de força entre os Estados compradores e de Estados vendedores. É o caso do petróleo.”

#### 1.1.2 Custos de transação

Os custos de transação são aqueles recursos gastos na preparação e na efetivação das transações comerciais.

Sobre a formação dos custos de transação, Campanário (2002) afirma que são compostos pelo custo de transação direto (CD) e pelo custo de transação indireto (CI).

O Custo de transação direto inclui todos os custos de circulação requeridos para efetuar uma transação, incluindo, por exemplo, o tempo gasto na busca das informações e as despesas de comunicação entre os agentes envolvidos na negociação. Embora impacte no preço final da mercadoria, não pode ser considerado como um custo de produção, pois não está diretamente relacionado ao processo produtivo. É um custo relacionado especificamente aos procedimentos utilizados para efetivar a troca de bens e serviços entre fornecedores e

compradores. Portanto, quanto maior for o número de obstáculos a serem superados durante o processo de compra, maior será esse custo.

O custo de transação indireto está intimamente relacionado ao processo de trabalho dos agentes envolvidos, também denominado *workflow*. São os custos das atividades praticadas com vistas à tomada de decisão em cada uma das etapas da transação.

Na economia real, longe das abstrações microeconômicas dos manuais de economia, é raro encontrar alguma transação que possa ser realizada sem que se tenha que incorrer em algum tipo de custo, como pesquisa de preços, telefonemas, contratos, negociações e diversos outros procedimentos que acabam tornando os custos totais mais elevados. A idéia de uma economia em que as mercadorias são homogêneas, os agentes são atomizados, tomadores de preços e, sobretudo, possuem plena informação, só é possível nos modelos teóricos elaborados dentro do contexto da teoria neoclássica. Na observância das características citadas anteriormente, as transações seriam realizadas com total segurança, rapidez e não haveria custos adicionais para ofertantes e demandantes, a não ser aqueles relacionados ao custo de produção do bem e a remuneração dos fatores de produção diretamente relacionados ao processo de elaboração do mesmo (REGUEIRA, 2011).

## 1.2 Licitação

A licitação é a forma pela qual a Administração Pública, direta e indireta com suas fundações, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações governamentais, nas três esferas, federal, estadual, municipal e Distrito Federal são, por força legal, obrigados a adquirir bens e realizar obras e serviços.

Pode-se conceituar licitação da seguinte maneira: é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obra, serviço ou de uso exclusivo de bem público, segundo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados (MELLO, 2010, p. 526).

A licitação é um procedimento formal pelo qual a Administração estabelece condições, em seu ato convocatório, às empresas para que ofereçam propostas, desde que tenham interesse, para fornecer bens ou serviços.

Segundo Justen Filho (2010, p. 427): “O procedimento de licitação reduz

drasticamente a liberdade de escolha do administrador.”

São modalidades de licitação: a concorrência, o convite, a tomada de preços, o concurso e o leilão. Há ainda o pregão, que é uma modalidade recente, instituído pela Lei Federal 10.520, em 17 de julho de 2002. A concorrência é utilizada nas contratações de maior valor, na compra de bens imóveis pela Administração, na alienação ou outorga de concessão de direito real de uso sobre imóvel estatal e nas licitações internacionais. A tomada de preços é utilizada para contratações de médio vulto. O convite é uma modalidade mais informal, utilizada em contratações de valor reduzido. O concurso é utilizado em contratações de trabalho técnico, científico ou artístico. O pregão destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, não está sujeito às limitações de valores impostas às demais modalidades e pode ser realizado tanto de forma presencial, quanto eletrônica.

As modalidades de licitação são as que estão expressas em lei, não podendo o administrador criar uma nova ou mesmo mesclar as particularidades de cada uma delas, criando uma terceira.

Em regra, a definição da modalidade licitatória é feita em razão do provável valor da contratação, estando os limites de cada uma delas previstos expressamente em lei. Tal não ocorre no concurso e no leilão (...). E cada uma das modalidades licitatórias possui procedimentos estruturados de acordo com as particularidades do objeto a ser contratado (RIO GRANDE DO SUL, 2009, p. 149).

