

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
ESCOLA DE GOVERNO PROF. PAULO NEVES DE CARVALHO

OS REFLEXOS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NA EFICIÊNCIA DA  
ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAIS NO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS:

Um estudo de caso na área da saúde

**Liliane Gualberto Scalioni**

**Belo Horizonte**

2009

Liliane Gualberto Scalioni

OS REFLEXOS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS NA EFICIÊNCIA DA  
ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAIS NO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS:

Um estudo de caso na área da saúde

Monografia apresentada a Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (EGMG) da Fundação João Pinheiro (FJP), como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientador: Hugo Ferreira Braga Tadeu

**Belo Horizonte**

2009

S282r Scalioni, Liliane Gualberto

Os reflexos do sistema de registro de preços na eficiência da administração de materiais no governo do Estado de Minas: um estudo de caso na área da saúde /Liliane Gualberto Scalioni. – Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro /Escola de Governo Prof.º Paulo Neves de Carvalho, 2009.

86 f. : il.

Orientador: Professor Hugo Ferreira Braga Tadeu.  
Monografia (graduação) – Fundação João Pinheiro /Escola de Governo Prof.º Paulo Neves de Carvalho. Curso de Graduação em Administração Pública.

1. Licitação 2. Registro de Preços 3. Administração de Materiais

CDU: 658.715

Liliane Gualberto Scalioni

**Os reflexos do sistema de registro de preços na eficiência da administração de materiais no governo do Estado de Minas: um estudo de caso na área da saúde**

Monografia apresentada a Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho (EGMG) da Fundação João Pinheiro (FJP), como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

---

Hugo Ferreira Braga Tadeu (orientador) - FJP

---

Ester Carneiro - FJP

---

Giovanni Caixeta - FJP

Belo Horizonte, 4 de novembro de 2009

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por dar-me força e perseverança durante toda esta jornada.

Ao professor Hugo Ferreira Braga Tadeu, orientador, pelas grandes contribuições para a realização deste trabalho.

Aos meus familiares, amigos e namorado pelo incentivo, pelas sugestões e pela colaboração nos momentos difíceis.

Aos membros da Diretoria Central de Licitações e Contratos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, em especial à Ana Luisa Hirle, pela atenção e por compartilharem comigo conhecimentos sobre o tema.

A todos os entrevistados, que se dispuseram a contribuir com informações importantíssimas para tornar possível a conclusão desta pesquisa.

## **RESUMO**

O presente trabalho tem como objetivo analisar os reflexos do sistema de registro de preços na eficiência da Administração de Materiais do Estado de Minas, com enfoque nos órgãos da área da saúde, que utilizam amplamente esta ferramenta. Foram utilizados na análise os referenciais teóricos da Administração de Materiais, das Licitações Públicas e do Registro de Preços. Desenvolveu-se uma pesquisa qualitativa, cujos dados obtidos através de entrevistas semi-estruturadas, permitiram a verificação das contribuições do registro de preços para a eficiência da administração de materiais dos órgãos públicos mineiros, bem como das dificuldades enfrentadas na utilização deste mecanismo.

Palavras-chave: Sistema de Registro de Preços; Administração de Materiais; eficiência administrativa; licitação.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 Organograma logístico para Administração de Materiais .....	19
FIGURA 2: Papel estratégico da logística da empresa.....	21
FIGURA 3: Principais atividades de gestão de estoques .....	23
FIGURA 4: Amplitude da Compra .....	27

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado  
SPGF – Superintendência de Planejamento, gestão e Finanças  
SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão  
SCRLP – Superintendência Central de Recursos Logísticos e Patrimônio  
SIAD – Sistema Integrado de Administração de Materiais  
SIAFI/MG – Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais  
SRP – Sistema de Registro de Preços  
ARP – Ata de Registro de Preços  
RP – Registro de Preços  
SIRP – Sistema Informatizado de Registro de Preços  
SIREP – Sistema Integrado de Registro de Preços  
SRPP – Sistema de Registro de Preços Permanente  
SES – Secretaria de Estado da Saúde  
FHEMIG – Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais  
IPSEMG – Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais  
IPSM – Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais  
HEMOMINAS – Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia de Minas Gerais

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>2 CONTEXTUALIZAÇÃO .....</b>	<b>12</b>
2.1 O PROJETO CHOQUE DE GESTÃO .....	14
<b>3 ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAIS.....</b>	<b>17</b>
3.1 DEFINIÇÃO.....	17
3.2 LOGÍSTICA E ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAIS .....	20
3.3 GESTÃO DE ESTOQUES.....	22
3.3.1 Cadastramento de materiais .....	23
3.3.2 Previsão de Consumo .....	24
3.3.3 Políticas de estoques.....	25
3.4 COMPRAS.....	26
3.4.1 Cadastro de Fornecedores.....	28
3.4.2 Compras Locais e Compras por Importação.....	28
3.4.3 Diligenciamento.....	29
3.5 ALMOXARIFADO .....	29
3.5.1 Recebimento.....	30
3.5.2 Armazenagem.....	30
3.5.3 Venda de inservíveis .....	31
3.5.4 Distribuição .....	32
3.6 INVENTÁRIO FÍSICO .....	32
<b>4 COMPRAS GOVERNAMENTAIS.....</b>	<b>34</b>
4.1 LICITAÇÃO.....	34
4.1.1 Conceito e finalidades.....	34
4.1.2 Legislação sobre Licitação.....	36
4.1.3 Modalidades de Licitação.....	38
4.1.4 Tipos de Licitação.....	40
4.1.5 Exceções ao dever de licitar .....	41
4.1.6 Etapas da Licitação .....	42
4.2 PRÁTICAS RECENTES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	44
<b>5 O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS.....</b>	<b>48</b>
5.1 DEFINIÇÃO.....	48
5.2 ETAPAS DO PROCEDIMENTO PARA REGISTRO DE PREÇOS .....	51
5.3 NORMATIZAÇÃO.....	52
5.4 A REGULAMENTAÇÃO EM MINAS GERAIS: O DECRETO Nº 44.787/2008.....	54
5.5 VANTAGENS E DESVANTAGENS DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS .....	60
<b>6 METODOLOGIA DE PESQUISA .....</b>	<b>64</b>
<b>6.1 TIPOLOGIAS DA PESQUISA .....</b>	<b>64</b>
6.1.1 Quanto aos objetivos.....	64
6.1.2 Quanto aos procedimentos.....	65
6.1.3 Quanto à abordagem do problema .....	66
<b>6.2 UNIVERSO, AMOSTRA E SELEÇÃO DE SUJEITOS.....</b>	<b>66</b>
<b>6.3 COLETA DE DADOS .....</b>	<b>67</b>
<b>6.4 TRATAMENTO E ANÁLISE DOS DADOS.....</b>	<b>68</b>
<b>7 ESTUDO DE CASO.....</b>	<b>69</b>
7.1 RESULTADOS .....	69
<b>8 CONCLUSÃO .....</b>	<b>80</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>82</b>
<b>APENDICE – ROTEIRO DE ENTREVISTA.....</b>	<b>85</b>

## 1 INTRODUÇÃO

As organizações, públicas ou privadas, necessitam de insumos para permanecerem em funcionamento e atingirem seus fins. A Administração de Material tem como objetivo determinar as estratégias de abastecimento, para que as compras sejam realizadas nas quantidades e no momento adequados. Assim, envolve a coordenação dos materiais, de forma a permitir a racionalização de sua manipulação, o que implica em estabelecer normas, critérios, rotinas operacionais ou sistemas que permitam que as ações ocorram de forma harmônica.

No setor público, embora essa área não represente uma atividade fim dessas organizações, por constituir suporte à prestação de serviços aos cidadãos, o seu bom funcionamento é de suma importância para que as atividades da Administração sejam desempenhadas com eficiência e com a adequada utilização dos recursos.

Sabe-se que administrar com eficiência a exatidão os movimentos de entrada e saída dos materiais necessários à manutenção da rotina de uma organização é tarefa bastante difícil, e a confiabilidade e qualidade dos serviços públicos dependem (em certa medida) do suprimento de materiais e serviços para execução das atividades, o que justifica dedicar atenção especial a essa área.

Neste aspecto, o Sistema de Registro de Preços se configura como uma ferramenta promissora para dar agilidade às compras e contratações, sendo de grande relevância um trabalho que avalie como o procedimento tem sido realizado no Estado de Minas Gerais, bem como as suas potencialidades e as suas restrições para a eficiência das compras públicas.

Este trabalho discorre sobre as práticas recentes de gestão de compras adotadas no Estado de Minas Gerais, enfatizando a utilização do Sistema de Registro de Preços e as possíveis contribuições deste mecanismo para a eficiência da Administração de Materiais.

Estruturalmente, o conteúdo deste estudo está dividido em oito capítulos. O primeiro, ora apresentado, busca introduzir o tema e o plano deste estudo.

O Capítulo 2 apresenta uma contextualização acerca do modelo de gestão da administração pública, que incorporou novos elementos a partir da Reforma Gerencial, ocorrida na década de 90. Discorre também sobre algumas medidas de gestão adotadas no governo de Minas Gerais, a partir do “Projeto Choque de Gestão”.

O Capítulo 3 aborda alguns conceitos importantes para o desenvolvimento do trabalho no que tange a área de Administração de Materiais, em especial o setor de compras das organizações.

O Capítulo 4 descreve o marco regulatório e as práticas recentes relacionadas às compras governamentais.

O Capítulo 5 está direcionado ao Sistema de Registro de Preços, tratando de sua regulamentação e o seu funcionamento em âmbito estadual.

O Capítulo 6 descreve a metodologia utilizada no desenvolvimento do trabalho.

O capítulo 7 demonstra, através de um estudo de caso, a utilização do Sistema de Registro de Preços nos órgãos públicos do Estado.

O Capítulo 8 aponta as conclusões sobre o estudo desenvolvido.

Por fim, seguem as referências bibliográficas.

## 2 CONTEXTUALIZAÇÃO

O crescimento distorcido do Estado e o processo de globalização, a partir dos anos 70, impuseram, em todo o mundo, a redefinição das funções do Estado e da sua burocracia. Em resposta à crise enfrentada pelo Estado, definida enquanto crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado e como uma crise da forma burocrática como o Estado é administrado, idéias de descentralização e de flexibilização administrativa ganham espaço em todos os governos. Surge a administração pública gerencial, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas.

Os processos básicos da reforma do Estado dos Anos 90, de acordo com Pereira (1998), são quatro: a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de privatizações, publicizações e terceirizações<sup>1</sup>; a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulamentação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional; o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial, e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas do Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças á existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos.

Assim, para Pereira (1998), o Estado do século vinte-e-um será um Estado Social-Liberal: social porque continuará a proteger os direitos sociais e a promover o desenvolvimento econômico; liberal porque o fará usando mais controles de mercado e menos controles administrativos.

No Brasil, a percepção da natureza da crise ocorreu em meio ao desenrolar da própria crise: entre 1979 e 1994 o país viveu um período de estagnação da renda per capita e de inflação sem precedentes. Uma das principais causas da obtenção desses indicadores econômicos foi a crise do Estado, a qual se desencadeou em 1979, com o segundo choque do

---

<sup>1</sup> Segundo Pereira (1998), privatização é um processo de transformar uma empresa estatal em privada. Publicização é transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal. Terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio.

petróleo e agravou-se a partir da Constituição de 1988, momento em que a administração pública brasileira passa a sofrer de um enrijecimento burocrático extremo. A sobrevivência do patrimonialismo, somado ao fortalecimento da burocracia, culminou no alto custo e na baixa qualidade da administração pública brasileira.

Assim, a reforma no país foi pensada e levada adiante em função das nossas necessidades, dos nossos problemas e adaptada às nossas realidades. A reforma da economia e do Estado iniciou-se com o governo Collor, no qual dois passos decisivos foram dados nessa direção: a abertura comercial e os avanços decisivos relacionados ao ajuste fiscal. Porém, na área da administração pública, as tentativas de reforma foram fracassadas.

A partir de 1995, com o governo Fernando Henrique Cardoso, iniciou-se efetivamente a reforma gerencial, com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado e o envio para o Congresso Nacional da emenda da administração pública que se transformaria, em 1998, na Emenda 19, com os objetivos de facilitar o ajuste fiscal e de tornar mais eficiente e moderna a administração pública.

O Plano Diretor da Reforma preconizava toda uma nova concepção para o funcionamento da Administração Pública. E isso se daria através de um programa de mudanças em três dimensões: institucional, gerencial e cultural. Para dar mais agilidade e força ao governo central, o Plano Diretor concebeu uma nova arquitetura institucional que separava a concepção e controle da implementação das políticas, das atividades ligadas à prestação de serviços. Criava-se aí o conceito de núcleo estratégico, o qual passaria a se relacionar com as organizações prestadoras de serviços numa relação contratual. O novo desenho institucional criava, assim, a oportunidade de o governo contar com organizações mais ágeis, efetivas, eficientes, transparentes e voltadas para o cidadão (LEVY, 2002).

Na dimensão institucional, o Plano Diretor propôs a transferência de maiores responsabilidades para os níveis hierárquicos de base e delegando maior autonomia aos gerentes. Deveria ocorrer, além disso, uma nova Política de Recursos Humanos, com o objetivo de valorizar o desempenho dos servidores públicos e fortalecer, de modo especial, o núcleo estratégico bem como outras iniciativas voltadas à melhoria dos processos de trabalho. O Plano Diretor também fortaleceu a cultura da “Qualidade”, estabelecendo inclusive instrumentos de avaliação de gestão específicos e um prêmio próprio para a administração pública (LEVI, 2002).

A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, conhecida como emenda da reforma administrativa, alterou parâmetros de funcionamento da Administração Pública de acordo com os ideais da reforma gerencial. Atenuou a rigidez de tratamento a que se

encontrava tradicionalmente submetida, viabilizando a concessão de maior autonomia aos seus entes e órgãos e acrescentou ao *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988 o princípio da eficiência.

No direito brasileiro, Meirelles foi um dos pioneiros a tratar da tese da eficiência como dever da Administração, e o fez de forma bastante precisa:

Dever da eficiência é o que impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELLES *apud* MOTTA, 1999, p.34)

A eficiência, então, não se relaciona apenas ao cumprimento da lei, mas leva em consideração a essência de uma organização pública, que deve atender, da melhor forma possível, às necessidades dos administrados, otimizando a utilização dos recursos escassos.

Assim, eficiência é “fazer as coisas bem feitas; resolver problemas; cumprir com seu dever; reduzir custos” (MOTTA, 1999, p.35). Representa uma medida segundo a qual os recursos são convertidos em resultados da forma mais econômica.

Enfim, a reforma difundiu a ideologia da gestão por resultados e começou a mudar a cultura da administração pública brasileira. A elevação da qualidade dos serviços, a cobrança da responsabilidade dos gerentes de programas governamentais, o desenvolvimento do governo eletrônico e, finalmente, a Lei de Responsabilidade Fiscal fazem parte dessa nova cultura.

Este trabalho procede ao estudo da área de Administração de Materiais da Administração Pública, especialmente no que tange ao setor de compras. Enfatizará as mudanças na gestão de suprimentos, as quais podem contribuir para aumentar a eficiência na utilização dos gastos públicos e a melhoria do desempenho das organizações governamentais, como a implementação do Sistema de Registro de Preços.

## **2.1 O Projeto Choque de Gestão**

Desde 1996, o Estado de Minas Gerais enfrentava um quadro fiscal grave, com notório déficit orçamentário, e possuía uma Administração Estadual desprovida das condições

necessárias de adaptação à nova situação econômica nacional, com a estabilidade da moeda. Assim, faltava ação por parte do governo, que não tinha recursos e ainda contava com servidores desacreditados e desestimulados (ANASTASIA, 2006).

Neste contexto adverso, o tema “boa gestão”<sup>2</sup> assumiu relevo nas discussões com o então candidato a governador do Estado para as eleições de 2002. Havia pressa para a introdução de novos mecanismos devido à gravidade da situação, o que fez surgir a idéia de um choque:

Um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da Administração estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz. E este choque deveria operar-se sobre os métodos de gestão na Administração Pública. (ANASTASIA, 2006, p.15)

Com a eleição do Governador em questão, iniciou-se a implantação do Projeto Choque de Gestão, linha condutora principal do programa de governo para Minas Gerais, conceituado sucintamente por VILHENA, MARTINS E MARINI como “um conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento” (2006, p.21).

Segundo o PMDI (2003), o “choque de gestão” se decompõe em quatro metas, direcionadas a redefinir a forma de atuação estadual: a) alcançar o equilíbrio fiscal, por meio de efetiva disciplina financeira; b) intensificar o esforço de geração de receitas; c) melhorar a qualidade de gestão, reduzindo os gastos e planejando as prioridades orçadas em bases realistas; e d) tratar a questão previdenciária.

Entre outras medidas importantes, pode-se destacar a redução do número de secretarias de 21 para 16, a extinção de 43 superintendências, 16 diretorias e 388 unidades administrativas da administração direta e indireta, que contribuiu para redução dos gastos com a máquina pública.

No âmbito da gestão de suprimentos do Estado de Minas, a fusão/criação de diretorias de planejamento, finanças e gestão (SPGF's) em cada órgão público mineiro e a instituição da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais – SEPLAG – com objetivo de exercer a coordenação geral das ações de governo, foram bastante positivas. Para TESCAROLO (2005), tais iniciativas podem ser enquadradas na terceira meta do choque de gestão, a saber, melhorar a qualidade da gestão.

Inseriu-se também no contexto da administração de materiais a unificação da gestão de suprimentos e recursos logísticos na Superintendência Central de Recursos Logísticos e

---

<sup>2</sup> ANASTASIA, 2006, p.15.

Patrimônio – SCRLP, que de acordo com o decreto estadual n. 43.244 de 1º de abril de 2003, possui a finalidade de propor políticas e diretrizes, planejar, coordenar, supervisionar, orientar e normatizar as atividades logísticas no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional.

Ressaltam-se ainda as ações pertinentes ao choque de gestão, relacionadas à área de compras governamentais: implementação do SIAD; regulamentação de registro de preços; obrigatoriedade do pregão; instituição de cotação eletrônica de preços; integração com o SIAFI/MG (Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais) - empenho prévio; e vedação de reconhecimento de dívida por via administrativa.

### **3 ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAIS**

Administrar materiais é uma atividade que vem sendo realizada nas empresas desde os primórdios da administração, porém ganhou impulso a partir do momento em que a logística se estendeu além das fronteiras das empresas, visando primordialmente atender às necessidades e expectativas dos clientes (GONÇANVES, 2004).

Assim, a boa administração de materiais coordena a movimentação de suprimentos com as exigências da operação, ou seja, o objetivo da administração de materiais deve ser “prover o material certo, no local de operação certo, no instante correto e em condição utilizável ao custo mínimo” (BALLOU, 1993, p.61).

Para Viana (2008), o objetivo fundamental Administração de Material é determinar quando e quanto adquirir para repor o estoque, tendo em vista atingir o equilíbrio ideal entre estoque e consumo.

Este capítulo apresenta a amplitude da Administração de Materiais e os conceitos básicos e primordiais necessários para o desenvolvimento do estudo da área de compras no setor público. Cabe observar a grande escassez de bibliografia que trate da aplicação dos conceitos da Administração de Materiais à Administração Pública. Assim, parte das definições e reflexões sobre o assunto está relacionada ao setor privado, de produção voltada ao mercado, mas são igualmente aplicáveis ao setor público.

Nesse sentido, o presente trabalho pretende desenvolver um estudo bibliográfico e qualitativo que leve em consideração a importância da área de materiais para o Estado de Minas Gerais, elucidando, de maneira mais específica, os impactos nela gerados com a adoção do Sistema de registro de Preços.

#### **3.1 Definição**

Os insumos materiais necessitam de uma coordenação específica, de modo que sejam manipulados racionalmente. A Administração de Materiais estabelece normas, critérios e rotinas operacionais, de forma que todo o gerenciamento de materiais, incluindo-se gestão, compras e armazenagem, possa ser mantido harmonicamente em funcionamento. Tal área

constitui componente indispensável no sentido do alcance dos fins, para proporcionar os resultados almejados pelas organizações (VIANA, 2008).

O mesmo autor salienta diferenças entre os conceitos de “material” e “administração de Materiais”:

Material: todas as coisas contabilizáveis que entram como elementos constituídos ou constituintes na linha de atividade de uma empresa;  
Administração de Materiais: planejamento, coordenação, direção e controle de todas as atividades ligadas à aquisição de materiais para a formação de estoques, desde sua concepção até o seu consumo final. (VIANA, 2008, p.41)

Uma administração de materiais bem estruturada permite a obtenção de vantagens competitivas por meio da redução dos custos, da redução dos investimentos em estoques, das melhorias nas condições de compras mediante negociações com os fornecedores e da satisfação de clientes e consumidores em relação aos produtos oferecidos pela empresa (GONÇALVES, 2004).

No caso das organizações públicas, a confiabilidade e a qualidade dos serviços oferecidos aos cidadãos dependem (em certa medida) do suprimento de materiais e serviços para execução das atividades e, embora se possa considerar o elemento humano o mais importante na organização, o material deve ser colocado logo abaixo.

A administração de materiais, para Gonçalves (2004), pode ser estudada sobre a ótica de três áreas igualmente importantes:

a) Gestão de compras: tem o objetivo de assegurar o suprimento dos bens e serviços necessários para as atividades da empresa. Inicia-se com a busca de fornecedores que tenham condições de oferecer bens e serviços de boa qualidade, dentro dos requisitos estabelecidos pela empresa.

b) Gestão dos estoques: visa garantir o suprimento dos materiais necessários ao bom funcionamento da empresa, evitando faltas e satisfazendo às necessidades dos clientes e usuários.

c) Gestão dos centros de distribuição: visa receber os materiais adquiridos pela área de gestão de compras e planejados pela área de gestão de estoques, efetuando sua guarda e atendendo às solicitações dos usuários desses materiais.

De forma análoga, Viana (2008) faz uma divisão da administração de materiais nas seguintes áreas: Compras, Gestão de Estoques e Almoxarifados – e com o Inventário Físico atuando transversalmente sobre elas, de acordo com o organograma a seguir:

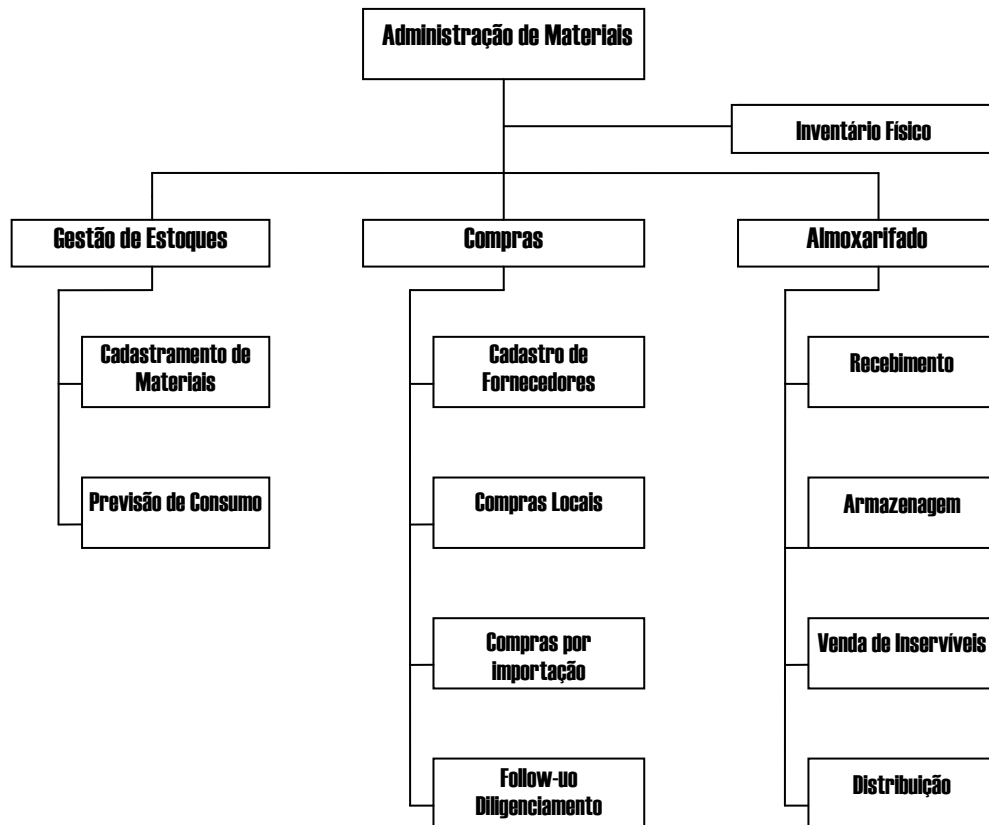


FIGURA 1: Organograma logístico para Administração de Materiais  
 Fonte: Viana, 2008

A FIG. 1 mostra os principais procedimentos da Administração de Materiais, porém sob um enfoque logístico, que consiste em uma visão integrada das operações para cuidar de suprimentos e distribuição de produtos de forma racionalizada. Tais procedimentos consistem, de maneira sucinta, nos seguintes:

- a) Cadastramento: visa cadastrar os materiais necessários à manutenção e ao desenvolvimento da empresa.
- b) Gestão (estoques): visa ao gerenciamento dos estoques por meio de técnicas que permitem manter o equilíbrio com o consumo.
- c) Compras: suprir as necessidades da empresa mediante a aquisição de materiais e/ou serviços.
- d) Recebimento: visa garantir o rápido desembaraço dos materiais adquiridos pela empresa.
- e) Almoxarifado: visa garantir a fiel guarda dos materiais confiados pela empresa, objetivando sua preservação e integridade até o consumo final.

f) Inventário Físico: visa ao estabelecimento de auditoria permanente de estoques em poder do almoxarifado, garantindo a confiabilidade e exatidão dos registros contábeis e físicos.

Segundo Hirle (2005), a logística é amplamente aplicada nos setores de compras governamentais – responsáveis por satisfazer as necessidades de aquisições e contratações do setor público – devido às metas de gastos sempre apertadas e à busca do equilíbrio fiscal. A distinção entre “logística” e “administração de materiais” será abordada a seguir.

### 3.2 Logística e Administração de Materiais

Durante muitos anos, vários termos foram utilizados como sinônimos da palavra “logística”, como logística empresarial, distribuição física, administração da logística de materiais, administração de materiais, suprimento físico, logística de distribuição, logística de marketing, logística interna e distribuição total. Em 1991, o Council of Logistics Management, citado por Bowersox e Closs (2001), modificou a sua definição de administração da distribuição física, alterando o termo para *logística* e, em seguida, sua definição, que passou a ser:

Processo de planejamento, implementação e controle eficiente e eficaz do fluxo e armazenagem de mercadorias, serviços e informações relacionadas desde o ponto de origem até o ponto de consumo, com o objetivo de atender às necessidades do cliente. (Council of Logistics Management *apud* Bowersox, Closs, 2001, p. 20)

A atividade logística compreende tarefas básicas, que vão desde o recebimento de pedidos até a condução de um caminhão, e tarefas relacionadas com a estratégia empresarial. Consiste em um esforço integrado com o objetivo de ajudar a criar valor para o cliente pelo menor custo total possível, facilitando as operações relevantes de produção e marketing. Do ponto de vista estratégico, os executivos de logística procuram atingir uma qualidade predefinida de serviço ao cliente, equilibrando as expectativas de serviços e os gastos de modo a alcançar os objetivos do negócio (BOWERSOX, CLOSS, 2001).

Pode-se apreender do exposto que a Logística é mais abrangente que Administração de Materiais. O organograma de Administração de Materiais, apresentado anteriormente, foi

desenvolvido para atender ao moderno enfoque logístico, tendo em vista que o sucesso do gerenciamento de materiais nas empresas depende da aplicabilidade dos conceitos logísticos.

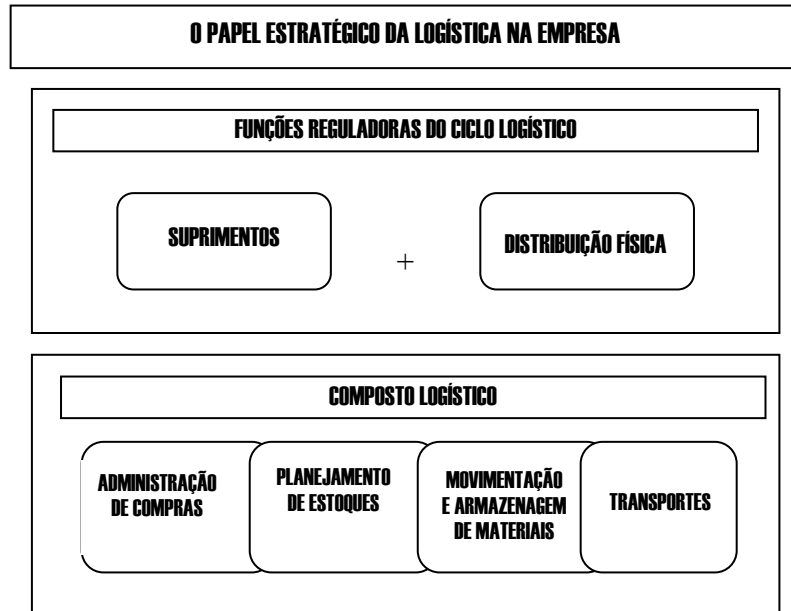


FIGURA 2: Papel estratégico da logística da empresa  
Fonte: Viana, 2008, p.47

A FIG. 2 busca esclarecer a abrangência da logística. Segundo Dias (1993), ela subdivide-se em dois subsistemas: a) administração de materiais, relacionada à movimentação de materiais e à produção, incluindo as atividades realizadas pelos setores de compras, recebimento, planejamento, controle da produção, além dos estoques; b) distribuição física, relativa à coordenação da demanda e suprimento de produtos acabados, incluindo, por sua vez, as atividades de transporte de carga, embalagem, armazenamento, processamento de pedidos e atendimento ao cliente, dentre outras.

Souza (2008) correlaciona as atividades dos subsistemas à realidade do setor público vivenciada pelas Secretarias de Estado do governo de Minas Gerais, em que não há fabricação ou produção própria de materiais: os materiais devidamente cadastrados são solicitados pelos setores de compras, que realizam a sua aquisição de acordo com os procedimentos adequados ao setor público. Após o recebimento e armazenagem, ele será demandado por algum usuário, e então, é distribuído até que se esgote, sendo os seus passos registrados e/ou contabilizados.

### 3.3 Gestão de Estoques

O termo estoque pode ser considerado como representativo de matérias-primas, produtos semi-acabados, componentes para montagem, sobressalentes, produtos acabados, materiais administrativos e suprimentos variados. De acordo com a produção ou a comercialização de determinadas organizações, o termo pode adquirir outros significados. Viana (2008) apresenta duas definições para “estoque”:

- a. materiais, mercadorias ou produtos acumulados para utilização posterior, de modo a permitir o atendimento regular das necessidades dos usuários para a continuidade das atividades da empresa, sendo o estoque gerado, conseqüentemente, pela impossibilidade de prever-se a demanda com exatidão;
- b. reserva para ser utilizada em tempo oportuno. (VIANA, 2008, p.109)

A armazenagem de mercadorias prevendo o seu uso futuro exige investimento por parte da organização. O ideal seria a perfeita sincronização entre oferta e demanda, de maneira a tornar a manutenção de estoques desnecessária (BALLOU, 1993). Tem-se assim um ideal conflitante com a realidade do dia-a-dia: evitar a formação de estoques ou tê-los em número reduzido de itens, sem que, em contrapartida, aumente o risco de não ser satisfeita a demanda dos usuários (VIANA, 2008).

Ballou (1993) aponta algumas finalidades para a existência de estoques: melhorar o nível de serviço; incentivar economias na produção; permitir economias de escala nas compras e no transporte; agir como proteção contra aumentos de preços; proteger a empresa de incertezas na demanda e no tempo de ressuprimento; e servir como segurança contra contingências.

O gerenciamento de estoques é um conjunto de atividades que visa, por meio das respectivas políticas de estoques, ao pleno atendimento das necessidades da empresa, com a máxima eficiência e ao menor custo. Seu objetivo principal consiste na busca do equilíbrio entre estoque e consumo, de forma a manter em níveis economicamente satisfatórios o atendimento às necessidades em material de qualquer empresa (VIANA, 2008). As principais atividades de gestão de estoques estão listadas na figura abaixo:



FIGURA 3: Principais atividades de gestão de estoques  
Fonte: Viana, 2008, p.109

### 3.3.1 Cadastramento de materiais

O cadastro dos materiais tem o objetivo de registrar o item com todas as suas características em um sistema de banco de dados. Uma vez que os dados de cada item de material são inseridos no sistema, o catálogo vai se formando, e poderá estar disponível para consultas pelos interessados (GONÇALVES, 2004).

Para que o cadastramento possa ser realizado, é necessário que os materiais estejam devidamente classificados e codificados. O objetivo da classificação é definir uma catalogação, simplificação, especificação, normalização, padronização e codificação de todos os materiais componentes do estoque da empresa. Classificar um material é, então, agrupá-lo segundo sua forma, dimensão, peso, tipo e uso, por exemplo, de maneira que cada gênero de material ocupe seu respectivo local, ou seja, ordená-lo segundo critérios adotados, agrupando-o de acordo com a semelhança (DIAS, 2006).

Após a identificação de cada material, procede-se à codificação do mesmo, que consiste em atribuir uma série de números ou letras e números para cada material, de forma

que esse conjunto numérico ou alfanumérico possa representar, por meio de um único símbolo, as características de cada material em particular.

A introdução de novas tecnologias impulsionou, de forma significativa, a codificação de materiais: o código de barras, símbolo composto por barras paralelas de larguras e espaçamentos variados. Este sistema tem sido largamente utilizado em virtude de possuir fácil utilização; grande capacidade de captura dos dados via reconhecimento ótico das barras; baixo custo operacional; implantação relativamente simples; e uso de equipamentos compactos na leitura dos dados (GONÇALVES, 2004). Para Viana (2008), o código de barras pode ser usado para aprimorar qualquer processo que envolva controle de mercadorias e, por suas próprias características, o sistema é ideal para operações com grande número de itens, tornando-se a ferramenta adequada e racional de gerenciamento de estoques.

### 3.3.2 Previsão de Consumo

Consumo é a quantidade de material requerido para o atendimento das necessidades de produção e de comercialização, relacionada a determinada unidade de tempo (VIANA, 2008). Na realidade do setor público vivenciada pelas Secretarias de Estado (no caso de Minas Gerais) – em que não há produção ou fabricação própria de materiais – tem-se consumo como a quantidade de material necessária para o desenvolvimento das atividades rotineiras das entidades públicas, bem como para a prestação dos serviços por tais entidades.

Viana (2008) classifica o consumo da seguinte forma:

- a) Consumo regular: caracterizado pela utilização de materiais em quantidades de pequena variação entre sucessivos intervalos de tempo constantes. De acordo com a situação, esses materiais podem passar a ter consumo crescente ou decrescente, porém o acréscimo ou o decréscimo da utilização desses materiais deve ocorrer de maneira vegetativa e ordenada.
- b) Consumo irregular: caracterizado pela utilização de materiais em quantidades aleatórias, por meio de grande variação entre sucessivos intervalos de tempo.

A demanda por determinado item caracteriza intenção de consumo, e tem o objetivo de fazer previsões. A utilização de modelos de previsão da demanda é o primeiro passo operacional na gestão dos estoques, e são elaborados a partir de um estudo histórico de consumo de cada item e da utilização de bases estatísticas que permitam a construção de um

modelo matemático que represente o comportamento do consumo de cada material (GONÇALVES, 2004).

As previsões de demanda não oferecem resultados muito precisos em virtude de envolverem decisões humanas. Estas decisões estão sujeitas a inúmeros fatores, como por exemplo, à variações na renda dos indivíduos, preços, mudanças de hábitos e propaganda, que diminuem a precisão das previsões de longo prazo (NOVAES, 2007). A primeira previsão normalmente é fixada por estimativa e também está sujeita a sofrer distorções pela falta de dados anteriores que auxiliem a prever com exatidão.

### 3.3.3 Políticas de estoques

Entende-se por política de estoques o conjunto de atos diretivos que estabelecem, de forma global e específica, princípios, diretrizes e normas relacionadas ao gerenciamento (VIANA, 2008, p.118).

A decisão de manter ou não estoques, por exemplo, passa por uma série de variáveis, independentemente da empresa. O ideal almejado é o “estoque zero”, ou seja, transportar para o fornecedor todos os encargos advindos de sua manutenção, como capital imobilizado, edifícios para armazenagem, máquinas, equipamentos, acessórios, funcionários, etc. As técnicas de administração japonesas, como o *just-in-time* (JIT), possibilitam a implantação dessa política, à medida que são estabelecidas parcerias entre clientes e fornecedores, com vantagens para ambas as partes.

#### 3.3.3.1 *Just-in-time*

Visa atender a demanda instantaneamente, com qualidade e sem desperdícios. Ele possibilita a produção eficaz em termos de custo, assim como o fornecimento da quantidade necessária de componentes, no momento e em locais corretos, utilizando o mínimo de recursos. (CHING, 2006, p.38)

A metodologia do *just-in-time* consiste em uma mudança radical nas práticas tradicionais que foi introduzida no Japão na década de 70 nas linhas de produção da Toyota.

Procura eliminar perda diminuindo o estoque desnecessário, além de eliminar todas as tarefas que não agregam valor, tendo como meta final melhorar as vantagens do valor agregado em cada operação e produzir os bens e serviços somente nas quantidades necessárias. A redução nos tamanhos dos lotes de entrega de material propicia uma significativa redução de custos, pois o estoque médio fica reduzido (GONÇALVES, 2004).

Além dos menores níveis de estoques, Ching (2006) aponta outros benefícios do JIT, como redução do custo de compras, redução do espaço de estocagem e melhores níveis de serviço. Lambert e Stock (1995) apontam ainda ganhos em eficiência administrativa, relativos à diminuição do número de concorrências, e em decorrência, menor número de negociações de contratos e do processamento reduzido de compras; os ganhos de qualidade, com a correção rápida de eventuais defeitos, já que os lotes são pequenos e as entregas frequentes; e, os ganhos em produtividade, obtidos pela redução dos custos de materiais.

### **3.4 Compras**

A eficiência na produção e na realização de serviços depende, essencialmente, da presença de insumos e produtos no momento exato, na quantidade certa e na qualidade desejada. Assim, um processo de aquisição de materiais e de serviços bem estruturados, que resulte na obtenção dos bens e serviços necessários dentro dos padrões esperados reduz o desperdício e o custo da não-conformidade (GONÇALVES, 2004).

Os objetivos básicos de uma Seção de Compras consistem em obter um fluxo contínuo de suprimentos para atender aos programas de produção e serviços; coordenar esse fluxo de maneira que seja aplicado um mínimo de investimento que afete a operacionalidade da organização; comprar aos menores preços, mas obedecendo padrões de quantidade e qualidade definidos; e procurar as melhores condições para a empresa, especialmente condições de pagamento, dentro de uma negociação justa (DIAS, 1993).