A Lei Federal 8.666/93 apresenta em seu art. 23, os limites de valores a serem observados na determinação da modalidade de licitação a ser utilizada.

I - para obras e serviços de engenharia:

a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);

b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);

c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) (BRASIL, 2010).

Além de instituir as modalidades, a Lei Federal 8.666/93 também determinou os tipos de licitação, que são em número de quatro: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta. Os tipos funcionam como critério de julgamento. Quando uma licitação é de tipo menor preço, o fator preponderante para escolha da proposta mais vantajosa é simplesmente o preço. O tipo melhor técnica é

geralmente utilizado em contratações de serviços de natureza intelectual, como por exemplo, a elaboração de projetos. A utilização do tipo técnica e preço permite a análise dos dois fatores, que deverá ser realizada mediante critérios bem claros de ponderação. O tipo maior lance ou oferta é utilizado para alienação de bens ou concessão de direito real de uso.

A licitação é composta por duas fases: interna e externa. Na fase interna é definida a necessidade de aquisição de bens ou contratação de serviços. A partir dessa tomada de decisão é feito o termo de referência ou projeto básico, após é confeccionado o edital e dada a devida publicidade. Depois de publicado o edital, o mesmo pode ser questionado ou impugnado. Na abertura da licitação, que vai depender da modalidade escolhida, por exemplo, no convite, na concorrência e na tomada de preço a sessão de habilitação é realizada antes da fase de abertura da proposta econômica, no caso do, primeiramente é efetuada a disputa de lances e somente após a conclusão da mesma, o vencedor é habilitado.

A Lei de Licitações (Lei Federal 8.666/93) prevê ainda a contratação direta por meio de inexigibilidade de licitação, quando há inviabilidade de competição e a dispensa de licitação, que tem seus casos previstos no art. 24.

### 1.2.1 Concorrência

Na concorrência os interessados em sua fase inicial de habilitação deverão comprovar que possuem os requisitos exigidos no edital para que possam executar seu objeto.

A concorrência poderá ser utilizada quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”.

Segundo Di Pietro (2009, p.382): “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 (art. 22, §1º).”

Por ser a modalidade de licitação que possui a maior alçada, em termos de valor e complexidade, é a única que poderá ser utilizada em qualquer caso, uma vez, a critério da Administração Pública, poderá, como regra geral, substituir quaisquer outras modalidades (RIO GRANDE DO SUL, 2009, p. 147).

Portanto, a concorrência é a modalidade de licitação que pode ser utilizada independente do valor do objeto, quer seja para compras, contratações ou alienações de bens imóveis, nas concessões de direito real de uso e em licitações internacionais.

### 1.2.2 Tomada de Preços

A tomada de preços é a modalidade de licitação em que participam interessados já cadastrados, ou que atendam a todas as condições exigidas para o devido cadastramento, até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas. Essa modalidade poderá utilizar tanto o tipo melhor técnica, quanto o técnica e preço.

### 1.2.3 Convite

O convite é a modalidade de licitação em que a Administração encaminha uma carta-convite para fornecedores do objeto a ser contratado, que podem estar previamente cadastrados ou não. A Administração deve convidar no mínimo três fornecedores e afixar em local apropriado, uma cópia do instrumento convocatório, o que possibilitará que outros fornecedores manifestem interesse em participar do processo. Essa manifestação deve ocorrer em até 24 horas da apresentação das propostas.

E nos termos do § 6º do art. 22 da Lei Federal nº 8.666/93, quando da realização do convite e existindo na praça mais de 3 (três) possíveis interessados, a cada novo convite – feito para objeto idêntico ou assemelhado – é obrigatório o convite a, no mínimo, mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não-convidados nas últimas licitações (RIO GRANDE DO SUL, 2009, p. 148).

### 1.2.4 Concurso

Concurso é a licitação entre interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes no instrumento convocatório publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.