O ato de comprar não significa simplesmente processar as aquisições e suprir os materiais e serviços no momento adequado, mas envolve uma responsabilidade muito maior. Segundo Viana (2008), o ato de comprar inclui as seguintes etapas:

- a. determinação do que, de quanto e de quando comprar;
- b. estudo dos fornecedores e verificação de sua capacidade técnica, relacionando-os para consulta;

- c. promoção de concorrência, para a seleção do fornecedor vencedor;
- d. fechamento do pedido, mediante autorização do fornecimento ou contrato;
- e. acompanhamento ativo durante o período que decorre entre o pedido e a entrega;
- f. encerramento do processo, após recebimento do material, controle da qualidade e da quantidade. (VIANA, 2008, p.172)

A figura abaixo (FIG. 4) esquematiza a amplitude de uma compra, cujas principais fases são: preparação do processo, que compreende o recebimento dos documentos e a montagem do processo de compra; planejamento da compra, que compreende a indicação de fornecedores e elaboração de condições gerais e específicas; seleção de fornecedores, considerando-se critérios determinados pela empresa; concorrência, que compreende a expedição de consulta, abertura, análise, avaliação de propostas e a negociação com fornecedores; contratação, na qual se julga a concorrência por meio da equalização das propostas, negocia-se com o fornecedor e adjudica-se o pedido; e controle da entrega, que compreende a ativação, o recebimento do material e o encerramento do processo (VIANA, 2008).

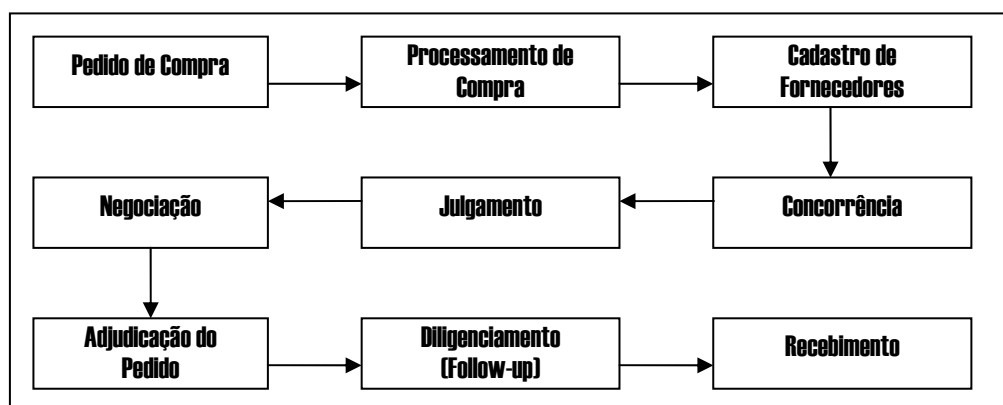


FIGURA 4: Amplitude da Compra  
Fonte: Viana, 2008, p.173

Além de requerer planejamento, acompanhamento, processos de decisão, pesquisas, seleção das fontes supridoras dos diversos materiais, diligenciamento, inspeção da qualidade e da quantidade desejada, a função compras requer uma coordenação geral entre os diversos órgãos da empresa: almoxarifado, no que tange ao armazenamento dos materiais; planejamento de estoques, responsável por definir as quantidades a serem adquiridas e os respectivos prazos de entrega; finanças, no que se relaciona a autorização e controle de pagamentos das faturas dos materiais recebidos, entre outros setores (GONÇALVES, 2004).

Dias (1993) enfatiza a necessidade de se comprar cada vez melhor, tendo em vista que comprar bem é um dos meios que a empresa deve usar para reduzir custos. Comprar bem

envolve a verificação dos prazos, preços, qualidade, volume e, principalmente, a seleção de fornecedores e o bom relacionamento com eles.

No tocante ao setor público, sabidamente, são mais expressivas as despesas com pessoal, mas vem crescendo a consciência acerca da importância do controle e da otimização dos gastos nas compras governamentais, principalmente a partir da adoção do critério de equilíbrio nas contas públicas. Acresça-se que, o gasto com compras é um dos poucos tipos de gastos do governo que não é vinculado, o que permite a redução do seu montante em gastos (HIRLE, 2005).

#### 3.4.1 Cadastro de Fornecedores

Como mencionado, o ato de comprar bens e serviços para uma organização é complexo e envolve desde o conhecimento a respeito do objeto da compra como especificações, padrões, normas aplicáveis, critérios de inspeção e aceitação, além de uma extensa busca de fontes de suprimento que garantam o fornecimento do produto desejado, na hora certa e na quantidade desejada. Assim, criar um cadastro de fornecedores habilitados a prestar serviços e fornecer materiais é crucial para o setor de compras (GONÇALVES, 2004).

O cadastro tem o objetivo de averiguar a capacidade e as instalações dos fornecedores interessados, classificá-los de acordo com a política de compras vigente e avaliar o desempenho de cada fornecedor envolvido nas concorrências. Há critérios políticos, técnicos e legais para o cadastramento. Efetuado o cadastro, iniciam-se as relações comerciais (VIANA, 2008).

#### 3.4.2 Compras Locais e Compras por Importação

Existem muitas peculiaridades que envolvem as compras efetuadas no Brasil. Viana (2008) subdividiu a atividade comprar em compras efetuadas no Brasil, portanto locais, e compras por importação, pelo fato de os perfis serem totalmente diferenciados. No caso de compras por importação, por exemplo, o comprador envolvido com o mercado externo necessita conhecer fluentemente o idioma inglês, além de dominar a legislação pertinente,

tanto do país importador como do exportador. No caso das compras locais esta característica é dispensada.

As compras locais exercidas no serviço público requerem procedimentos diferenciados, os quais serão abordados no próximo capítulo deste trabalho.

### 3.4.3 Diligenciamento

O setor de compras, para se prevenir de eventuais desvios, deve implantar o diligenciamento, atividade que objetiva garantir o cumprimento das cláusulas contratuais, com especial atenção para o prazo de entrega acordado, acompanhando, documentando e fiscalizando as encomendas pendentes em observância aos interesses da empresa. Assim, a atuação do diligenciamento pauta-se na localização e antecipação de problemas para evitar problemas desagradáveis e oferecer alternativas para os possíveis atrasos.

As cláusulas contratuais estabelecidas entre o setor público e o fornecedor estão contidas no edital de licitação, que traz a minuta do instrumento contratual. Caso o fornecedor não cumpra o pactuado, estará sujeito a sanções, dentre as quais o impedimento de participação em outros certames.

## 3.5 Almoxarifado

Almoxarifado, armazém ou depósito é o local destinado à guarda e conservação de materiais, adequado a sua natureza, com a função de destinar espaços onde permanecerá cada item aguardando a necessidade de seu uso, ficando sua localização, equipamentos e disposição interna condicionados à política geral de estoques da empresa (VIANA, 2008).

Para manter fisicamente estoques de forma adequada, é necessário solucionar questões referentes à localização, dimensionamento da área, arranjo físico, alocação dos estoques, configuração dos armazéns, tecnologia de movimentação interna, estocagem e sistemas (CHING, 2006). Uma vez adotado um método adequado para estocar materiais, é possível reduzir os custos da operação, melhorar a qualidade dos produtos, aumentar a velocidade das

operações. Além disso, pode-se reduzir o número de acidentes de trabalho, bem como o número de processos administrativos (DIAS, 2006).

A eficiência de um almoxarifado depende, então, da redução das distâncias internas percorridas pela carga e do conseqüente aumento das viagens de ida e volta; do aumento do tamanho médio das unidades armazenadas; e da melhor utilização de sua capacidade volumétrica (VIANA, 2008).

A administração dos almoxarifados envolve, em uma visão mais generalista, a gestão do fluxo de entrada, movimentação interna e saída dos materiais. Assim, a administração da movimentação física e a gestão da armazenagem estão intimamente relacionadas (GONÇALVES, 2004).

### 3.5.1 Recebimento

O recebimento consiste na recepção do material entregue pelo fornecedor para que este seja armazenado no estoque. Suas atribuições básicas consistem, além da coordenação e do controle das atividades de recebimento e devolução de materiais, na análise da documentação recebida, conferência dos volumes recebidos com os declarados na Nota Fiscal e decisão pela recusa ou pelo aceite do material. Tescarolo (2006) ressalta que o recebimento também implica controle de qualidade pela conferência da conformidade do item com as características solicitadas.

### 3.5.2 Armazenagem

A armazenagem é a guarda temporária do material até o momento que surgir a necessidade da sua utilização, quando o mesmo será distribuído dentro da organização para que os funcionários o utilizem. Ela deve ser realizada de modo a preservar as características originais dos produtos e evitar que estes possam sofrer avarias.

Bowesox e Closs (2001) apontam três opções de armazenagem:

- ✓ Depósitos próprios: administrados pelas empresas proprietárias das instalações e dos produtos manuseados. As principais vantagens da armazenagem própria são o controle, a flexibilidade, o custo, além de outras vantagens intangíveis.
- ✓ Depósitos públicos: são operados como um negócio independente, oferecendo serviços variados, como armazenagem, manuseio e transporte, mediante pagamento de uma taxa fixa ou variável. Também podem proporcionar flexibilidade financeira e vantagens de economias de escala, além de possuir, na maioria das vezes, maior especialização no que diz respeito a habilidades operacionais e de gerenciamento, pois armazenagem é seu negócio.
- ✓ Depósitos contratados: combinam as melhores características da armazenagem pública e da armazenagem própria. Segundo o Warehousing Education and Research Council, citado pelos autores, “é um acordo de longo prazo, mutuamente vantajoso, que proporciona armazenagem e serviços logísticos especiais e customizados, exclusivamente para um cliente, no qual o operador e o cliente compartilham os riscos da operação”.

Segundo Ballou (1993), os custos de armazenagem e manuseio de mercadorias podem absorver de 12% a 40% das despesas logísticas das empresas privadas.

### 3.5.3 Venda de inservíveis

Materiais sem giro e obsoletos não devem permanecer em estoque, pois representam capital parado. A análise dos mesmos pode trazer benefícios para a empresa, desde o aumento da capacidade de armazenagem até o lucro na venda para terceiros (DIAS, 2006).

As modalidades conhecidas de venda de materiais alienados são as vendas a varejo, vendas por concorrência e vendas por leilão. No caso do serviço público estadual, a venda de material disponível e classificado como inservível geralmente ocorre através de licitação, na modalidade de leilão.

No leilão público, podem ser negociados bens móveis e imóveis, sucatas, materiais inservíveis, equipamentos e veículos, por exemplo. Essa modalidade de venda é vantajosa porque, além de ser pública e permitir que todos acompanhem as negociações feitas, oferece oportunidade igual a todos, o que atende aos princípios constitucionais da transparência e da equidade.

### 3.5.4 Distribuição

A distribuição física pode ser definida sucintamente como os processos operacionais e de controle que permitem transferir os produtos do ponto de fabricação até o ponto em que a mercadoria é finalmente entregue ao consumidor. Assim, os responsáveis pela distribuição física operam elementos específicos, de natureza predominantemente material, como depósitos, veículos de transporte, estoques, equipamentos de carga e descarga, entre outros (NOVAES, 2007).

Mudanças na maneira como as empresas olham suas cadeias de abastecimento e o papel da distribuição nessas cadeias tem sofrido mudanças nos anos recentes, provocadas por fatores como o surgimento de novas tecnologias e demandas de clientes. Estes têm exigido, cada vez mais, maiores níveis de serviço: entregas com maior frequência e no tempo certo, transações sem erro, além de disponibilidade de estoque (CHING, 2006).

Viana (2008) ressalta a necessidade de se possuir um bom controle de custos na distribuição física, visto que tal atividade representa uma despesa, ou seja, não agrega nenhuma melhoria ou valor ao produto.

## 3.6 Inventário Físico

Empresas bem estruturadas com relação à Administração de Materiais necessitam ter precisão nos registros de estoques e, assim, registrar pelos documentos adequados toda a movimentação do estoque.

A empresa deve efetuar, com certa frequência, contagens físicas de seus itens de estoque para verificar: discrepâncias em valor (entre o estoque físico e o estoque contábil); discrepâncias entre registro (contábil) e o físico (quantidade real); e apuração do valor total do estoque (contábil) para efeito de balanços ou balancetes. Para fins de auditoria, é imprescindível ter-se a comprovação real da exatidão das quantidades e dos valores. (DIAS, 2006).

O mesmo autor menciona duas opções de periodicidade de inventário:

a) Inventário anual: abrange todos os itens de estoque de uma só vez e é realizado ao final do exercício fiscal. A duração dessa operação é, geralmente, prolongada e, por incluir

quantidade elevada de itens, impossibilita as reconciliações, análises das causas de divergências e ajustes na profundidade.

b) Inventário rotativo: consiste no levantamento rotativo, contínuo e seletivo dos materiais existentes em estoque ou daqueles permanentes distribuídos para uso, feito de acordo com uma programação, de forma que todos os itens sejam recenseados ao longo do exercício. Reduz a duração unitária da operação e confere melhores condições de análise das causas de ajustes, visando ao melhor controle.

Os sistemas de controle dos estoques não são perfeitos, ou seja, estão sujeitos a falhas, porém a realização dos inventários torna viável a identificação e correção das mesmas, tornando esses sistemas de controle mais eficazes (VIANA, 2008).

Este capítulo buscou apresentar, de maneira sucinta, conceitos relevantes da área de materiais, bem como o seu funcionamento nas organizações. A seguir, será realizado um estudo da sistemática de compras no setor público, ressaltando-se as suas particularidades.

## **4 COMPRAS GOVERNAMENTAIS**

Como mencionado anteriormente, a reforma gerencial adotada pelo Estado, a partir da década de 1990, desloca a ênfase nos processos, característica da administração burocrática, para os resultados. “Neste novo perfil de Estado, a administração pública preocupa-se com a eficiência dos processos, requerendo indicadores objetivos e mensuráveis de gestão. Além disso, ganha destaque a transparência nas ações governamentais e a busca de equilíbrio fiscal” (HIRLE, 2005, p.34).

O setor de compras governamentais tem sofrido modificações significativas para se tornar adequado aos novos conceitos e valores, como eficiência e agilidade, e assim, ser compatível com o próprio processo de evolução do Estado e a sua nova cultura, voltada para resultados. Portanto, “em um processo de aquisição governamental deve-se verificar não somente se a norma foi cumprida, mas também se o valor pago e o contrato celebrado foi o mais vantajoso para o setor público, se o cliente final dos bens ou serviços ficou satisfeito, e se a sua utilização permitiu alcançar os objetivos propostos” (PIMENTA, 1998, p.6).

Ao contrário dos gestores do setor privado, que dispõem de ampla liberdade quando pretendem adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras e serviços, o Poder Público, para fazê-lo, necessita adotar um procedimento preliminar determinado e preestabelecido na conformidade da lei, denominado licitação (MELO, 2003).

Cumprir assinalar a importância assumida atualmente pelo instituto da licitação. Em sua evolução histórica, a Administração Pública foi aumentando sua esfera de atuação, por meio do desempenho de novas funções exigidas pela complexidade da vida moderna. Conseqüentemente, foi crescendo também a significação econômica dos gastos da administração, que nos dias atuais representa parcela significativa no mercado consumidor de bens e serviços (DALLARI, 2006).

### **4.1 Licitação**

#### **4.1.1 Conceito e finalidades**

A Constituição Federal de 1988 traz, em seu artigo 37, disposições gerais sobre a Administração Pública e determina, no inciso XXI, a utilização obrigatória da licitação como procedimento anterior à celebração dos contratos:

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, eficiência e, também ao seguinte:

[...] XXI – ressalvados os casos específicos 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 a garantia do cumprimento das obrigações. (BRASIL, 1988, grifo nosso)

A licitação é, portanto, o procedimento administrativo preparatório do contrato e condição para sua formalização.

Meirelles (2007) define o instituto da licitação como:

procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa a propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e de moralidade nos negócios administrativos. É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compra de materiais, e alienação de bens públicos. Realiza-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, sem a observância dos quais é nulo o procedimento licitatório e o contrato subsequente. (MEIRELLES, 2007, p.27)

Tendo em vista o conceito do instituto, dois elementos não podem ser desconsiderados: a natureza jurídica do mesmo e o objetivo a que se preordena. Carvalho Filho (2008) afirma que a natureza jurídica da licitação é a de procedimento administrativo com fim seletivo, porque o procedimento constitui um “conjunto ordenado de documentos e atuações que servem de antecedente e fundamento a uma decisão administrativa, assim como às providências necessárias para executá-la” (CARVALHO FILHO *apud* CUESTA, p.218).

O objetivo constitui a própria essência desse instrumento. Segundo Bandeira de Melo (2003), a licitação visa a alcançar dois objetivos: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso, e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares. Por esta forma, atendem-se três exigências públicas: proteção aos

interesses públicos e recursos governamentais; respeito aos princípios da isonomia e impessoalidade; e obediência aos reclames da probidade administrativa.

Para regulamentar a utilização da licitação, prevista no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, foi editada a Lei nº 8.666/93, que será discutida a seguir.

#### 4.1.2 Legislação sobre Licitação

O processo de licitação pública no Brasil encontra-se regulamentado pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios. Cabe observar que a Lei 8.666/93 teve dispositivos alterados por diversas leis posteriores – Lei nº 8.883/94, Lei nº 9.648/98, Lei nº 11.952/05, Lei nº 11.481/07, entre outras, sendo a última delas a Lei nº 11.952/09. O presente capítulo irá abordar a Lei 8.666/93 vigente, acrescentada das alterações realizadas até então.

O art. 3º desta lei apresenta excepcional relevância segundo Justen Filho (2005), pois consagra os princípios norteadores a licitação. Este artigo dispõe que:

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 com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.** (BRASIL, 1993, grifo nosso).

Os princípios impõem as diretrizes axiológicas ao conjunto de normas e são importantes não por serem a origem das demais normas, mas porque elas serão interpretadas à luz deles. A Lei 8.666/93 tentou reduzir ao máximo as hipóteses de discricionariedade, porém a manutenção de margens de liberdade é característica inafastável do processo de concretização do Direito. Isto significa que sempre haverá margem de escolha para o agente administrativo em face do caso concreto, mas essa escolha deverá ser feita à luz dos princípios do Estado Democrático de Direito e daqueles consagrados na própria Lei nº 8.666. Assim, os princípios adotados restringem a liberdade do agente administrativo, especificando como deve ser perseguido e realizado o interesse público (JUSTEN FILHO, 2005).

Bandeira de Melo (2003) resume os princípios peculiares da licitação nos seguintes: competitividade, isonomia, publicidade, respeito às condições prefixadas no edital e possibilidade de o disputante fiscalizar o atendimento dos princípios anteriores. Afirma ainda que apesar de o princípio da competitividade não ter sido mencionado especificamente pela lei, é da essência da licitação.

Embora o princípio da motivação não tenha sido abordado de forma expressa na Lei, não significa a autorização para decisões não motivadas. É necessário justificar toda e qualquer decisão administrativa, de modo que seja assegurada a racionalidade do ato e sua submissão ao Direito, além de facilitar o exercício da fiscalização e do controle (JUSTEN FILHO, 2005).

Motta (1999) ressalta o princípio da economicidade, voltado para o controle da eficiência do gasto público, no que diz respeito ao “custo-benefício”. Relata, ainda, que o art. 15 da Lei 8.666/93, transcrito abaixo, refere-se especificamente aos princípios das compras públicas:

Art. 15 – As compras, sempre que possível, deverão:  
I – atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;  
II – **ser processadas através do sistema de registro de preços**;  
III – submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;  
IV – ser subdivididas em quantas parcelas quanto necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;  
V – balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública. (BRASIL, 1993, grifo nosso)

Vale ressaltar que a licitação também deverá obedecer aos princípios elencados no *caput* do art. 37 da Magna Carta.

Como foi dito anteriormente, além da Lei 8.666/93, existem outras leis que estabelecem normas gerais de licitação, direta ou indiretamente: seja cuidando especificamente de licitação, como é o caso da Lei do Pregão, seja cuidando de novas modalidades contratuais, como é o caso das leis das parcerias público-privadas e dos consórcios públicos, criaram novas modalidades, alteraram procedimentos e, especialmente, estabeleceram diferentes critérios de julgamento das propostas.

Nos tópicos seguintes, serão abordados aspectos relevantes da Lei de Licitações, como as modalidades, os tipos, as exceções ao dever de licitar e as etapas do procedimento licitatório, de acordo com a legislação vigente.