O concurso é uma modalidade para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante premiação ou remuneração aos vencedores.

#### 1.2.5 Leilão

Leilão é a modalidade de licitação entre interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos apreendidos ou penhorados, legalmente, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19 da Lei 8.666/93, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

#### 1.2.6 Dispensa de Licitação

A licitação será dispensável nos casos previstos no art. 24 da Lei 8.666/93. Alguns exemplos dessa previsão são:

- nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem;
- nos casos de emergência ou de calamidade pública;
- quando não acudirem interessados à licitação anterior e esta, justificadamente, não puder ser repetida sem prejuízo para a Administração;
- quando a União tiver que intervir no domínio econômico para regular preços ou normalizar o abastecimento;
- quando as propostas apresentadas consignarem preços manifestamente superiores aos praticados no mercado nacional.

#### 1.2.7 Inexigibilidade

A licitação é inexigível nos casos previstos no art. 25 da Lei 8.666/93. Como exemplo da inexigibilidade tem-se:

- aquisição de materiais, equipamentos, ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo;
- contratação de serviços técnicos de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a

inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.

### 1.2.8 Princípios

A Administração Pública deve pautar-se por uma série de princípios estabelecidos pela Constituição Federal (Brasil, 2011): “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.”

Além desses princípios comuns a toda Administração Pública, os processos licitatórios devem seguir também alguns princípios específicos. Os mais importantes são a vinculação ao instrumento convocatório e o julgamento objetivo.

Vinculação ao instrumento convocatório: este princípio impede que a Administração Pública se afaste das normas e condições impostas pelo instrumento convocatório durante a realização de um procedimento licitatório. A partir dele se afirma que o edital é a lei interna da licitação, ressaltando a sua inexorável observância. O instrumento convocatório pode ser tanto um edital, quanto um convite, os quais guiam o processamento da licitação e servem de parâmetro para formalização do futuro contrato administrativo.

(...)

Julgamento objetivo: trata-se de um comando em que julgar objetivamente significa julgar de acordo com critérios previamente definidos, vedando-se ao administrador público a possibilidade de escolher segundo preferências pessoais. O art. 45 da Lei Federal nº 8.666/93 reafirma o dever de julgar objetivamente, conforme o tipo de licitação escolhido e os critérios previamente definidos no instrumento convocatório. (RIO GRANDE DO SUL, 2009, p. 138).

### 1.3 Pregão

O pregão, que é regido pela Lei 10.520/02, é uma forma de adquirir bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor, sempre através do tipo menor preço.

O “pregão” que nascera inconstitucional, mas que em decorrência da Lei 10.520, de 17.7.2002 fora convalidado, (...) pode ser entendido como a modalidade de licitação para aquisição de *bens e serviços comuns qualquer que seja o valor estimado da contratação*, em que a disputa pelo fornecimento é feito por meio de propostas e lances em sessão pública (MELLO, 2010, p. 563).

Por meio da Lei nº 10.520 de 2002 foi instituída a modalidade “Pregão”, uma das mais utilizadas atualmente. Esta modalidade, aplicável em qualquer esfera de governo tornou mais eficiente (célere) os processos licitatórios e é aplicável a bens e serviços comuns... (CHIAVENATO, 2006, p. 462).

A disputa para ofertar bens ou serviços no pregão é realizada em sessão pública, com a presença dos licitantes em um local físico ou virtual. Cabe salientar ainda que no pregão são invertidas as fases de habilitação e lances. Primeiramente, ocorrem os lances e posteriormente, somente o vencedor é habilitado.

#### **1.4 Registro de Preços**

No Sistema de Registros de Preços, a Administração Pública estabelece contato com os fornecedores para realizar levantamento dos preços dos produtos e serviços que poderão ser contratados futuramente. Os preços encaminhados pelos fornecedores são registrados e é realizado o cálculo da média dos preços fornecidos para cada um dos itens.

Ficam então, fixados os preços referentes aos itens pesquisados, que terão validade pelo período de até um ano, conforme determinado pela Administração.