### 4.1.3 Modalidades de Licitação

O art. 22 da Lei 8.666/93 estabelece as modalidades de licitação, ou seja, as possíveis maneiras de se realizar o processo de seleção do futuro contratado. Essas diferenças procedimentais não se resumem em questões acessórias, como âmbito da publicação, prazo de divulgação ou valor econômico da contratação, mas retratam a necessidade de adequar a disputa ao objeto a ser contratado. Justen Filho (2005) afirma que as diversas espécies de procedimentos distinguem-se entre si pela variação quanto à complexidade de cada fase do procedimento e pela variação quanto à destinação de cada uma dessas fases.

São cinco as modalidades de licitação previstas no referido artigo: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. As três primeiras modalidades são consideradas por muitos doutrinadores como as mais importantes, e a adoção de uma ou outra delas depende, como regra geral, do valor que a Administração presumivelmente irá despender com a aquisição jurídica que normalmente as sucederá. Os patamares de valor aos quais corresponderão estas distintas modalidades são estabelecidos no art. 23 da Lei 8.666/93:

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 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, 1993)

A concorrência é a modalidade de licitação própria para contratos de grande valor, em que se admite a participação de quaisquer interessados que satisfaçam as condições do edital. É obrigatória em função de determinados limites e, também, para compra ou alienação de imóveis, concessão de uso, de serviço ou de obra pública e licitações internacionais, independentemente do valor do objeto do contrato. Esta regra, porém, sofre algumas exceções: o leilão pode ser utilizado em alguns casos de alienação de bens imóveis e de concessão de serviço público<sup>3</sup>, e a tomada de preços ou o convite podem ser admitidos em alguns casos de licitações internacionais.

---

<sup>3</sup> A modalidade de leilão para as concessões foi admitida pela Lei 9.641, de 9 de setembro de 1997, que aprovou o Plano Nacional de Desestatização.

Convém ressaltar que a concorrência pode ser utilizada no lugar de qualquer outra modalidade licitatória, tendo em vista que a Administração pode, ao invés de adotar a modalidade correspondente ao respectivo patamar de valor, optar pela prevista para patamar de valor mais elevado, sendo o inverso jamais permitido (Lei 8.666/93, art. 23, § 4º).

A modalidade tomada de preços não é universal como a concorrência, ou seja, dirige-se a interessados que já estejam cadastrados na unidade administrativa que irá celebrar o contrato. É adequada para contratos de valor estimado imediatamente inferior ao estabelecido para a concorrência.

O convite é a modalidade de licitação mais simples, destinada às contratações de pequeno valor. Os interessados podem ser ou não cadastrados e são escolhidos e convidados em número mínimo de três. Não exige publicação, porque é feito diretamente aos escolhidos pela Administração através de carta-convite. Porém, uma cópia do instrumento convocatório deve ser afixada em local apropriado, estendendo-se automaticamente aos demais cadastrados na mesma categoria que manifestarem interesse em até 24 horas antes da apresentação das propostas.

Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, predominantemente de criação intelectual, mediante a instituição de prêmios aos vencedores. O regulamento do concurso deve indicar a qualificação exigida dos participantes, estabelecer as diretrizes e a forma de apresentação do trabalho, fixar as condições de sua realização e os prêmios a serem concedidos, designar a comissão julgadora bem como dispor sobre os critérios de julgamento.

O leilão é a modalidade utilizável para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração, ou legalmente apreendidos ou adquiridos por força de execução judicial ou, ainda, para a alienação de bens imóveis cuja aquisição haja derivado de procedimento judicial ou dação em pagamento, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Resta, por fim, caracterizar a modalidade pregão, autorizada por meio da Medida Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000, depois convertida na Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Diferentemente das outras espécies de licitação, em que a modalidade é estabelecida em função do valor do objeto licitado, destina-se à aquisição de bens e serviços comuns. Os bens e serviços denominados comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

O pregão poderá ser utilizado independentemente do valor do contrato a ser celebrado e é considerado uma modalidade de licitação de menor preço. A convocação dos interessados em participar do certame é feita por meio de aviso no Diário Oficial da União e facultativamente por meio eletrônico e em jornais de grande circulação, no qual deverá constar a definição do objeto e a indicação do local, dias e horários em que será disponibilizado o edital e recebidas as propostas.

O julgamento é realizado em uma única sessão, conduzida pelo pregoeiro, com o auxílio da equipe de apoio, a quem caberá receber o envelope com as propostas de preços, sua abertura e classificação, os lances, a análise de sua aceitabilidade e classificação final, bem como a adjudicação do objeto ao vencedor.

A fase de habilitação é outra inovação do pregão, pois somente será verificada a documentação de habilitação do licitante vencedor. Suprimem-se, dessa forma, os trabalhos de análise da documentação exigida para os demais interessados, o que gera uma economia significativa de tempo, tendo em vista que não mais serão examinados os documentos dos concorrentes que já foram eliminados no julgamento das propostas.

A lei 10.520/2002 traz a previsão da realização do pregão eletrônico, efetuado por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, ou seja, por meio de comunicação pela internet, ampliando a competitividade do certame. As regras são as mesmas do pregão comum, porém deixa de ocorrer na presença física do pregoeiro.

#### 4.1.4 Tipos de Licitação

Quando se fala em tipo de licitação faz-se referência ao critério para julgamento das propostas apresentadas, diferentemente de modalidade de licitação, que indica o procedimento a ser seguido pelo administrador.

Os tipos de licitação estão definidos no art. 45 da Lei 8.666/93, podendo ser: menor preço, melhor técnica, técnica e preço, conforme o interesse específico da Administração em cada caso. Nos casos de alienação de bens e concessão de direito real de uso, a lei admite a licitação de maior lance ou oferta. Tais tipos de licitação constituem lista exaustiva, ou seja, o julgamento de qualquer processo licitatório deve, obrigatoriamente, adotar um dos tipos indicados.

A adoção do critério menor preço é a regra, e o que a Administração procura é simplesmente obter a vantagem econômica na obtenção da obra, do serviço ou da compra. O fator menor preço é decisivo no julgamento, por mínima que seja a diferença entre as propostas, desde que sejam satisfeitas as condições estipuladas pelo edital.

A licitação do tipo melhor técnica é aquela na qual a Administração procura a obra, o serviço ou o material mais adequado, independentemente da consideração do preço. Justifica-se para os casos de fornecimentos de alta complexidade e especialização, em que há diversificação de sistemas, de operação e de material. Neste tipo de licitação, o objeto pretendido deve estar minuciosamente especificado no edital, bem como as finalidades do certame e o limite máximo de preço dentro do qual será escolhida a proposta tecnicamente mais vantajosa.

No tipo de licitação técnica e preço, a técnica é relevante, mas o preço é também fator ponderável no julgamento. Neste caso, conjugam-se os dois fatores, sem limite de preço, fazendo-se a classificação pela média ponderada das propostas técnicas e de preço, conforme os pesos estabelecidos no instrumento convocatório. A lei dispõe que este tipo de licitação deve ser obrigatoriamente adotado para a contratação de bens e serviços de informática, salvo se decreto do Poder Executivo indicar outras modalidades.

Como referido anteriormente, nos casos de alienação de bens ou concessão do direito real de uso, far-se-á a licitação do tipo maior lance ou oferta, pois não poderia haver outra forma de aferir a melhor proposta para a Administração (Meirelles, 2007).

Ressalta-se que a definição do tipo de licitações produz reflexos não apenas sobre o julgamento das propostas, mas sobre toda a fase externa da licitação. Assim, uma licitação de técnica e preço se distinguirá de uma de menor preço já no ato convocatório, pois, no primeiro caso, dele deverão constar as exigências técnicas, por exemplo, desnecessárias no segundo caso (JUSTEN FILHO, 2005).

#### 4.1.5 Exceções ao dever de licitar

Existem alguns casos em que a Administração poderá proceder a compras diretas, sem licitação. Essas hipóteses estão previstas na Lei 8.666/93, que estabelece nítida distinção entre licitação dispensada, licitação dispensável e licitação inexigível.

A licitação dispensada consta no artigo 17, incisos I e II da Lei 8.666/93, sendo aquela que a própria lei declarou-a como tal. As hipóteses de licitação dispensável estão definidas no art. 24 da Lei 8.666/93 e são aquelas em que a Administração pode deixar de realizar o certame, se assim lhe convier. A lei enumerou 26 casos, como obras e serviços de engenharia de pequeno valor; serviços e compras de pequeno valor; guerra e grave perturbação da ordem; casos de emergência ou calamidade pública; desinteresse pela licitação; intervenção no domínio econômico; propostas com preços excessivos, entre outros. Essas hipóteses podem ser divididas em quatro categorias, segundo Di Pietro (2008): em razão do pequeno valor; em razão de situações excepcionais; em razão do objeto; e em razão da pessoa.

Assim, na dispensa, há a possibilidade de competição que justifique a licitação, de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. O citado artigo 17, entretanto, constitui uma exceção, pois define os casos de dispensa que escapam à discricionariedade administrativa por já estarem determinados por lei.

Nos casos de inexigibilidade de licitação, a característica principal é a inviabilidade de competição, conforme dispõe o art. 25 da Lei de Licitações. A primeira hipótese prevista neste dispositivo diz respeito à existência de fornecedor exclusivo, ou seja, os materiais, equipamentos ou gêneros somente podem ser fornecidos por uma única pessoa, não sendo possível a competição de preço ou de qualidade. Outra hipótese prevista no referido artigo é a contratação de serviços técnicos profissionais especializados, de natureza singular, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação. Por fim, é inexigível a licitação para a contratação de profissional de qualquer setor artístico, desde que o mesmo seja consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública, tendo em vista que os trabalhos artísticos podem ser equiparados aos serviços técnicos profissionais especializados.

#### 4.1.6. Etapas da Licitação

A licitação compreende uma série de atividades que, embora autônomas, estão interligadas e são preordenadas à produção de um só resultado jurídico, que é a eleição de um contratante com a Administração. Diversos autores divergem quanto ao número e denominação das fases do procedimento, porém o estudo não pretende entrar no mérito dessa discussão. O que se pretende é esclarecer ao leitor os procedimentos que envolvem todo o procedimento licitatório, inclusive os preparatórios, de maneira geral e sucinta.

Em toda licitação, existem duas etapas distintas, uma interna e outra externa. Na etapa interna, desenvolvida no âmbito exclusivo da Administração, são praticados os atos necessários à definição da licitação e do contrato que se seguirão. Tais atos estão destinados a: verificar a necessidade e a conveniência da contratação de terceiros; determinar a presença dos pressupostos legais para contratação, inclusive a disponibilidade de recursos orçamentários; determinar a prática dos atos prévios indispensáveis à licitação, como a quantificação das necessidades administrativas, avaliação de bens, e elaboração de projetos básicos; definir o objeto do contrato e as condições básicas da contratação; e verificar a presença dos pressupostos da licitação, definir a modalidade e elaborar o ato convocatório da licitação. Assim, esta etapa se conclui com a edição do ato convocatório ou com a contratação direta, sendo este último caso possível quando verificados os pressupostos de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

A fase interna da licitação é, de certo modo, uma etapa gestacional, pois durante o seu decurso são estabelecidas todas as condições que nortearão e regerão todo o desenvolvimento subsequente do procedimento administrativo. Dessa forma, o desenvolvimento regular desta etapa é condição para o êxito da atividade posterior da Administração (JUSTEN FILHO, 2005).

Na etapa externa, realizam-se os atos destinados diretamente a selecionar a proposta mais vantajosa. Essa fase externa desdobra-se em várias etapas, a saber:

- Fase de Divulgação: destinada a dar ciência aos terceiros da existência da licitação;
- Fase de Proposição: destinada à formulação de propostas pelos interessados em participar da licitação;
- Fase de Habilitação: destinada à Administração verificar se os interessados possuem condições de satisfazer as obrigações que pretendem assumir;
- Fase de Julgamento: destinada à seleção da proposta mais vantajosa;
- Fase de Deliberação: destinada à revisão dos atos praticados e avaliação da conveniência e legalidade do resultado.

Observa-se que alguns atos da fase externa são praticados internamente, no seio da Administração. Entretanto, eles pertencem a esta fase por se tratarem de atos destinados a produzir efeitos perante os terceiros.

Além do conceito, das finalidades, dos princípios, dos tipos, das modalidades, dos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, a Lei 8.666/93 ainda estabelece, com minúcia, os procedimentos da licitação, os critérios para habilitação dos licitantes e para o julgamento das propostas, possibilidades de impugnações e recursos administrativos

concernentes ao certame licitatório, além das sanções cabíveis em casos de descumprimento contratual.

#### **4.2 Práticas recentes na Administração Pública**

A licitação bem formalizada e disputada é um instituto limitador da discricção administrativa e uma manifestação fática do emprego regular do dinheiro público, contribuindo para a concretização dos princípios básicos contemplados no art. 37 da Constituição federal. Entretanto, o comportamento da Administração Pública brasileira demonstra que a eficácia do procedimento licitatório nem sempre é alcançada, e que os processos improvisados, atribulados, e viciosos ocorrem em proporções desanimadoras (MOTTA, 1999).

A ocorrência de problemas como adjudicações indevidas, possibilidade de superfaturamento, preterição e perda da proposta mais vantajosa, demoras e atrasos no procedimento, bem como ausência de competitividade nas propostas podem ser atribuídos a vários fatores, inclusive às deficiências da própria lei segundo alguns autores.

Motta (1999), entretanto, defende a norma como instrumento de segurança e garantia contra arbitrariedades, afirmando que a patologia freqüente nas organizações públicas brasileiras é a simples inépcia na compreensão da lei em sua operacionalização. Em outras palavras, pode ocorrer uma série de causas organizacionais que envolvem a “má leitura” administrativa da lei, como deficiências técnicas e instrumentais, pessoal inadequado, inexperiência, estruturas organizacionais pesadas e limitativas, estrutura de autoridade mal definida, atribuições e tarefas mal delineadas. Tais problemas poderiam ser solucionados, na visão do autor, com o estudo, a análise, a correta operacionalização das providências legais e o estabelecimento de um fluxo administrativo eficiente, de modo que se obtenha, em cada fase licitatória, o resultado exigido, garantindo o suporte necessário à agilização e otimização do processo.

Dallari (2006), em concordância com os dizeres de Motta, faz a seguinte afirmação:

(...) a licitação não é um mal, não é um procedimento necessariamente lento, complicado, burocratizado, puramente formal e sem resultados práticos. Não se pode confundir a licitação com a patologia da licitação. Não se pode confundir licitação com o mau uso que dela se tem feito. (DALLARI, 2006, p.18)

Hirle (2005) aponta outra causa que contribui para explicar os problemas, além da má interpretação da norma: o déficit quanto ao planejamento. “A cultura de planejar apenas recentemente tem ganhado força nas repartições públicas, implicando no atendimento atribulado e improvisado das requisições no setor de compras governamental, incorrendo-se, por isso, em atrasos nos procedimentos” (p.45). Além disso, a falta de planejamento pode provocar o uso indevido das hipóteses de dispensa e inexigibilidade, que transforma tais exceções ao dever de licitar em regra geral (MOTTA, 1999).

Nesse sentido, os procedimentos para comprar bens e serviços no setor público estão sendo profundamente modificados, com a introdução de novas tecnologias da informação e comunicação, no intuito de racionalizar, simplificar e desburocratizar as compras da Administração Pública. As políticas mais importantes neste setor, prioritárias tanto a nível federal quanto subnacional, são as políticas relacionadas à consolidação do governo eletrônico, que têm sido bem-sucedidas especialmente na área de compras eletrônicas.

Um exemplo consiste no Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais, o SIAD. Ele foi instituído pelo Decreto Estadual n. 42.873/2002 com intuito de modernizar as práticas referentes às compras governamentais. Passou a ter caráter obrigatório nas aquisições e contratações de bens e serviços, para os órgãos e entidades da administração pública direta e indireta do poder executivo estadual, a partir de 1º de janeiro de 2004, conforme Decreto Estadual nº 43.699, de dezembro de 2003. Este mesmo decreto define o SIAD como:

[...] o sistema informatizado, disponibilizado na Rede Mundial de Computadores (Internet) composto por módulos específicos e integrados, que visa, especialmente, a padronizar e controlar os procedimentos de contratação relativos a bens e serviços, assim como a gestão de bem contratados pelo Estado. (MINAS GERAIS, 2003, art. 1º, §2º)

O art. 1º do Decreto 42.873/2002 aponta que a finalidade do SIAD é controlar o ciclo de materiais e serviços, desde a requisição até a distribuição dos materiais de consumo, a baixa dos bens permanentes do patrimônio e a realização dos serviços.

O SIAD registra todas as informações inerentes aos processos licitatórios, inclusive aquelas referentes aos processos de dispensa e inexigibilidade, independentemente da modalidade utilizada, para formação de banco de dados necessário ao Processo de Gestão de Informações da Administração Pública Estadual. O uso obrigatório do sistema foi possível através de uma interface com o Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado, o SIAFI/MG. Dessa maneira, as tentativas de aquisição ou contratação só permitem acesso aos

recursos financeiros para contabilizar os processos de empenho, liquidação e pagamento de suprimentos no Estado, se realizadas através do SIAD.

Para gerenciar todas as atividades de suprimentos, o sistema é composto por 16 módulos, descritos no art. 3º do Decreto Estadual nº 43.699/2003. Os principais são:

- Cadastro Geral de Fornecedores – CAGEF: onde são realizados os registros cadastrais das pessoas físicas e jurídicas interessadas em contratar com o Estado com vistas à habilitação das mesmas;

- Catálogos de Materiais e Serviços – CATMAS: permite a catalogação dos materiais destinados às atividades-fim e às atividades-meio da Administração Pública Estadual, de acordo com critérios adotados no Federal Suplly Classification;

- Compras – SISCOM: permite gerenciar todo o processo de aquisição, desde a requisição até a entrega do material ou a realização do serviço, com o objetivo de controlar, agilizar e padronizar os procedimentos;

- Contratos – SISCOM: efetua o cadastramento dos contratos firmados pela Administração Pública Estadual, bem como o acompanhamento da execução contratual;

- Cotação Eletrônica de Preços – COTEP: realiza, por meio eletrônico, a cotação de preços para os processos de aquisição de bens e contratações de serviços, precedidas de dispensa de licitação em razão do valor;

- Pregão Presencial – SISPREP – e pregão eletrônico – SISPREL: permite realizar os procedimentos e o acompanhamento, inclusive pela Internet, da licitação na modalidade pregão, presencial ou eletrônico; e

- Registro de Preços – REGPRE: permite o controle dos procedimentos e das atas para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para aquisições futuras pela Administração Pública Estadual. Este sistema encontra-se denominado SIRP – Sistema Informatizado de Registro de Preços.

O SIAD também possui os módulos Melhores Preços (SISMP), Material Permanente (MATPEM), Material de Consumo (MATCOM), Alienação (SISALI), Bolsa de Material (BOLMAT), Frota de Veículos (SISFROV), Escola Virtual e Órgãos e Entidades, este último para o gerenciamento das estruturas organizacionais e das autorizações de acesso. Assim, o sistema abrange toda a logística de suprimentos, “permitindo não apenas o controle das compras, mas também a gestão de materiais, de consumo e permanentes decorrente das compras” (HIRLE, 2005, p.52-53), embora alguns módulos ainda não estejam funcionando plenamente.

A implantação do SIAD conseguiu padronizar as especificações de compras; centralizar dados cadastrais dos fornecedores; vincular as contratações à existência de dotação orçamentária compatível; informatizar todos os registros de processos licitatórios realizados para aquisição de bem ou contratação de serviço; padronizar as etapas dos processos de aquisição, além de garantir a transparência desses procedimentos (SANTANA, TESCAROLO e COELHO, 2006).

Outra importante ferramenta para ampliar o desempenho dos setores de compras governamentais é o Sistema de Registro de Preços, instituto que será abordado no próximo Capítulo.

## 5 O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

### 5.1 Definição

O Sistema de Registro de Preços, conhecido pela sigla SRP, acarreta profundas mudanças nas contratações e, no futuro, poderá representar significativos ganhos nas contratações em geral.