Não há obrigatoriedade, por parte da Administração, de adquirir os produtos ou serviços.

O denominado “sistema de registro de preços” é um meio apto a viabilizar diversas contratações de compras, concomitantes ou sucessivas, sem a realização de um específico procedimento licitatório previamente a cada uma, por um ou mais de um órgão ou entidade da Administração Pública (ALEXANDRINO e PAULO, 2009, p. 599).

Esse sistema não pode ser considerado modalidade ou tipo de licitação, mas sim uma ferramenta de auxílio para a realização de compras pela Administração Pública, que envolva materiais de uso frequente e algumas contratações de serviços.

Segundo Gasparini (2009, p.502): “Estabelece o art. 15, II, do Estatuto federal Licitatório, que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através do sistema de registro de preços ou, simplesmente, registro de preços.”

Esse procedimento possibilita maior rapidez nas aquisições, pois elimina a necessidade de repetir licitações de bens e serviços semelhantes. A Administração realiza uma única licitação e registra esses preços. A qualquer momento, durante o período de validade do registro, que é de até doze meses, poderá adquirir os

produtos e os serviços registrados.

Segundo Brasil (2011) na Lei 3.931/2011, em seu Art. 4º: “O prazo de validade da Ata de Registro de Preço não poderá ser superior a um ano, computadas neste as eventuais prorrogações.”

A agilidade do sistema propicia economia dos recursos públicos, pois, o processo é realizado somente uma vez, não necessitando que os servidores e toda a estrutura da Administração se mobilizem durante diversas vezes para um único objetivo.

Ademais, o Sistema de Registro de Preços facilita a gestão orçamentária dos recursos. Como não há compromisso de aquisição por parte da Administração, não há necessidade de reserva prévia dos recursos na fase da licitação, o qual só se efetivará com a celebração do contrato. Assim, o administrador poderá optar pela alocação dos recursos em necessidades administrativas mais urgentes, obtendo vantagens com essa mobilidade orçamentária (SÃO PAULO, 2010).

Além disso, a Administração não precisa de um espaço físico e servidores direcionados para gestão de um estoque, pois as aquisições podem ser feitas à medida que for detectada a necessidade.

## **2 METODOLOGIA**

A pesquisa teve por objetivo, identificar o percentual de economia de recursos financeiros na relação entre o preço orçado e o preço adjudicado, pelo Tribunal de Justiça do RS, por meio do sistema de registro de preços, no ano de 2009. Para tanto, foi realizada um pesquisa documental, seguida de uma análise descritiva da situação.

O levantamento foi realizado nas atas, editais e nos sistemas informatizados do Tribunal de Justiça do Estado do RS. O universo pesquisado para este trabalho foi composto pelos 21 processos licitatórios, que foram realizados por meio do Sistema de Registro de Preços, durante o ano de 2009.

### 3 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS DADOS COLETADOS

Ao se analisar puramente os dados brutos relativos aos pregões realizados pelo TJ-RS, durante o ano de 2009, que utilizaram o Sistema de Registro de Preços, que no Tribunal é chamado de Serviço de Registro de Preços (Figura 1), percebe-se, que o resultado significou um percentual de economia entre os valores contratados e os valores adjudicados, de 21,55%, o que representou R\$ 1.061.913,82 (um milhão, sessenta e um mil, novecentos e treze reais com oitenta e dois centavos).

<b>TJ-RS - Licitações Registro de Preços</b>	<b>Previsto</b>	<b>Adjudicado</b>	<b>Economia = 21,55%</b>
<b>Totais</b>	<b>4.926.620,78</b>	<b>3.864.706,96</b>	<b>1.061.913,82</b>
<b>Percentual de economia</b>			<b>-21,55%</b>

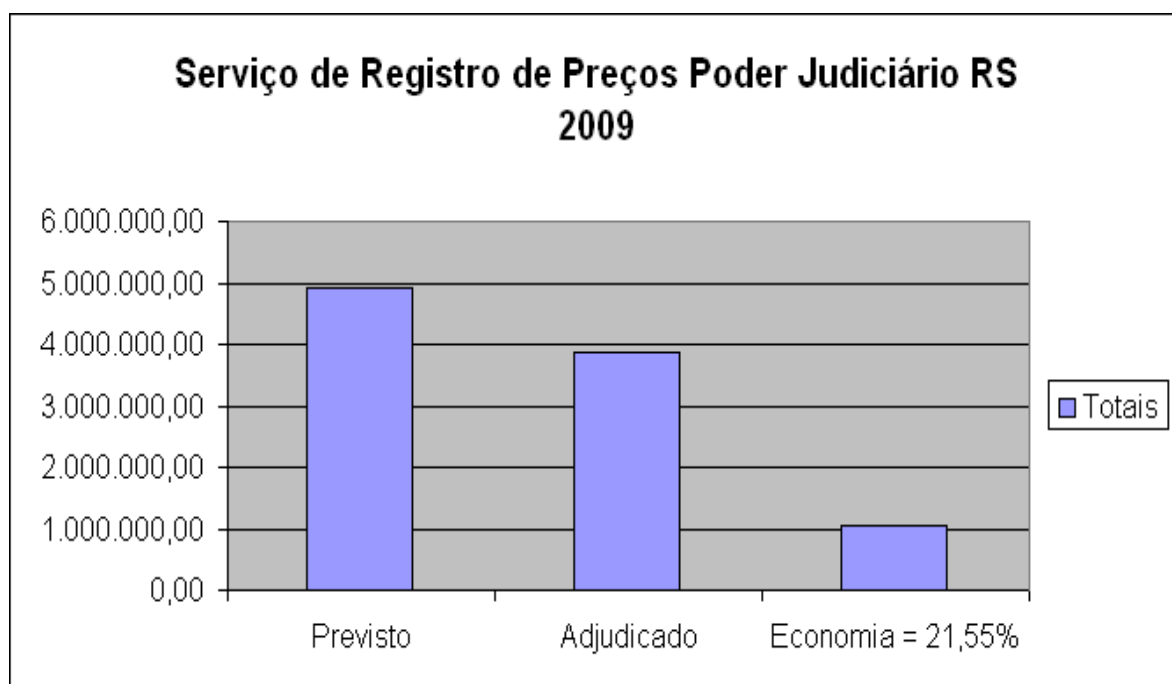


Figura 1 – Percentual de economia com a utilização do Sistema de Registro de Preços

Esses dados levam a crer que o sistema propiciou uma grande economia aos cofres do Poder Judiciário.

Mas aprofundando a análise, é possível observar alguns pontos de distorção no processo. O primeiro ponto de distorção é a desconsideração dos custos envolvidos na transação (custos de transação), tais como as horas trabalhadas dos

magistrados, servidores e estagiários que atuaram nas diversas etapas de cada certame licitatório. Da mesma forma, não são computadas as despesas de custeio envolvidas, tais como água, luz e material de expediente.

Os valores registrados e considerados no cálculo não incluem esse tipo de custo, o que certamente ocasiona distorções na análise da economia realizada com o processo.

O impacto dos procedimentos e rotinas adotados nas compras governamentais representa relevante componente de custo que não é facilmente quantificável... Com efeito, os custos de transação são um parâmetro a ser também considerado na avaliação de melhorias nas regras e procedimentos que regulam as compras e contratações governamentais. Os custos de transação podem ser incorridos em ambos os lados do processo de compras. Macmillan (1998) refere-se aos seus principais componentes, baseando-se no estudo de contratações de alta complexidade, que têm por objeto os projetos de engenharia. Pelo lado do governo, estão presentes na elaboração de projetos e editais, na seleção de técnicos e na realização de estudos econômicos e de engenharia, quando necessários, na pré-qualificação dos proponentes e na avaliação e classificação das propostas, dentre outros. Pelo lado dos participantes, envolvem a realização dos estudos iniciais de viabilidade, a assimilação dos conteúdos dos regulamentos do processo de compras, a realização de estudos de economia e de engenharia para a identificação dos custos de implementação do projeto e, em alguns casos, para a constituição de consórcios, além dos procedimentos exigidos na preparação da proposta e no cumprimento das obrigações contratuais, legais e regulatórias. Em suma, os custos de transação envolvem a realização de estudos para cumprimento de requisitos técnicos e de procedimentos requeridos no relacionamento com o Governo (Op. cit.: 1998: 5). Pesquisas empíricas analisadas por Macmillan referem-se a valores da ordem de 5 a 10% do valor total de um projeto contratado junto a governo, como atribuíveis a custos de transação (FERNANDES, 2011, p 52).