O art. 2º do decreto nº 44.787/2008 define o SRP como um “conjunto de procedimentos para registro formal de preços, objetivando contratações futuras pela Administração Pública” (MINAS GERAIS, 2008).

Para Justen Filho, o SRP é uma das mais úteis e interessantes alternativas de gestão de contratações colocada à disposição da Administração. Tal autor atribui o seguinte conceito ao instituto:

O registro de preços é um contrato normativo, constituído como um cadastro de produtos e fornecedores, selecionados mediante licitação, para contratações sucessivas de bens e serviços, respeitados lotes mínimos e outras condições previstas no edital. (JUSTEN FILHO, 2005, p.144)

Nas lições de Meirelles (2007), o procedimento é definido nos seguintes termos:

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

Jacoby Fernandes procura facilitar a compreensão do termo e adota um conceito mais analítico, considerando-o como:

[...] um procedimento especial de licitação que se efetiva por meio de uma concorrência ou pregão *sui generis*, selecionando a proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, para eventual e futura contratação pela Administração. (FERNANDES, 2007, p.31)

O SRP não chega a ser uma modalidade de licitação. Trata-se de um procedimento diferenciado, que se aplica tanto às compras quanto aos serviços. Tal procedimento está previsto em lei, conforme descrito, e muito se aproxima da forma de contratação praticada

pelo setor privado. O art. 15 da Lei 8.666/93 evidencia que a contratação administrativa não deve ser mais onerosa e menos eficiente do que a do setor privado, sendo este um dos princípios vetores das compras públicas.

Uma das características do Sistema de Registro de Preços, segundo o conceito de Fernandes, é a possibilidade de que a licitação seja realizada apenas nas modalidades concorrência e pregão, as duas modalidades que, notoriamente, mais ampliam a competição. Entretanto, essas modalidades ocorrem de maneira singular, *sui generis*, uma vez que não obrigam a Administração Pública a promover as aquisições. Assim, o SRP confere flexibilidade à concorrência ou pregão, pois permite que as compras ocorram de acordo com as necessidades diretas, ou seja, as quantidades a serem adquiridas e a ocasião em que ocorrerá a aquisição dependerão das conveniências da Administração.

Nesse sentido, a Administração não está obrigada a comprar, cria no fornecedor mera expectativa de fornecimento, não direito. Uma vez decidida a contratar, serão verificados os preços do mercado e, sendo compatíveis, realizará as aquisições. O licitante não poderá se negar a contratar, desde que o contrato seja compatível com os limites estabelecidos no ato convocatório, e podem ocorrer diversas contratações durante o prazo de vigência do registro de preços, tomando por base o preço registrado.

Em outras palavras, no registro de preços a licitação destina-se a selecionar fornecedor e proposta para contratações não específicas, seriadas, que poderão ser realizadas durante certo período, por repetidas vezes, tendo em vista que a proposta selecionada fica à disposição da Administração, que valerá dos preços registrados se e quando desejar, por quantas vezes lhe convier (JUSTEN FILHO, 2005).

Hirle (2005) explica com clareza como ocorre a licitação para registro de preços:

[...] a administração pública estabelece, aproximadamente, a quantidade de material que irá adquirir no período de vigência do registro de preços, estimando as contratações que serão efetuadas mensalmente, procedendo da mesma maneira quando o objeto for relativo a contratação de serviços. Dessa licitação poderão participar vários órgãos e entidades da Administração Pública. Assim, é estabelecido um quantitativo total, somando-se as previsões de consumo de todos aqueles que irão participar do procedimento licitatório. A Administração procede, então, à realização de uma única licitação, para a contratação do total de material estimado. (HIRLE, 2005, p.57)

Ao final do procedimento, é firmada a Ata de Registro de Preços (ARP), com o registro do preço e o licitante vencedor. Desse modo, a Administração faz o seu pedido ao licitante vencedor sempre que necessitar de determinada quantidade de material, emitindo

autorizações de compras para a aquisição do bem nas condições estabelecidas na ata, sem a necessidade de serem realizadas novas licitações.

A Administração vincula-se, em termos, à proposta do licitante, na medida em que não pode comprar de outro fornecedor que não seja aquele que ofereceu a melhor proposta. Existe a possibilidade, para o licitante, de exoneração do compromisso assumido, mas apenas na ocorrência de caso fortuito ou força maior.

Segundo Fernandes (2007), há reciprocidade no conjunto de obrigações, que flexibiliza o negócio e lhe confere eficácia, criando um eficiente sistema de equilíbrio. “É a flexibilidade que sustenta o compromisso de ambas as partes no Sistema de Registro de Preços e lhe dá suporte de transparência” (FERNANDES, 2007, p.34).

É importante esclarecer que muito se debateu acerca da utilização do pregão para o registro de preços, tendo em vista que muitos defendem apenas o uso da concorrência, conforme previsto na lei. Entretanto, à época da promulgação da lei não existia a modalidade pregão, que tem as mesmas características da concorrência. Por tal motivo, Fernandes reitera a possibilidade de o SRP ser precedido de pregão, sem que o princípio da legalidade seja desrespeitado. Considera que o debate encerrou-se com o advento da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu o pregão a nível nacional e expressamente autorizou o uso da nova modalidade para licitar o SRP (FERNANDES, 2007).

Outra característica a ser destacada com relação ao SRP é a busca pela proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia. O objeto pretendido pela Administração deve ser indicado com precisão para que a avaliação da proposta seja feita entre as que, atendendo aos requisitos do edital, ofereçam o menor preço. O procedimento é tido como isonômico porque possibilita o parcelamento do objeto, viabilizando a participação dos pequenos empresários, que podem cotar os produtos de sua especialidade. Assim, a participação e a competitividade são ampliadas e se otimiza a possibilidade de obtenção da proposta mais vantajosa.

O SRP, como procedimento especial de licitação, na sua origem voltado para compras e, na atualidade aplicável também à contratação de serviços, deve ser regido pelos princípios aplicáveis às licitações, às compras e aos serviços. Esses princípios, em sua maioria, estão expressos nos artigos 3º e 15 da Lei 8.666/93, e já foram descritos neste trabalho.

## 5.2 Etapas do procedimento para registro de preços

O Sistema de Registro de Preços é constituído de quatro etapas, relacionadas ao seu fluxo do processo: planejamento, licitação, contratação e acompanhamento.

Na etapa planejamento, inicialmente se define quem será o órgão gestor do registro de preços (RP) e quais os itens que farão parte do certame licitatório. Em seguida, faz-se o convite aos órgãos e entidades para que participem do RP e se realiza o levantamento da demanda pelo objeto nos órgãos participantes, consolidando-se a estimativa de consumo total. Depois disso, procede-se à reunião com os fornecedores para esclarecimentos acerca do procedimento e elaboram-se as estratégias de definição dos itens e lotes que comporão o edital da licitação. É interessante ressaltar que a definição do objeto deve ser precisa, suficiente e clara, sendo vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem a competição. A assinatura do Termo de Adesão pelo órgão participante formaliza a sua participação no certame e consolida a sua demanda, que será incluída no Edital de Licitação.

Na fase de licitação é realizado o certame licitatório de acordo com a previsão do edital, nas modalidades concorrência ou pregão. Elabora-se a Ata de Registro de Preços, na qual constarão os fornecedores, os preços e as condições a serem praticadas e procede-se à publicação do extrato da ARP.

A fase de contratação é aquela na qual são emitidos os pedidos de compras e realizados os respectivos processos e, se necessário, é feita a assinatura de contratos com os fornecedores. Pode ser feito o uso de instrumentos equivalentes ao contrato para a formalização da aquisição, que são a nota de empenho, a autorização de compra ou a solicitação de serviço.

Por fim, na fase de acompanhamento o órgão gestor gerencia a Ata de Registro de Preços, procedendo às alterações que se fizerem necessárias, como a alteração no quantitativo de um órgão participante. O órgão gerenciador também realiza periodicamente a pesquisa de mercado e a publicação dos preços registrados.

Em Minas Gerais, o registro de preços é realizado, na maioria das vezes, pelo Sistema Informatizado de Registro de Preços (SIRP), no qual os procedimentos operacionais do SIRP são automatizados. O Estado foi o pioneiro na implementação do processo informatizado em todas as suas fases.

O SIRP é um módulo do SIAD, tendo interface com os seguintes módulos: órgãos e entidades, para autorização dos perfis de utilização do sistema e autorização de procedimentos aos usuários; Catálogo de Materiais e Serviços, que trata das especificações dos materiais e serviços para o RP; Licitanet, em que serão realizados os pregões para registro de preços; e Módulos de Compras, Contratos e Estoques, para efetivação das compras, controle dos contratos e estoques decorrentes de tais compras.

O Sistema de Registro de Preços foi implantado no Estado com as finalidades de agilizar as contratações, padronizar os itens que serão adquiridos no Estado, e reduzir os custos e os estoques. Com relação às metas postas para registro de preços, têm-se as seguintes: redução do número de licitações, do custo de distribuição, dos estoques, do número de mandados de segurança em licitações, do tempo de aquisição, e do tempo de entrega.

Foi disponibilizado no portal de compras do Estado, recentemente, o tutorial eletrônico do Sistema Informatizado de Registro de Preços, que esclarece aos servidores o uso de todos os procedimentos do SIRP, bem como as formas de acesso ao Sistema. Também pode ser visualizado no mesmo portal os manuais operacionais do Registro de Preços.

### **5.3 Normatização**

O Sistema de Registro de Preços existe desde o Código de Contabilidade de 1922, porém somente em 1990, no município de São Paulo, foi disciplinado um procedimento para o registro de preços, seguido pelo Estado de São Paulo em 1992 e por outros estados e municípios mais recentemente.

Com relação ao nível Federal, o Decreto nº 449/92 instituiu, em seu art. 3º, II, o Sistema Integrado de Registro de Preços (SIREP), de forma singela e lacônica, destinado a servir de orientação para a Administração. Dessa forma, o sistema já havia sido criado e várias unidades da Administração poderiam implementá-lo, como ocorreu por exemplo com Tribunais Federais, que o regulamentaram antes mesmo do advento do Decreto nº 2.743/98. Não se deve, todavia, confundir o sistema de registro de preços com o SIREP, pois o último consistia apenas em referencial para as aquisições da Administração Pública, constituindo-se como uma enorme tabela de preços.

Em 1993, com o advento da atual Lei de Licitações e Contratos, o Sistema de Registro de Preços encontrou abrigo em seu art. 15, na Seção que disciplina as compras. Este artigo

dispôs as diretrizes gerais em que deve ser implantado o sistema, tratando, assim, dos contornos legais que o revestem. Entretanto, de acordo com esta Lei, somente poderia ser aplicado às compras, excluindo-se de seu âmbito de aplicação os serviços e as obras, conforme descrito a seguir:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

[...] II - **ser processadas através de sistema de registro de preços;**

[...] § 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

§ 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

§ 5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

§ 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado. (BRASIL, 1993, grifo nosso)

Fernandes (2007), no estudo do histórico do registro de preços, afirma que o Decreto nº 449/92 foi recepcionado pela Lei 8.666/93, que estipulou a necessidade da regulamentação do instituto por decreto. Assim, o Decreto nº 2.743/98 teve o grande mérito de conceber o registro de preços como verdadeiro sistema, definindo os procedimentos. A norma estabelecia a realização do certame licitatório na modalidade concorrência, do tipo menor preço, para que fossem registrados os preços relativos às aquisições de bens realizadas pela administração federal. Vários órgãos da Administração basearam-se nesta norma para implementar os respectivos SRPs.

Em 2001, o Decreto nº 3.931 complementou e definiu com mais clareza alguns pontos do procedimento, além de introduzir algumas modificações importantes, como a possibilidade de uso não só para compras, como para obras e serviços; a possibilidade de uso dos recursos eletrônicos de comunicação a distância; melhor definição dos atores do processo, com a instituição do órgão gerenciador, órgão participante e gestor do contrato, entre outros.

Com a criação da modalidade pregão, através da Lei 10.520/02, facultou-se a utilização dessa modalidade quando as compras e contratações de bens e serviços comuns fossem efetuadas pelo Sistema de Registro de Preços. Este fato motivou a revisão do Decreto

3.931/01, que introduziu modificações nos textos de alguns de seus artigos, por meio do Decreto nº 4.342, de agosto de 2002.

No Estado de Minas Gerais, a Lei nº 9.444, de 25 de novembro de 1987, que disciplinava os processos licitatórios estaduais, embora anterior à Lei 8.666/93, trazia normatização a respeito do Sistema de Registro de Preços. Porém, somente com o Decreto nº 43.652/03 ocorreu sua efetiva utilização no Estado. Atualmente, o Sistema de Registro de Preços está regulamentado pelo decreto nº 44.787/2008, o qual será abordado com mais detalhes a seguir.

#### **5.4 A regulamentação em Minas Gerais: o Decreto nº 44.787/2008**

O Sistema de Registro de Preços no Estado de Minas Gerais está regulamentado pelo Decreto nº 44.787/2008, similar ao decreto federal em vigor. É aplicado aos órgãos da administração direta dos Poderes do Estado, aos fundos especiais, às autarquias, às fundações públicas, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo Estado, conforme disposto na Seção I. O Poder Legislativo e o Poder Judiciário não estão obrigatoriamente submetidos ao Decreto, mas podem adotá-lo.

Além do conceito de SRP já mencionado anteriormente, a Seção II do Capítulo I deste decreto trata das modalidades de licitação permitidas para registro de preços. Nos casos de bens e de serviços comuns, a utilização do pregão é obrigatória, salvo se houver disciplina contrária em legislação específica. O tipo de licitação é menor preço, porém na modalidade concorrência, também permitida, poderá ser utilizado o tipo técnica e preço, conforme desejar o órgão gerenciador.

O órgão gerenciador é o responsável pela condução do conjunto de procedimentos do certame para registro de preços e gerenciamento da Ata de Registro de Preços dele decorrente, de acordo com o art. 4º, X. Cabe ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de administração e controle do SRP e ainda o seguinte: indicar os servidores ou empregados responsáveis pelos procedimentos necessários à realização de planejamento para a licitação e, posteriormente, gerenciamento da ARP; definir o objeto, os itens e os lotes de material ou de serviço que farão parte do registro de preços e demais informações necessárias para subsidiar a elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, conforme o caso; convidar os órgãos

e entidades para participarem do registro de preços; consolidar todas as informações relativas à estimativa total de consumo e demais informações solicitadas; promover todos os atos necessários à instrução processual para realização do processo licitatório; coordenar, com os órgãos participantes, as ações necessárias à qualificação mínima dos respectivos responsáveis pelo registro de preços; realizar a necessária pesquisa de mercado com vistas à identificação dos valores de preços de referência; realizar, quando necessário, prévia reunião com licitantes, respeitados os requisitos de ampla publicidade, visando informá-los das peculiaridades do SRP e colher subsídios sobre os objetos em licitação; realizar todo o procedimento licitatório, bem como os atos dele decorrentes; gerenciar a ARP, providenciando a indicação aos participantes, sempre que solicitado, dos fornecedores, respeitando a ordem de classificação e os quantitativos de contratação definidos pelos participantes da Ata; indicar aos órgãos não-participantes ou caronas, sempre que solicitado, os fornecedores segundo a ordem de classificação; conduzir os procedimentos relativos a eventuais renegociações dos preços registrados, e, quando necessário, lavrar os termos aditivos à ARP para refletir os novos preços, divulgando aos órgãos participantes; e aplicar as penalidades por infrações decorrentes do procedimento licitatório e descumprimento dos contratos que ajustar. Além disso, cabe ao órgão gerenciador convidar órgãos e entidades de outros Estados, da União, Distrito Federal e Municípios para participarem do registro de preços, caso convier (art. 5º).

De acordo com Hirle (2005), o critério para escolha do órgão gerenciador em Minas Gerais tem sido o volume de consumo do órgão, ou a importância do objeto nas compras do mesmo, ou ainda um maior conhecimento técnico e afinidade com o objeto, resultando disso um ganho em qualidades dos objetos adquiridos para os demais órgãos participantes.

O órgão participante é conceituado, no art. 4º, XI, como órgão ou entidade que participa desde o início do procedimento do SRP e integra a ARP. Portanto, ele se vincula ao SRP desde o início do procedimento, e deve informar ao órgão gerenciador, por meio do Termo de Adesão, o seu desejo de participar, a estimativa do consumo, a expectativa do cronograma de consumo e as demais informações solicitadas. Além disso, o artigo 7º do decreto mineiro estabelece outras atribuições do órgão participante, como: sugerir itens a serem registrados e condições de contratação, quando for o caso; garantir que todos os atos inerentes ao procedimento para sua inclusão no registro de preços a ser realizado estejam devidamente formalizados e aprovados pela autoridade competente; tomar conhecimento da Ata de Registros de Preços, inclusive as respectivas alterações porventura ocorridas, com o objetivo de assegurar, quando de seu uso, o correto cumprimento de suas disposições; e indicar o gestor do contrato.

O órgão gestor, fiscal ou executor do contrato é o agente da Administração Pública responsável pelo fiel acompanhamento do cumprimento do que foi ajustado. Suas atribuições estão definidas no art. 7º, VI do decreto mineiro, e consistem em: promover consulta prévia junto ao órgão gerenciador, quando da necessidade de contratação, a fim de obter a indicação do fornecedor, os quantitativos e os valores a serem praticados; assegurar, quando do uso da ARP, que a contratação a ser procedida atenda aos seus interesses, sobretudo quanto aos valores praticados, informando ao órgão gerenciador eventual desvantagem quanto à sua utilização; zelar pelos demais atos relativos ao cumprimento das obrigações contratualmente assumidas, inclusive, pela aplicação de eventuais penalidades aos fornecedores, decorrentes do descumprimento de cláusulas contratuais, desde que seja ouvido o órgão gerenciador; e informar ao órgão gerenciador a eventual recusa do fornecedor em atender às condições estabelecidas em edital, firmadas na ARP, as divergências relativas à entrega, as características e origem dos bens licitados e a recusa do mesmo em assinar contrato para fornecimento ou prestação de serviços.

Além dos atores mencionados, outros dois compõem o SRP: o órgão não participante (carona) e o beneficiário da Ata (fornecedor). O “carona” é o órgão ou entidade da Administração Pública que, inicialmente, não tenha participado do certame licitatório ou de lote específico e que adere a ARP durante sua vigência (art.4º, XII). Para que ocorra a extensão da ARP, deverão ser observadas as seguintes regras: comprovação nos autos da vantagem a tal adesão pelo órgão carona; prévia consulta e anuência do órgão gerenciador; e observância da quantidade licitada do objeto constante da Ata e sua compatibilidade com a expectativa de compra, no exercício, pelo órgão carona, para que não ocorra fracionamento (art. 23). Cabe observar que as aquisições ou contratações adicionais efetuadas não poderão exceder, por órgão ou entidade, aos quantitativos iniciais registrados na ARP (art. 23, § 3º). Segundo Fernandes (2007), deverão ser mantidas as mesmas condições do registro, ressalvadas apenas as renegociações promovidas pelo órgão gerenciador que se fizerem necessárias.

Quanto às atribuições do carona, elas são as mesmas previstas para o órgão participante, no que couber. Possui responsabilidade restrita às informações que produzir, não respondendo pelas eventuais irregularidades do procedimento da licitação, da mesma maneira que o órgão gerenciador não responde pelos atos do órgão carona (art. 8º).

O beneficiário da Ata, de acordo com o art. 4º, V, é o licitante vencedor que, regularmente convocado, assina a ARP. Suas atribuições se resumem em assinar o contrato ou

retirar a respectiva nota de empenho ou instrumento equivalente, no prazo estabelecido pela Administração; e cumprir as condições da Ata de RP.

Em seu art. 3º, o decreto trata das hipóteses em que, *preferencialmente*, será adotado o SRP. Elas consistem nas seguintes: quando pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações freqüentes, com maior celeridade e transparência; quando for conveniente a compra de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e quando pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. As hipóteses arroladas nos incisos deste artigo constituem um rol meramente exemplificativo, não sendo vedada a utilização do SRP em outras hipóteses, a critério da Administração.

Um dos instrumentos utilizados no procedimento para registro de preços é a Ata de Registro de Preços. A definição de “Ata de Registro de Preços” também está descrita no art. 4º, artigo destinado às definições, como pode ser observado. De acordo com o inciso IV deste artigo, Ata de Registro de Preços é um documento vinculativo, obrigacional, onde se registram os preços, fornecedores, órgãos participantes e condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no instrumento convocatório e propostas apresentadas, para eventual e futura contratação.

Assim, a ARP vincula as partes Administração Pública e fornecedor ou prestador de serviços, significando que eles se relacionarão nos termos definidos na ata. As partes definem pela Ata de Registro de Preços o compromisso, o dever, a obrigação nos termos que ajustam. Trata-se, portanto, de um instrumento jurídico, com finalidade própria e distinta dos demais elementos do SRP (FERNANDES, 2007).

O decreto trata mais especificamente da Ata de Registro de Preços no capítulo IV. O art. 13 trata das informações que devem estar contidas na ARP: o item de material ou serviço e descrição sucinta do mesmo, incluindo informações sobre marca e modelo; as quantidades registradas para cada item; os preços unitários e globais registrados para cada item; os respectivos fornecedores, nome e CPF ou nome empresarial e CNPJ, respeitada a ordem de classificação; condições a serem observadas nas futuras contratações; período de vigência da Ata; e os órgãos participantes do registro de preços.

O art. 14 trata da validade da Ata de Registro de Preços, que não poderá ser superior a doze meses, contados a partir da assinatura (art. 14, *caput*). É admitida a prorrogação por doze meses da vigência da ARP do SRP para a compra de bens e serviços, quando a proposta continuar se mostrando mais vantajosa, desde que sejam respeitadas as seguintes condições: concordância do beneficiário da Ata com a prorrogação e manutenção das condições iniciais

da proposta, inclusive preço; a intenção da prorrogação manifestada no período de sua vigência, e a publicação do aditivo no prazo<sup>4</sup>; e a quantidade do objeto da prorrogação ser apenas o saldo ou a renovação integral das quantidades.

Não há obrigatoriedade de que o prazo do registro de preços seja coincidente com o exercício financeiro, pois não se aplica ao Sistema de Registro de Preços a exigência de recursos orçamentários no momento de realização do certame licitatório (em outras palavras, não é necessário observar a prévia dotação orçamentária), posto que não há obrigatoriedade de contratação pela Administração. Os contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços, entretanto, terão sua vigência conforme as disposições contidas nos instrumentos convocatórios e respectivos contratos, obedecendo ao prazo de vigência dos respectivos créditos orçamentários, estando a sua duração restrita, assim, ao exercício financeiro, salvo contratos referentes a serviços contínuos.

O artigo 10 trata da aplicação da regra do parcelamento no Sistema de Registro de Preços. Ela significa que a quantidade total de cada item a ser licitado poderá ser subdividida em lotes, desde que sejam comprovadas viabilidades técnica e econômica (art. 10, *caput*). Os benefícios desse procedimento, segundo Fernandes (2007) são a ampliação da competitividade e a possibilidade de aproveitamento dos recursos de mercado, com a participação de fornecedores locais. Porém, o parcelamento do objeto deve ser conjugado aos benefícios da economia de escala, de modo que tais benefícios não se percam com a divisão dos quantitativos em lotes. “O ideal é a busca de um ponto de equilíbrio” (FERNANDES, 2007, p.409).

Quanto aos preços registrados, o decreto estabelece, em seu art. 11, que poderão ser registrados tantos fornecedores quantos necessários para que, em função das propostas apresentadas, seja atingida a quantidade total estimada para o item ou lote, desde que seja prevista, expressamente no edital, a cotação mínima a ser ofertada pelos licitantes para cada lote ou item e que seja respeitada a ordem de classificação dos fornecedores constante da Ata. Excepcionalmente, a critério do órgão gerenciador e desde que justificada e comprovada a vantagem, poderão ser registrados outros preços, quando a quantidade do primeiro colocado não for suficiente para as demandas estimadas e as ofertas sejam em valor inferior ao máximo admitido.

---

<sup>4</sup> Ver parágrafo único do art. 61, da Lei Federal nº 8.666, de 1993.

O art. 15 trata das possibilidades de alteração dos preços constantes em Ata<sup>5</sup>. Ela pode ser necessária em razão de variações dos preços praticados no mercado, de acordo com as seguintes regras: em decorrência de eventual redução dos preços praticados no mercado, ou de fato que eleve o custo dos serviços ou bens registrados; quando o preço inicialmente registrado, por motivo superveniente, tornar-se superior ao preço praticado no mercado. Neste caso, o órgão gerenciador deverá convocar o fornecedor visando a negociação para redução de preços e sua adequação ao praticado pelo mercado. Frustrada a negociação, o fornecedor será liberado do compromisso assumido e serão convocados os licitantes detentores de registros adicionais de preço, observada a ordem de registro e negociação. No caso de o preço de mercado tornar-se superior aos preços registrados e o fornecedor, mediante requerimento devidamente comprovado, não puder cumprir o compromisso, o órgão gerenciador poderá negociar os preços, e, se frustrada a negociação, poderá liberar o fornecedor do compromisso assumido, sem aplicação da penalidade, convocando então os fornecedores remanescentes.

Na vigência da ARP, precedida de licitação na modalidade de pregão, poderão ser incluídos bens e serviços não demandados inicialmente, desde que a inclusão seja precedida de nova licitação e que o SRP passe a ser Permanente. Nessas mesmas condições, a ARP poderá sofrer alterações quantitativas. De acordo com o art. IV, XVI, Sistema de Registro de Preços Permanente (SRPP) é o SRP, precedido de licitação na modalidade pregão, com critério de atualização de preços, itens e lotes, que, na forma do inciso II do § 3º do art. 15 da Lei Federal nº 8.666, de 1993, permita a participação de novos licitantes, inclusive com nova disputa por meio de lances, assegurada a publicidade dos atos, quando ocorrer pelo menos uma das seguintes hipóteses: inclusão de produto não demandado originariamente na Ata de SRP; acréscimo quantitativo, acima do permitido no art. 65 da Lei Federal nº 8.666, de 1993, de produto já constante da Ata de SRP; prorrogação da vigência da Ata de SRP, em caráter excepcional, além de doze meses; a critério do gerenciador, o edital dispor sobre atualização permanente de preços. As condições de validade do SRPP estão dispostas no art. 21.

O decreto regulamenta, ainda, as regras gerais do edital de licitação para registro de preços (art. 9º), como será exercido o controle do Registro de Preços (art. 22), as regras de contratação (art. 28), a aplicação de penalidades aos fornecedores (art. 30) e as hipóteses de cancelamento do registro do beneficiário da Ata (art. 31).

---

<sup>5</sup> A ARP poderá ser alterada conforme o disposto no art. 65 da Lei Federal nº 8.666, de 1993 e nos §§ 12 e 13 do art. 9º, do decreto 44.787, de 2008.

Por fim, fica a critério da Administração a utilização de recursos de tecnologia da informação na operacionalização das disposições tratadas pelo decreto, bem como a automatização dos procedimentos inerentes aos controles e atribuições dos órgãos gerenciador e participantes (art. 32, *caput*).

### **5.5 Vantagens e desvantagens do Sistema de Registro de Preços**

Alguns doutrinadores têm tentado apontar, de forma imparcial, as vantagens e desvantagens da adoção do Sistema de Registro de Preços. Serão apresentadas a seguir algumas dessas vantagens e desvantagens, recorrendo-se especialmente aos ensinamentos de Justen Filho (2005) e Fernandes (2007).

Justen Filho (2005) afirma que “a primeira grande vantagem do sistema de registro de preços reside na supressão da multiplicidade de licitações contínuas e seguidas, versando sobre objetos semelhantes e homogêneos” (p. 145). A Administração, muitas vezes, necessita realizar aquisições freqüentes e contínuas de produtos semelhantes, o que a faz realizar uma licitação a cada aquisição. Com o RP, basta apenas uma licitação; os preços ficam à disposição da Administração que realiza a contratação quando lhe convier, o que elimina a burocracia e os desgastes referentes a uma grande quantidade de licitações. Isto reduz o custo com licitações, e com recursos administrativos – materiais e humanos, gerando economicidade.

Outra vantagem do Sistema de Registro de Preços é a desnecessidade de que o órgão tenha prévia dotação orçamentária para realização do procedimento licitatório, pois, ao contrário da licitação convencional, o SRP não obriga a Administração Pública, como foi explicitado. Muitas vezes os gestores devolvem ao erário cifras que eram efetivamente necessárias ao bom andamento do serviço, apenas por impossibilidade de concretizar, em curto espaço de tempo, o longo percurso da licitação. A adoção do RP soluciona esse problema, ao passo que a proposta mais vantajosa, previamente selecionada pela Administração, fica aguardando a aprovação de recursos orçamentários e financeiros.

O atendimento de demandas imprevisíveis também é uma grande vantagem do Sistema de Registro de Preços. Os órgãos públicos lidam com recursos escassos e não dispõem de altas tecnologias que os auxiliem a prever com rigor o consumo. A par dessas dificuldades, algumas chefias criam metas sem o envolvimento de todos os segmentos da organização,

fazendo recair sobre as autoridades de compras pressões para que as aquisições ocorram sem o tempo compatível com os trâmites legais, exigindo muitas vezes a contratação direta sem licitação. No SRP, as margens de fatores imprevisíveis no consumo são amplamente toleráveis já que as estimativas de consumo fixadas para cada item não vinculam a Administração, podendo a mesma adquirir quantia bem inferior ao volume licitado, ou mesmo não proceder às contratações. Comparativamente, nos processos licitatórios comuns, a margem de supressão ou acréscimo nas alterações contratuais é de até 25% do valor contratado, conforme o § 1º, art.65 da Lei 8.666/93.

Relaciona-se ao atendimento de demandas imprevisíveis uma outra vantagem: evita-se o fracionamento de despesa decorrente, sobretudo, da falta de planejamento. É comum que os órgãos de controle surpreendam as autoridades, apontando irregularidades no fracionamento da despesa, por terem sido realizadas várias licitações em modalidade inferior, quando o correto seria uma licitação mais complexa, na modalidade concorrência, por exemplo. Em alguns casos, a instituição procede a várias dispensas de licitação, que, somadas no exercício, implicariam no dever de licitar. Elas são utilizadas indevidamente, ainda, pelo argumento de serem as aquisições tangidas pela emergência. Tais problemas são minimizados com a adoção do RP, porque é realizada uma estimativa anual do consumo, requerendo o planejamento das compras dos órgãos e entidades.

Outra importante vantagem da adoção do registro de preços consiste na redução dos volumes dos estoques, que podem significar economias de espaço, pessoal e recursos financeiros. Como foi apontado no início deste trabalho, uma das políticas de estoque atual têm sido a busca do objetivo do *just in time*, de forma a atender prontamente ou em curto espaço de tempo as demandas apresentadas. Além disso, existem produtos perecíveis que devem possuir estoques de acordo com a perecibilidade e prazo de consumo. O SRP permite a redução dos estoques para atender a essas condições, sendo necessário apenas evitar estoques demasiadamente baixos, que dificultem a oportuna negociação dos preços com os fornecedores.

O prazo de validade do registro de preços também é apontado como uma das vantagens do Sistema de Registro de Preços. Em uma licitação comum, a Administração tem o prazo de 60 dias, contados da entrega das propostas para realizar a contratação<sup>6</sup>. Após esse prazo, poderá ser constrangida a realizar uma nova licitação para o mesmo fim, podendo ser

---

<sup>6</sup> Ver art. 64, § 3º, da Lei 8.666/93. Entretanto, alguns doutrinadores defendem o entendimento que o art. 6º da Lei 10.520, que disciplinou o pregão, revogou o art. 64, § 3º, da Lei 8.666/93, mas a Administração usualmente adora a interpretação de ser impossível a adoção de prazos de validade mais extensos para as propostas.

obrigada, portanto, a realizar diversas licitações num mesmo ano. Com o SRP, esse problema fica eliminado, pois as propostas valerão por até um ano.

O Sistema de Registro de preços contribui, ainda, para que haja a participação das pequenas e médias empresas, porque os itens passam a ser autônomos e com lotes de aquisições de dimensões diferentes. Assim, licitantes que não dispõem de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto podem fazê-lo com referência a itens ou unidades autônomas<sup>7</sup>, o que amplia a competitividade do certame.

Enfim, o Sistema de Registro de Preços permite maior transparência nas aquisições, pois os preços cotados são acessíveis a todos e periodicamente atualizados. Além disso, a cotação de preços é precedida de ampla pesquisa de mercado, tornando ainda mais público o interesse de licitar.

Com relação às desvantagens, Fernandes (2007) aponta as dificuldades relacionadas à mudança de uma cultura organizacional, passo mais difícil em qualquer instituição. As resistências à implantação têm oferecido argumentos como a complexidade da concorrência; a necessidade de alocar recursos humanos para atualizar tabelas; a impossibilidade de prever todos os itens a serem adquiridos; e a facilidade na formação de cartéis.

O autor, entretanto, reitera que a maioria dos argumentos não tem fundamento. O tempo e o pessoal gastos, por exemplo, são muito inferiores ao somatório do que é despendido com inúmeras licitações convencionais. Quanto à formação de cartel, o autor afirma que a sua formação é praticamente inevitável por qualquer tipo de sistema. Porém o Sistema de Registro de Preços é muito mais dinâmico do que uma licitação convencional, mostrando-se tal argumento inconsistente. Além disso, os preços e os licitantes são definidos previamente, na pesquisa de mercado promovida, e os limites desse preço devem ser mantidos, havendo ou não cartel. Por último, provar ou documentar a atitude dos fornecedores em se reunirem em cartel é muito difícil, sendo a pesquisa de mercado realizada no SRP uma espécie de proteção à Administração.

Hirle (2005) faz uma ressalva quanto ao sucesso da implementação dessa nova maneira de serem realizadas as compras governamentais: a necessidade de que seja conferida credibilidade ao registro de preços. Isso é importante tendo em vista que os quantitativos totais estimados não obrigam a Administração à contratação, podendo haver um problema relacionado à expectativa dos fornecedores:

---

<sup>7</sup> Jurisprudência assentada pelo Tribunal de Contas da União. Processo nº TC-007.759/94-0. Decisão nº 393/1994 – Plenário. Relator: Ministro Paulo Affonso Martinis de Oliveira. Brasília, 15 de junho de 1994.

Se eles imprimem grande desconto nos preços por causa da expectativa de grande fornecimento e esta expectativa encontra-se frustrada com frequência, o sistema de registro de preços perderá credibilidade e serão perdidos os ganhos nos preços que resultariam da economia de escala. (HIRLE, 2005, p.87)

Assim, a não obrigatoriedade da contratação, somada à possibilidade dos preços ficarem registrados por um período de até um ano, sem atualização, pode propiciar uma elevação do preço registrado, se comparado ao preço ofertado em uma licitação comum, em que a contratação é assegurada. No entanto, esse aumento deve ser neutralizado pelo grande volume do quantitativo, que proporcionará a economia de escala.

Pode-se dizer, então, que o registro de preços não é vantajoso quando o quantitativo é muito pequeno ou quando o bem for de difícil padronização, hipótese em que raramente se poderá atender a todos os órgãos da mesma forma, recaindo na primeira hipótese, a do quantitativo reduzido.

## 6 METODOLOGIA DE PESQUISA

O desenvolvimento de uma pesquisa necessita de um planejamento cuidadoso para que seus resultados sejam satisfatórios. No rol dos procedimentos metodológicos, os delineamentos possuem um importante papel na pesquisa científica, no sentido de articularem planos e estruturas a fim de se obter respostas para os problemas de estudo (BEUREN, RAUPP, 2004).

Assim, o delineamento da pesquisa implica a escolha de um plano para conduzir a investigação, “uma maneira pela qual o problema de pesquisa é concebido e colocado em uma estrutura que se torna um guia para a experimentação, coleta de dados e análise” (Kerlinger *apud* Beuren, Raupp, 2004).

Este capítulo tem o objetivo de apresentar os delineamentos de pesquisa que nortearam o desenvolvimento do trabalho.

### 6.1 Tipologias da Pesquisa

#### 6.1.1 Quanto aos objetivos

O enquadramento do trabalho em um ou outro tipo de pesquisa – exploratória, descritiva, ou explicativa – é determinado pelos objetivos estabelecidos no trabalho monográfico (BEUREN, RAUPP, 2004). De maneira geral, o objetivo deste trabalho é analisar os possíveis impactos da utilização do Sistema de Registro de Preços – procedimento de realização das compras governamentais – para a Administração de Materiais do Estado de Minas.

Desta maneira, o trabalho possui caráter exploratório e descritivo. O tema proposto foi pouco explorado e observou-se a necessidade de proporcionar maiores informações sobre o assunto investigado. Além disso, buscou-se observar os fatos, analisá-los e interpretá-los, com o intuito de informar situações, comportamentos e opiniões a respeito da população estudada.

### 6.1.2 Quanto aos procedimentos

Os procedimentos referem-se à maneira pela qual se conduz o estudo e se obtêm os dados. Para o desenvolvimento deste trabalho, foi realizado um estudo da bibliografia existente, livros sobre o tema, artigos publicados em periódicos, ou na Internet, e consulta à legislação pertinente ao tema. “Por ser de natureza teórica, a pesquisa bibliográfica é parte obrigatória, da mesma forma como em outros tipos de pesquisa, haja vista que é por meio dela que tomamos conhecimento da bibliografia existente” (BEUREN; RAUPP. 2004, p.86).

Além da pesquisa bibliográfica, será realizado um estudo de caso que contemplará o governo mineiro, de forma específica os órgãos ou entidades relacionadas à área da saúde. A justificativa se dá pela ampla utilização do registro de preços pelos órgãos da área mencionada, que pôde ser comprovada através de uma visita ao portal de compras do governo do Estado de Minas Gerais, realizada no dia 21 de setembro de 2009. Até esta data, mais de 70% dos registros de preços que tiveram o seu planejamento cadastrado no sistema este ano tiveram como gestores órgãos da área da saúde, como demonstrado a seguir:

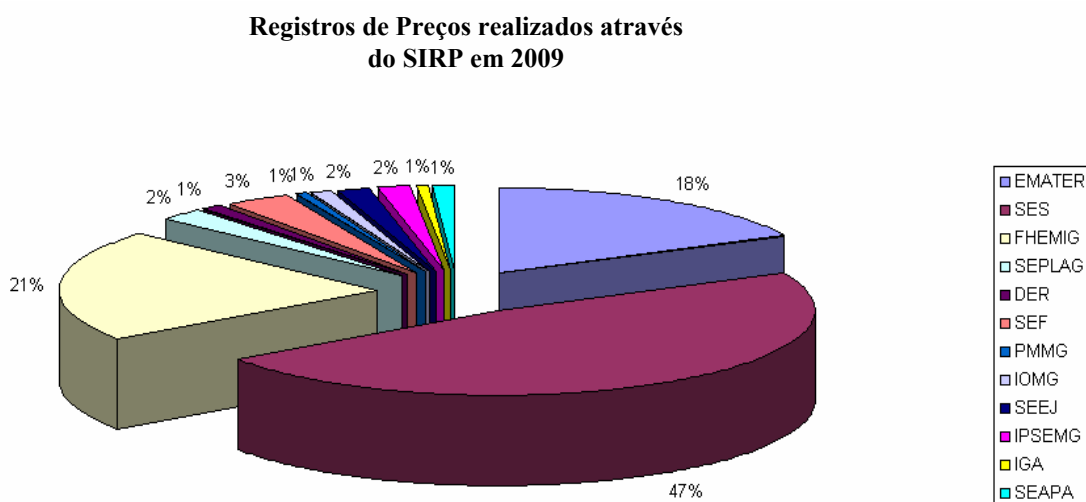


Gráfico 1: Registros de preços realizados no SIRP em 2009

Fonte: dados do portal de compras do Estado de Minas Gerais; elaboração própria

Foram realizados 179 registros de preços através do Sistema Informatizado de Registro de Preços em 2009 até a data da visita ao portal de compras. De acordo com o

gráfico, 47% deles foram gerenciados pela Secretaria de Estado da Saúde (SES), seguida pela Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG), que gerenciou 21% dos processos. Apenas estes dois órgãos gerenciaram quase 70% dos registros de preços realizados este ano, o que demonstra a ampla utilização do procedimento na área estudada.