Uma outra constatação é que na modalidade pregão geralmente há vários itens envolvidos e isto gera o segundo ponto de distorção no resultado, ou seja, é feita a cotação para, por exemplo, 10 itens e se um ou mais desses itens restarem desertos ou forem cancelados, não é realizado nenhum tipo de registro a respeito. Portanto, o cálculo da economia também desconsidera esse fator.

O terceiro ponto de distorção está na realização da cotação de preços. Os fornecedores sempre acrescentam um valor extra sobre o preço de mercado, uma vez que esta transação será feita mediante empenho, o que significará um prazo maior para recebimento dos valores, em caso de celebração de contrato.

Percebe-se, portanto, que não é possível afirmar que a utilização de registro de preços na modalidade pregão, pelo Tribunal de Justiça do Estado do RS, no ano de 2009, tenha efetivamente atingido os níveis de economia encontrados durante o

processo de análise dos dados obtidos pela consulta aos sistemas informatizados.

Os pontos de distorção mencionados anteriormente - desconsideração dos custos envolvidos na transação (custos de transação), nem todos os itens cotados são adjudicados ao final do processo licitatório e o fato dos fornecedores normalmente informarem preços superiores ao mercado, quando estão negociando com o setor público - impedem que se tenha a dimensão exata da diferença entre a os valores que seriam pagos na aquisição dos produtos sem o sistema de registro de preços e quanto foi efetivamente adjudicado.

Desta forma, torna-se impossível determinar a economia atingida, pois para tanto seria fundamental orçar a previsão de gasto, identificando o quanto seria pago por cada item e qual seria o custo de transação associado para desenvolvimento do processo licitatório. Esses dados deveriam ser cotejados com os valores obtidos por meio da soma entre os valores efetivamente desembolsados no pagamento dos itens contratados e os custos de transação envolvidos. Esse procedimento permitiria identificar se realmente ocorreu economia de recursos no processo e em caso afirmativo, qual o real percentual.

Os sistemas informatizados utilizados pelo Tribunal de Justiça atualmente não permitem que os dados sejam discriminados neste nível.



## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O levantamento dos dados referente às diferenças entre os valores orçados e os valores contratados pelo Tribunal de Justiça do RS, por meio do sistema de registro de preços, no ano de 2009, apresenta uma economia financeira bastante significativa de 21,55%.

Esse levantamento considera puramente os preços, ou seja, não estão presentes no cálculo os recursos gastos para preparar e efetivar a transação comercial (custos de transação). Essa é uma situação que se repete em toda a Administração pública, independente da esfera ou do poder. A maior prova disso é verificada ao acessarmos os sites governamentais, pois todos divulgam altos índices de economia, sempre desconsiderando os pontos de distorção destacados nesse trabalho.

Também não é considerado o fato de que a modalidade pregão geralmente envolve vários itens, sendo que alguns podem resultar desertos ou cancelados. Esse valor não é retirado do total orçado no momento de verificar qual foi o percentual de economia.

Além disso, a cotação de preços apresenta valores acima do mercado, pois ao saber que a venda é para a Administração Pública, os fornecedores tendem a aumentar os valores, para compensar o fato de que o procedimento utilizado para realização da despesa envolve empenho, liquidação e somente após é realizado o pagamento, o que poderá significar muitos meses de espera.