### 6.1.3 Quanto à abordagem do problema

Quanto à abordagem, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa. Não foram empregados instrumentos estatísticos como base do processo de análise, pois não se pretende medir ou numerar unidades. Pretende-se descrever a complexidade do problema, analisar certas variáveis e compreender os processos vivenciados pelas secretarias e órgãos do Estado de Minas Gerais, especialmente nos órgãos relacionados à área da saúde, no tocante aos procedimentos de compras e os seus reflexos na Administração de Materiais.

## 6.2 Universo, amostra e seleção de sujeitos

O universo pode ser definido como um conjunto de elementos que possuem as características do objeto de estudo. Para este trabalho, o universo consiste nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Estado de Minas Gerais.

A amostra ou população amostral é parte do universo, escolhida por possuir algum critério de representatividade previamente definido. A amostra, no caso, será os órgãos e entidades mineiros que estão relacionados à área da saúde e que realizam compras de materiais específicos dessa área, devido à ampla utilização do Registro de Preços por esses órgãos, como mencionado anteriormente. Assim, a pesquisa foi realizada nas seguintes entidades/órgãos:

- ✓ Secretaria de Estado da Saúde (SES);
- ✓ Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG);
- ✓ Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG);
- ✓ Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais (IPSM); e

- ✓ Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia de Minas Gerais (HEMOMINAS).

Cabe observar que a Fundação Ezequiel Dias (FUNED) e a Escola de Saúde Pública (ESP) não participaram deste estudo. Apesar de estarem relacionados à área da saúde, tais órgãos possuem áreas finalísticas e, conseqüentemente, objetos de compras bastante diferentes dos demais órgãos da área, o que pode ser apreendido pela missão e pela visão desses órgãos<sup>8</sup>.

### 6.3 Coleta de dados

Os instrumentos de pesquisa são entendidos como “processos que o cientista deve utilizar para direcionar, de forma lógica e sistemática, o processo de coleta, análise e interpretação de dados” (BEUREN, COLAUTO, 2004, p.128).

A técnica de obtenção de informações utilizada foi entrevista semi-estruturada, visto que esta permite maior interação e conhecimento das realidades dos informantes. Foi elaborado um roteiro com questionamentos básicos e, à medida que se transcorreu a entrevista, foram acrescentadas novas interrogativas, seguindo espontaneamente a linha de pensamento e as experiências cotidianas vivenciadas. “A entrevista semi-estruturada, ao mesmo tempo que valoriza a presença do entrevistador, possibilita que o informante use toda a sua criatividade e espontaneidade, valorizando mais a investigação” (BEUREN; COLAUTO, 2004, p.133).

Foram entrevistadas as seguintes pessoas:

- ✓ SES: Sr. Jorge Luís Vieira, Superintendente de Gestão;
- ✓ IPSEMG: Sra. Maria da Conceição Moreira Novaes, Gerente de Recursos Humanos e Logística; Sra. Joelita Mares de Bessa, Chefe do Departamento de

---

<sup>8</sup> A missão e a visão desses órgãos permitem essa percepção. A missão da FUNED consiste em “participar da construção do Sistema Único de Saúde, protegendo e promovendo a saúde” e a visão em “ser um patrimônio da saúde pública no país, sendo referência: na produção de medicamentos essenciais e imunobiológicos; na realização de pesquisas no campo da saúde pública; no monitoramento das ações da Vigilância Sanitária, Epidemiológica e Ambiental; na formação e capacitação de recursos humanos para o Sistema Único de Saúde”. A missão da ESP é “desenvolver pessoas e produzir conhecimento para a atenção à saúde, no âmbito do SUS, contribuindo para a organização do sistema e a melhoria da qualidade dos serviços”; e a visão é “ser referência nacional na integração do ensino, serviço e pesquisa promovendo a transformação das práticas para fortalecimento do SUS”.

Material e Patrimônio; e Sr. Adair Evangelista Marques, Diretor de Planejamento, Gestão e Finanças;

- ✓ Fundação HEMOMINAS: Sra. Maria Lúcia Soares, Gerente de Logística;
- ✓ IPSM: Sr. Milton Guimarães, membro da Comissão de Licitação;
- ✓ FHEMIG: Sra. Solange Costa, Coordenadora do Registro de Preços.

As pessoas entrevistadas estão diretamente relacionadas à área de compras e possuem grande experiência na área. Assim, tentou-se obter informações o mais próximo da realidade quanto possível.

#### **6.4 Tratamento e análise dos dados**

Os dados coletados através das entrevistas realizadas serão tratados de forma qualitativa, através de análise de conteúdo. A análise de conteúdo é “uma forma de estudar e analisar material qualitativo, buscando-se melhor compreensão de uma comunicação ou discurso e a partir daí extrair as informações mais relevantes” (Barros e Lehfeld *apud* Santos, 2006, p.43).

Assim, pretende-se compreender a visão crítica que os servidores da área de compras apresentam em relação ao procedimento de Registro de Preços para aquisições de materiais ou serviços, e avaliar os possíveis ganhos ou perdas relacionadas à gestão de materiais obtidos pelos órgãos a partir da adoção do RP.

## 7 ESTUDO DE CASO

Neste capítulo, pretende-se apresentar a experiência da implementação do Sistema de Registro de Preços em Minas Gerais, especialmente nos órgãos da área da saúde, nos quais as entrevistas foram realizadas. O objetivo proposto é apresentar os impactos de tal implementação sobre a Administração de Materiais desses órgãos. Ou seja, avaliar como o registro de preços contribui para coordenar a movimentação dos materiais e para atender aos objetivos de uma boa gestão de suprimentos, que, como mencionado, é “prover o material certo, no local de operação certo, no instante correto e em condição utilizável ao custo mínimo” (BALLOU, 1993, p.61).

Assim, para englobar as três áreas da Administração de Materiais, que consistem em Gestão de Compras, Gestão de Estoques e Gestão dos Centros de Distribuição, as perguntas contempladas pela entrevista abordam pontos considerados importantes com relação a essas áreas, como: critérios para escolha dos itens a serem adquiridos via registro de preços; especificações de compras; fornecedores; custos das aquisições; planejamento; estoques de materiais; manutenção e operacionalização dos bens; agilidade do abastecimento, entre outros.

Ressalta-se que as informações apresentadas a seguir foram obtidas exclusivamente através das entrevistas realizadas, que foram gravadas e posteriormente transcritas, numa tentativa de se preservar o conteúdo das mesmas.

### 7.1 Resultados

O registro de preços começou a ser usado de forma mais intensa no Estado ao longo do ano de 2005. Segundo o Superintendente de Gestão da Secretaria Estadual de Saúde, isso aconteceu porque até então não existia um sistema que condensasse todos os procedimentos, e esse sistema surgiu naquele ano. O primeiro planejamento registrado no Sistema Informatizado de Registro de Preços foi criado em março de 2005, pela Polícia Militar de Minas Gerais, seguido pela FHEMIG, que criou um RP em junho deste mesmo ano.

A partir desta data, o número registros de preços realizados pelo SIRP em Minas gerais só tem aumentado: em 2005, foram realizados apenas 34 RPs, número que subiu para

182 em 2008. Em 2009, até o dia cinco do mês de outubro, já haviam sido registrados 200 planejamentos no Sistema, o que comprova esse aumento<sup>9</sup>.

Segundo relatos dos entrevistados, o procedimento de registro de preços nos órgãos analisados tem seguido um fluxo padrão. No caso dos órgãos que atuam como gestores de Atas de RP, em primeiro lugar é analisada a demanda por algum item dentro dos setores do próprio órgão e, caso seja decidida a realização de comprar-se através de registro, é aberto o planejamento no Sistema Informatizado de Registro de Preços, numerado de acordo com a seqüência dos planejamentos anteriormente registrados. A partir desse planejamento, é enviada uma solicitação à SEPLAG, para que ela autorize ou não o órgão a ser gestor daqueles itens. Uma vez autorizado, é composta a planilha, onde são colocados todos os itens e as condições de execução durante a vigência do RP.

Para órgãos que contratam como participantes, o processo é mais simples: consiste em acompanhar, através do sistema ou mesmo de contatos diretos com os órgãos gestores, os materiais previstos para RP. É verificada a demanda do órgão, que é levada ao gestor, para que seja adicionada às demandas dos demais órgãos participantes e seja obtido o quantitativo total. Uma vez autorizada a participação pelo gestor, é feita a adesão. Ressalta-se que os órgãos participantes realizam o planejamento juntamente com o órgão gestor e podem fazer parte da equipe técnica para avaliação dos produtos.

Esses procedimentos, de maneira geral, têm sido seguidos pelos órgãos analisados, porém a FHEMIG está em processo de criação de um fluxo padrão para o órgão, que deverá sair em breve, sob a forma de Portaria.

O tipo de material ou serviço adquirido via registro de preços nesses órgãos têm seguido alguns critérios, por exemplo, volume de compras e itens comuns. No caso da Secretaria da Saúde, foi relatado ainda o critério da possibilidade de que outros órgãos do Estado venham a necessitar daquele item. Como a atividade finalística desses órgãos é semelhante e relacionada à saúde, a grande maioria dos registros de preços contempla itens como medicamentos, material médico e instrumental cirúrgico. Porém, têm-se RP para diversos itens: materiais de consumo, como material de escritório e itens de higiene e limpeza; bens permanentes, como equipamentos de informática e mobiliário; locação de veículos; passagens aéreas; e até RP para gravação de DVDs com capa, o que confirma a grande diversidade de itens contemplados nos dias de hoje.

---

<sup>9</sup> Dados obtidos através de uma visita ao portal de compras do Estado de Minas Gerais.

O Registro de Preços, à medida que permite a aquisição dos itens por diversos órgãos, somando grandes quantitativos, permite uma maior padronização dos materiais tanto no interior dos órgãos, quanto entre os órgãos do Estado. Todos os entrevistados relataram esta situação a partir da adoção do RP, especialmente na área de computadores e notebooks e na área de material de escritório. Além disso, têm sido feitos registros de preços com essa intenção: na SES, a compra de geladeiras, por exemplo, chegava a ser realizada de seis a sete vezes ao ano, enquanto hoje se faz apenas uma licitação, da qual resulta uma Ata, vigente por um ano e passível de ser prorrogada por mais um; na FHEMIG está em elaboração, neste ano de 2009, um RP também nesse sentido, para padronizar materiais de embalagem e descartáveis não só no interior do órgão, mas dentro do Estado como um todo. Acredita-se que a padronização é uma tendência no Estado, e tende a aumentar com a aglomeração das Secretarias e outros órgãos estaduais no Centro Administrativo de Minas Gerais.

Essa redução da diversidade dos itens pode ser considerada uma vantagem do registro de preços, pois foi observado que ela facilita a manutenção e a operacionalização dos bens, além de ter contribuído para que o Estado deixasse de comprar o mesmo material, porém com diferentes códigos, o que impactava de forma negativa no catálogo de materiais.

Além disso, foi mencionado que a padronização contribui para manter ou mesmo aumentar o padrão de qualidade dos itens, especialmente nos casos de equipamentos de informática, para os quais foram padronizadas as especificações e passou-se a exigir um nível de garantia muito maior se comparado ao executado anteriormente.

Entretanto, para membro da comissão de licitações do IPSM, a padronização também tem aspectos negativos, porque impede que os órgãos comprem materiais que atendam suas próprias características em razão das exigências do Estado. E ainda, o mesmo sucesso qualitativo obtido para equipamentos de informática, não foi percebido para os materiais de escritório, itens que têm deixado a desejar com relação a este quesito.

Assim, observou-se, com relação à qualidade dos itens adquiridos via registro de preços, uma diversidade de opiniões. Foi citada ainda, nos casos da FHEMIG e do IPSEMG, a permanência dos padrões de qualidade observados antes da adoção do RP. Isso ocorreu porque tais órgãos trabalham com avaliação de amostras, ou seja, em uma das etapas do pregão, ocorre a análise das mesmas, numa espécie de pré-qualificação. Os lances são realizados apenas para os itens que obtiverem parecer favorável.

Mesmo com esse procedimento, foi observado que ainda há muito que melhorar no tocante à qualidade. No caso do Hemominas, por exemplo, foi relatado que grande parte dos

materiais adquiridos pelos órgãos gestores na área da saúde não atende ao nível de exigência técnica requerido pelo órgão:

O sistema aqui é diferente: você tem doadores que devem ser atendidos de forma diferente, porque se a agulha machuca o doador, por exemplo, ele não volta mais. No caso da FHEMIG, deveria ser igual, mas não é. As pessoas necessitam de atendimento médico, e caso elas venham a necessitar novamente, elas vão ter que procurar a FHEMIG. Assim, eles não têm critérios tão “exigentes” como os critérios do Hemominas. Estamos trabalhando para que os critérios de avaliação técnica sejam os mesmos, mas ainda não chegamos nesse patamar. (informação verbal)<sup>10</sup>

Trabalhar as especificações de compra é algo muito importante para que a qualidade dos itens seja melhorada. Nesse sentido, todos os órgãos pesquisados têm tentado trabalhar as especificações. Num primeiro momento, o trabalho é realizado no interior do órgão, pois caso surja a necessidade de se adquirir um item específico, pode ser preciso criar-se um código novo. Quando é aberto o planejamento do registro de preços, na maioria das vezes, também tem sido realizado esse trabalho prévio nas especificações: “ele (RP) reúne (normalmente) pelo menos cinco secretárias diferentes, e cada uma tem uma experiência a partir da qual consegue ofertar opiniões, sensações e alguma situação que ela viveu, conseguindo-se um produto final melhor” (informação verbal)<sup>11</sup>.

Entretanto, o entrevistado no IPSM não tem tido a mesma visão sobre o trabalho de especificação no registro de preços: “a especificação não é feita pelos participantes; às vezes eles podem opinar, mas não se tem perguntado a opinião deles na hora da compra, de realizar a especificação do material” (informação verbal)<sup>12</sup>.

É possível perceber a grande dificuldade de se equalizar o nível das exigências técnicas de todos participantes do RP. O que os órgãos pesquisados, que atuam apenas como participantes, têm feito é adquirir apenas o que realmente lhes atende, em virtude de não conseguirem interferir na especificação ou modificá-la.

Uma vantagem unânime aos entrevistados é a economia financeira possibilitada pelo uso do RP quando comparado a outras modalidades de licitação, como concorrência, tomada de preços e pregão. Exemplo disso foi o ocorrido em 2002 na FHEMIG e relatado pelo Superintendente de Gestão da SES, na época, Diretor de Gestão daquele órgão:

---

<sup>10</sup> Relato da Gerente de Logística do HEMOMINAS, em entrevista concedida no dia 01/10/09.

<sup>11</sup> Relato do Superintendente de Gestão da SES, em entrevista concedida no dia 22/09/09.

<sup>12</sup> Relato de membro da Comissão de Licitação do IPSM, em entrevista concedida no dia 24/09/09.

A FHEMIG durante o ano de 2002 gastou 22 processos de compra para comprar 25 computadores. Na primeira intervenção que nós fizemos por registro de preços, compramos 57 de uma única vez. Cada processo de compra realizado para fazer um pregão custa ao Estado operacionalmente, em média, algo entre três e quatro mil reais. Se, por exemplo, você faz um RP válido, vamos supor, para 30 órgãos, você já economizou algo entre 90 e 120 mil reais em relação às outras modalidades de licitação. (informação verbal)<sup>13</sup>

Além da economia proporcionada pela diminuição do número de processos de compra, o registro de preços proporciona economia de escala, confirmada pelos entrevistados: “quanto maior o quantitativo, mais atrativo se torna o RP para o mercado” (informação verbal)<sup>14</sup>. Isso destaca a importância de que os órgãos participem do planejamento, pois quanto maior o volume de itens, menor o preço final dos mesmos.

Ressalta-se que, embora tenha ocorrido uma diminuição significativa no número de licitações realizadas nos órgãos a partir da utilização do RP, esta queda não impactou na redução das compras por emergência na maioria dos órgãos pesquisados. No caso da SES, por exemplo, onde grande parte das compras emergenciais se dão em função de mandados judiciais, tem-se tentado incluir os itens cujos mandados eram muitos frequentes em RPs, para tentar reduzir o número de compras por emergência. Em outros casos, as compras emergenciais ocorrem porque o item necessário não está registrado em Ata de Registro de Preços, e a abertura de um processo licitatório é bastante demorada. Este problema poderia ser amenizado com o aprimoramento das ações relacionadas ao planejamento das compras nos órgãos.

Com relação aos preços, foi questionado aos entrevistados a respeito da exigência legal de que eles sejam atualizados de três em três meses. Em dois dos três órgãos gestores, isso não tem sido realizado. Na Secretaria da Saúde, por exemplo, a atualização tem sido feita semestralmente para os itens de mais fácil acompanhamento; no caso de medicamentos, tem-se monitorado as compras em outros estados, como São Paulo e Paraná, escolhidos como referenciais quanto ao preço; no caso de itens cujos preços foram considerados casos de sucesso perante o mercado, praticamente não há monitoramento. A atualização dos preços de acordo com a legislação tem sido discutida internamente, numa tentativa de solucionar as questões operacionais que têm dificultado o cumprimento desta exigência.

No caso da FHEMIG, o monitoramento também não tem sido realizado trimestralmente: “essa atualização de preços não tem sido feita; não temos condições no

---

<sup>13</sup> Relato do Superintendente de Gestão da SES, em entrevista concedida no dia 22/09/09.

<sup>14</sup> Relato da Gerente de Recursos Humanos e Logística do IPSEMG, em entrevista concedida no dia 28/09/09.

momento de fazer o monitoramento dos preços de três em três meses. É realizada somente quando o fornecedor pede aumento ou oferece algum desconto” (informação verbal) <sup>15</sup>.

Cabe observar que os preços contratados são divulgados através da publicação das Atas de RP no Sistema Informatizado de Registro de Preços e estão perenemente expostos.

Outra vantagem observada nos órgãos pesquisados é a maior agilidade no processo de abastecimento com a aquisição a partir de Atas de Registro de Preços, com exceção da Fundação Hemominas que relatou casos de problemas nesse sentido. Nos demais órgãos, entretanto, foram citadas diminuições significativas no “tempo de resposta”, pois, quando se tem várias atas vigentes, os pedidos podem ser realizados de acordo com as necessidades, mesmo que elas surjam imediatamente, tendo em vista que será necessário apenas fazer o contrato. Ressalta-se que, desde maio de 2008, existe a possibilidade de prorrogação das atas, que, segundo o Superintendente de Gestão da SES, “é algo muito interessante no registro de preços. Significa, por exemplo, que a SES não necessita de se sobre-estocar eventualmente, tendo em vista que pode manter um registro de preços por dois anos com a qualidade perene de abastecimento” (informação verbal) <sup>16</sup>.

A agilidade também aumenta devido à possibilidade dos órgãos atuarem como carona em atas vigentes, caso estejam necessitando de algum item já registrado por outro órgão. O procedimento, nesse caso, também é simples, pois se houver a aceitação do órgão gestor e do fornecedor, será necessário apenas celebrar o contrato.

Assim, a meta da SES e da FHEMIG, por exemplo, é possuir 95% dos itens passíveis de serem adquiridos registrados em atas de RP, para aumentar a agilidade das aquisições.

Segundo os entrevistados, mesmo sendo o procedimento licitatório para registro de preços mais moroso do que uma licitação comum, ele ainda se configura como opção viável. Isso ocorre porque, embora o tempo da licitação seja um pouco maior em função da grande quantidade de itens e eventuais pedidos de recursos, a agilidade no abastecimento e a não vinculação da contratação a prévia liberação de dotação orçamentária, que será abordada posteriormente, compensam a utilização do RP.