Percebe-se, portanto, que o cálculo levando em consideração simplesmente os dados brutos encontrados no sistema de informações utilizado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, não permite que se tenha a real dimensão da possível economia alcançada, pois há muitas variáveis envolvidas, que são desconsideradas.

Para que se possa aprofundar a análise das questões identificadas como pontos de distorção, sugere-se que o Tribunal de Justiça do RS passe a utilizar dados que permitam o cálculo de uma estimativa dos custos de transação. Por exemplo, para que se possa apurar uma média de horas/homem envolvidas na elaboração, execução e finalização dos processos licitatórios, seria interessante que o sistema de informações pudesse contabilizar esse indicador mediante o controle

de tempo em que o servidor fica conectado no sistema em cada processo licitatório. Quanto aos custos envolvendo água, luz, material de expediente, computador, conexão de rede e internet, poderiam ser apurados mediante medição em alguns processos para se ter uma estimativa. Com essas duas sugestões seria possível ao menos se ter uma noção do custo de transação.

Com relação aos próximos estudos desenvolvidos a respeito do tema, é importante que sejam realizados levantamentos em outros Tribunais estaduais brasileiros e até mesmo em outros poderes, para que seja possível estabelecer uma comparação entre as próximas análises e as informações aqui apresentadas.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito administrativo descomplicado**. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2009.

BRASIL. **Constituição federal**. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>  
Acesso em 30 nov. 2011.

BRASIL. Decreto n.º 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2001/D3931htm.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm)>. Acesso em 13 jul. 2010.

BRASIL. Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em 13 jul. 2010.

BRASIL. Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/2002/L10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm)>. Acesso em 13 jul. 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientações básicas. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006. Disponível em:  
<[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes\\_contratos/LICITACOES\\_CONTRATOS\\_3AED.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos/LICITACOES_CONTRATOS_3AED.pdf)>. Acesso em 13 jul. 2010.

CAMPANÁRIO, Milton de Abreu. **Modelagem de impacto de sistema eletrônico de compras públicas**: estudo de caso da BEC/SP.  
<[http://www.fundacaofia.com.br/pgtusp/pesquisas/arq\\_pronex/sub06/paper%20custo%20transa%E7%E3o.pdf](http://www.fundacaofia.com.br/pgtusp/pesquisas/arq_pronex/sub06/paper%20custo%20transa%E7%E3o.pdf)>. Acesso em 24 mar. 2011.

CASTRO, Antonio Barros de. LESSA, Carlos Francisco. **Introdução à economia**: uma abordagem estruturalista. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração geral e pública**: Teoria e Questões com Gabaritos. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di Pietro. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2010.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Sistemas de compras eletrônicas e sua aplicação à administração pública**: o caso do SIASG/Comprasnet. Disponível em:  
<[www.planejamento.gov.br/secretarias/.../Dissertacao\\_CIRO.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/.../Dissertacao_CIRO.pdf)>. Acesso em 30

nov. 2011.

GASPARINI, Diogenes. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2009.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEIRELLES, Helly Lopes. **Licitação e contrato administrativo**. São Paulo: RT, 1991.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de Mello. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2010.

REGUEIRA, Krongnon Wailamer de Souza. **O setor imobiliário informal e os direitos de propriedade**: o que os imóveis regularizados podem fazer pelas pessoas de baixa renda dos países em desenvolvimento. Disponível em <<http://www.eumed.net/tesis/2008/kwsr/>>. Acesso em 20 mar. 2011.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Fazenda. **Manual do gestor público**: um guia de orientação ao gestor público. Porto Alegre: CORAG, 2009.

SÃO PAULO. Secretaria de Gestão Pública. **Sistema de registro de preços (SRP)**: veja as novas funções de pesquisas. Disponível em: <<http://www.pregao.sp.gov.br/noticias/MostraNoti.asp?par=464>>. Acesso em 12 set. 2010.

SINGER, Paul. **Aprender economia**. São Paulo: Contexto, 2006.