Um outro ponto importante para o sucesso do RP e, de maneira geral, para uma boa Administração de Materiais, diz respeito aos fornecedores. Segundo Gonçalves (2004), é importante a seleção dos fornecedores, para que eles tenham condições de fornecer o material ou executar os serviços procurados, na quantidade, qualidade e prazos desejados; possam se

---

<sup>15</sup> Relato da Coordenadora do Registro de Preços da FHEMIG, em entrevista concedida no dia 05/10/09.

<sup>16</sup> Relato do Superintendente de Gestão da SES, em entrevista concedida no dia 22/09/09.

transformar em uma fonte regular de suprimento de materiais ou de serviços; e tenham preços e condições competitivas.

Nesse sentido, é fundamental que os fornecedores conheçam as regras da licitação, para que atendam às expectativas do Estado. Com relação ao registro de preços, os entrevistados afirmaram que as regras são conhecidas, devido aos trabalhos de esclarecimentos aos fornecedores, através de audiências públicas, realizados nos primeiros RPs. Hoje, esse trabalho somente é realizado quando os itens a serem registrados são diferentes dos comumente adquiridos. Talvez fosse necessário, segundo membro da Comissão de Licitação do IPSM, esclarecer aos fornecedores alguns aspectos clarificados pelo novo Decreto – nº 44.787/08 – que aponta a possibilidade de que o segundo colocado seja chamado, caso o fornecedor não consiga atender à totalidade de pedidos, por exemplo. Este aspecto poderia incrementar a participação daqueles que por ventura não o fizessem com receio de serem penalizados por não executarem todo o quantitativo requerido.

Foi questionado a respeito da ampliação da participação nos certames para registro de preços, no entanto as respostas apontaram em sentidos distintos. Para o Superintendente de Gestão da SES, esse incremento não foi verificado, tendo-se percebido apenas uma mudança no perfil desses fornecedores: em licitações com quantitativos menores, o número de “atravessadores do processo” (distribuidoras) era muito grande quando comparado ao procedimento de licitação para registro de preços, no qual se tem verificado um número maior de fabricantes.

Para os entrevistados na FHEMIG, no Hemominas e no IPSM, esse aumento foi constatado, e a justificativa é a maior atratividade para o fornecedor, tendo em vista os grandes quantitativos. No caso do IPSEMG, foi observada uma dificuldade de licitar itens não contemplados em RP: “eles ficaram pouco atrativos; muitos itens ficaram desertos” (informação verbal)<sup>17</sup>.

Não se pode afirmar, então, que houve aumento da concorrência entre os fornecedores nas licitações para registro de preços, pois isso não ocorreu em todos os casos. Problemas relacionados ao fornecimento também não foram unânimes, mas ocorreram em alguns órgãos, como na FHEMIG e no Hemominas, onde os prazos para que as entregas sejam feitas não têm sido respeitados. Na SES, há algum tempo, esse tipo de problema era recorrente, mas foi contornado com uma mudança de cultura, no sentido de punir os fornecedores autuados, que

---

<sup>17</sup> Relato da Gerente de Recursos Humanos e Logística do IPSEMG, em entrevista concedida no dia 28/09/09.

passaram a perceber que podem perder muito caso sejam impedidos de licitar, e hoje o fornecimento é muito satisfatório no órgão.

Este exemplo vivenciado pela SES ilustra a necessidade de que os órgãos registrem as ocorrências contra os fornecedores, para que sejam tomadas as devidas providências legais caso eles não cumpram as regras, no intuito de melhorar o fornecimento onde estão sendo observados problemas nesse sentido.

Uma outra vantagem do registro de preços, segundo Fernandes (2007) é a redução do volume dos estoques, e isso tem sido observado nos órgãos visitados, com exceção do Hemominas, que informou trabalhar com estoques enxutos mesmo antes da adoção do RP. A agilidade das contratações tem contribuído muito para essa mudança de níveis dos estoques, além de facilitar o controle dos mesmos, como salientou o Superintendente de Gestão da SES:

lembrava-se sempre do que estava sobrando, mas do que faltava não se dava conta, porque por exemplo, o controle de estoque do Estado é pífio, então a ata traz essa segurança de sempre pode estar empenhando a qualquer dia e hora, uma facilidade muito grande para as pessoas. (informação verbal)<sup>18</sup>

Nesse sentido, a SES pactuou no Acordo de Resultados uma meta de não deixar nenhum item estocado por tempo superior a 45 dias, um avanço significativo tendo em vista que esse tempo chegou a ser de 209 dias.

Relacionada à redução do volume dos estoques, o registro de preços também contribuiu para a redução das perdas dos materiais em virtude de vencimento da data de validade. Em especial no caso de medicamentos, esse problema era bastante significativo. No caso da Secretaria de Saúde, por exemplo, considerando o período entre 2006 e 2009, a proporção de medicamentos perdidos chega a ser de 20:1, ou seja, de cada 20 medicamentos que se perdiam em 2006, hoje só se perde um.

A não vinculação da contratação a prévia liberação de dotação orçamentária também foi percebida como vantagem para os órgãos na formulação de seus RPs, vantagem também unânime entre os entrevistados por possibilitar uma melhor administração dos respectivos orçamentos: “não se prende os recursos antes do necessário, pois materiais são requeridos à medida que se for precisando deles” (informação verbal)<sup>19</sup>. Essa possibilidade é interessante ainda em outra situação mencionada: quando se fazia pregões, se indicava a dotação, e se por ventura algum item não fosse contemplado no processo, era necessário realizar um procedimento pra incluir dotação, rotina que foi praticamente banida da SES, por exemplo, e

---

<sup>18</sup> Relato do Superintendente de Gestão da SES, em entrevista concedida no dia 22/09/09.

<sup>19</sup> Relato da Gerente de Recursos Humanos e Logística do IPSEMG, em entrevista concedida no dia 28/09/09.

isso significou uma economia de tempo muito significativa para a equipe de compras desse órgão.

Com relação ao procedimento de “carona em RP”, percebeu-se que em todos os órgãos no qual a pesquisa foi realizada, é utilizado o processo para a execução de recursos de rápida necessidade. Contudo, esta prática não está juridicamente bem enraizada, e isso tem gerado opiniões contrárias e favoráveis ao procedimento. Para os órgãos que são gestores, os pedidos de carona, muitas vezes, sobrecarregam a área de compras, pois ela deve realizar contato com o fornecedor por meio de ofício, atualizar os dados no SIRP, além de todo o trabalho comum do gestor de um RP. Um outro ponto negativo desta prática é a redução dos ganhos com a economia de escala, porque quando o órgão participa do planejamento, o quantitativo será maior, e isso aumenta a possibilidade de obtenção de descontos nos preços dos produtos licitados.

O aspecto favorável é a possibilidade de se comprar algum item emergencial de forma simples e rápida, mas estas situações não podem se tornar corriqueiras, ou seja, o problema do carona está relacionado à sua contumácia, pois provavelmente isso é um problema de planejamento do órgão. Para a Coordenadora do Registro de Preços da FHEMIG, a figura do carona é aceitável principalmente quando se tratar de prefeituras, pois se sabe que elas trabalham com orçamento curto e muitas vezes não têm recursos humanos capacitados para elaboração de processos licitatórios; além disso, elas conseguem planejar melhor suas disponibilidades orçamentárias aderindo a uma ata através da qual conseguem preços bem abaixo, em função dos quantitativos, do que se fossem realizar as licitações.

Assim, sugeriu-se a adoção de medidas no sentido de limitar esta prática, para que ela seja utilizada somente quando necessário e quando não trouxer prejuízos ao Estado.

No tocante ao planejamento, sabe-se de sua importância no sentido de garantir o suprimento dos materiais necessários ao bom funcionamento de uma organização. Apesar do registro de preços conferir certa liberdade aos órgãos por não ser necessária a indicação prévia de dotação orçamentária, como foi mencionado, ele “não é panacéia para o descompasso do planejamento de compras” (informação verbal) <sup>20</sup>. Um planejamento que não se aproxime do executado pode comprometer a credibilidade do RP, pois como relatado, não se pode colocar uma quantidade sem o mercado sentir que se quer realmente executar aquela quantidade. Caso o distanciamento entre planejado e executado seja recorrente, as empresas podem querer não mais participar dessas licitações. Nesse sentido, os órgãos afirmaram possuir uma taxa de

---

<sup>20</sup> Relato do Superintendente de Gestão da SES, em entrevista concedida no dia 22/09/09.

execução bem próxima ao quantitativo registrado. Na SES, por exemplo, a taxa de execução está em torno de 90 e 95%, a não ser em alguns casos, como ocorreu recentemente em um registro de preços de impressora laser, scanner, fax e multifuncionais. A multifuncional substitui os três, então analisando a situação sob o ponto de vista da SES, a compra da multifuncional é mais vantajosa, e isso reduziu a execução dos outros à praticamente zero. Assim, a liberdade possibilitada pelo registro de preços é utilizada em muitas situações como esta, mas não foi relatado nenhum problema com fornecedores por baixa execução.

Ressalta-se que o registro de preços tem sido realizado através do Sistema Informatizado de Registro de Preços em todos os órgãos nos quais foram feitas as entrevistas. Segundo as informações relatadas, ele tem contribuído muito para o gerenciamento do processo, à medida que as informações são padronizadas e existe a facilidade de se acompanhar todas as etapas em um único lugar.

Foram relatadas, no transcorrer deste capítulo, algumas dificuldades relacionadas à utilização do registro de preços, como problemas relacionados ao carona, ao fornecimento e à equalização das exigências técnicas, por exemplo. Entretanto, ainda existem outras dificuldades, consideradas principais na visão de cada órgão no tocante ao registro de preços, e serão mencionadas a seguir.

No caso da SES, a maior dificuldade no procedimento do registro é a definição dos códigos dentro das exigências da SEPLAG para determinadas situações. Outra questão apontada é a dificuldade que os órgãos possuem de visualizar demandas futuras e ofertar o quantitativo no momento adequado, por exemplo:

a SES é convidada a aderir a um registro de preços para determinado item feito pela SEPLAG, e a resposta deve ser proferida em até oito dias úteis, gerando uma defasagem temporal: a SEPLAG estava preparada para levantar a demanda relativa àquele item naquela época, mas talvez a SES não estivesse. (informação verbal)<sup>21</sup>

Para a Coordenadora do Registro de Preços na FHEMIG, o maior problema é a falta de conhecimento acerca da utilização desta ferramenta, inclusive da legislação. Em sua opinião deveria haver mais divulgação e mais treinamento, para que fossem aproveitadas as qualidades do RP, além de um aprimoramento da legislação, a qual possui lacunas que dificultam a execução do registro de preços.

A falta de divulgação foi citada como uma dificuldade também no IPSM, porém está relacionada à divulgação dos itens que serão contemplados nos próximos registros de preços.

---

<sup>21</sup> Relato do Superintendente de Gestão da SES, em entrevista concedida no dia 22/09/09.

Foi mencionado que a comunicação entre os órgãos sobre o RP com mais antecedência possibilitaria a realização de um planejamento mais adequado, permitindo que a adesão como participante acontecesse em tempo hábil, dentro do exigido pela legislação. Outro problema percebido neste órgão diz respeito à qualidade do material, que ainda tem deixado a desejar em alguns casos, como foi mencionado.

A baixa qualidade foi mencionada como uma dificuldade também para a Fundação Hemominas, que citou ainda problemas relacionados à morosidade do procedimento em algumas situações.

Por fim, foi afirmado pela Gerente de RH e Logística do IPSEMG, que a realização de um RP demanda bons pregoeiros para realizar a licitação. O IPSEMG tem uma equipe muito qualificada e preparada para realizá-la, entretanto os órgãos que não a tiverem poderão encontrar dificuldades. Um outro obstáculo consiste na realização das especificações de compra: é necessário disponibilizar pessoas para trabalhar com elas, além de se fazer um planejamento extremamente forte. Várias instituições têm contribuído no processo de especificação, como foi dito anteriormente, e esse processo tem avançado significativamente. De maneira geral, os órgãos estão se preparando para aprimorar o procedimento, mas ainda existem dificuldades intrínsecas a serem superadas.

## 8 CONCLUSÃO

Pelo exposto no transcorrer deste trabalho, pode-se perceber a relevância estratégica da Administração de Materiais em uma organização. No Estado, o funcionamento da máquina pública e as atividades de prestação de serviços aos cidadãos, bem como a adaptação do setor público a uma nova realidade, voltada à busca de resultados, estão diretamente relacionados à eficiência na gestão dos suprimentos.

Muitas iniciativas voltadas ao aumento da eficiência e da economicidade foram contempladas pelos projetos do governo mineiro, inclusive pelo Projeto Choque de Gestão, que possui, entre outras, a meta de melhorar a qualidade de gestão, reduzindo os gastos e planejando as prioridades orçadas em bases realistas.

Neste contexto, a adoção das práticas de compras eletrônicas, a implementação do SIAD e a regulamentação do registro de preços trouxeram grandes contribuições para o desempenho da administração de materiais do Estado e para a busca de propostas mais vantajosas para o setor público.

O sistema de registro de preços pode ser considerado uma ferramenta muito útil neste aspecto, pois os órgãos podem flexibilizar os respectivos orçamentos, além não se comprometerem à contratação. Os materiais podem ser adquiridos à medida da necessidade, minimizando os quantitativos mantidos em estoques, possibilidade bastante semelhante às práticas utilizadas pelo setor privado, com as compras *just-in-time*.

Outro ganho com a utilização do registro de preços é a possibilidade de padronização dos procedimentos e dos preços de compras em todo o Estado, além da padronização dos itens utilizados tanto no interior dos órgãos quanto entre os órgãos do Estado, que tem possibilitado uma uniformização dos códigos dos materiais, impactando de forma positiva no catálogo de materiais.

O RP proporciona ainda uma indiscutível economia financeira, tanto por reduzir os custos com a realização de procedimentos licitatórios freqüentes, como por proporcionar economia de escala nas aquisições.

Por tudo isso, conclui-se que o registro de preços traz ganhos consideráveis em eficiência para a gestão dos suprimentos do Estado, além de contribuir para a superação de muitas dificuldades encontradas na realização das licitações de acordo com a Lei 8.666/93.

Entretanto, os resultados da pesquisa apontaram alguns pontos a serem aprimorados no uso desta ferramenta, para que o Estado aproveite ainda mais a sua potencialidade. Em

primeiro lugar, a qualidade do material ainda tem deixado a desejar, pois os quantitativos são grandes e muito atraentes aos fornecedores, que oferecem bons preços, mas não se preocupam com a qualidade do material. Uma sugestão para amenizar este problema seria aprimorar a qualificação dos fornecedores: na medida em que o Estado aperfeiçoa o procedimento de cadastro do fornecedor, trabalhando para que eles tenham responsabilidades quanto ao fornecimento e quanto à qualidade, o sistema se aprimora. O procedimento seria realizado com mais segurança, porque os fornecedores seriam devidamente qualificados; os próprios fornecedores se sentiriam mais confiantes, na medida em que não haveria processos (recursos) contra eles, uma vez que teria sido feita uma qualificação mais criteriosa previamente.

Outra questão a ser discutida é a falta de programação das compras em grande parte dos órgãos. Muitos órgãos não participam do planejamento do registro de preços porque não estavam preparados para comprar no momento em que foram convidados a participar do RP. Assim, eles recorrem ao procedimento “de carona” ou fazem outras licitações porque não conseguiram ofertar o quantitativo no momento adequado. Uma possível solução para este problema seria a adoção de um cronograma de compras no Estado, semelhante ao utilizado pelo comércio, no qual as pessoas se programam para comprar certos produtos em determinadas épocas do ano. Assim, poderiam ser estabelecidas datas para que certos itens de consumo fossem adquiridos via RP em todos os órgãos, o que poderia auxiliar a realização do planejamento nos mesmos, ponto que ainda precisa ser fortalecido nas entidades públicas.

Enfim, são ainda poucos os órgãos que adotaram o registro de preços como um meio para a aquisição dos itens necessários à manutenção das atividades dos órgãos. É necessário expandir o conhecimento acerca do procedimento, inclusive da legislação, para que as pessoas não tenham receio de utilizá-lo apenas por ser um procedimento diferente. Na realidade, as vantagens que ele propicia compensam eventual diferença no modelo tradicional de pregão para feitura de contrato.

## REFERÊNCIAS

ANASTASIA, Antônio Augusto J. Antecedentes e Origem do Choque de Gestão. In: VILHENA, Renata *et al.* (Org.) **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 13-17.

BRASIL. Constituição (1988) **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em 20 de julho de 2009.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8666, de 21 jun. 1993. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. **Diário Oficial**, Brasília, 22 jun.1993. p.8269. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)>. Acesso em 07 de agosto de 2009.

BALLOU, Ronald H. **Logística Empresarial**. São Paulo: Atlas, 1993.

BEUREN, Ilse Maria; RAUPP, Fabiano Maury. Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências Sociais. In: BEUREN, Ilse Maria et al. (Org) **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2004. p. 76-96.

BEUREN, Ilse Maria; COLAUTO, Romualdo Douglas. Coleta, Análise e Interpretação dos Dados. In: BEUREN, Ilse Maria et al. (Org) **Como Elaborar Trabalhos Monográficos em Contabilidade**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2004. p. 117-143.

BOWERSOX, Donald J; CLOSS, David J. **Logística Empresarial**: o Processo de Integração da Cadeia de Suprimento. São Paulo: Atlas, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 19ª Edição, Rio de Janeiro: Lúmen Júri, 2008.

CHING, Hong Yuh. **Gestão de Estoques na Cadeia Logística Integrada**. 3ª Edição, São Paulo: Atlas, 2006.

DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos Jurídicos da Licitação**. 7ª Edição, São Paulo: Saraiva, 2006.

SOUZA, Welson Kleiton Antônio de. **Gestão de Estoques no Governo de Minas Gerais**: Uma abordagem qualitativa e quantitativa no contexto da administração de materiais. 2008. Monografia (conclusão de curso) – Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

DIAS, Marco Aurélio P. **Administração de Materiais**: Princípios, Conceitos e Gestão. 5ª Edição, São Paulo: Atlas, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 21ª Edição, São Paulo: Atlas, 2008.

GONÇALVES, Paulo Sergio. **Administração de Materiais**. Rio de Janeiro: Campos, 2004.

HIRLE, Ana Luiza Camargo. **Sistema de Registro de Preços e Eficiência Administrativa: Considerações acerca da contribuição do instituto para os processos de compras da Administração Pública de Minas Gerais**. 2005. Monografia (conclusão do curso) – Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. Belo Horizonte, Editora Fórum, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11ª Edição, São Paulo: Dialética, 2005.

LAMBERT, D.; STOCK, A. R. Compras. In: LAMBERT, D.; STOCK, A. R. **Administração Estratégica da Logística**. São Paulo: Vantine Consultoria, 1995. Cap. 12, p.487-515.

LEVY, Evelyn. O Fortalecimento Institucional do núcleo estratégico. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD, 7, Lisboa, 2002. **La Reforma del Estado y de la Administración Pública**. Disponível em <<http://unpan1.un.org/intrdoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043608.pdf>>. Acesso em 04 de agosto de 2009.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico**. São Paulo: Atlas, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 14ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2007.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15ª Edição, São Paulo: Malheiros, 2003.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual nº 44.787, de 18 de abril de 2008. Regulamenta o sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário do Executivo**, Minas Gerais, 12 de nov. 2003. Disponível em <[http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama\\_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&s1=Decreto&s2=44787&s3=2008&s4=>](http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&s1=Decreto&s2=44787&s3=2008&s4=>)>. Acesso em 27 de agosto de 2009.

\_\_\_\_\_. Decreto Estadual nº 43.699 de 11 de dezembro de 2003. Dispõe sobre a utilização obrigatória do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais - SIAD-MG pelos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta do poder executivo estadual, altera dispositivo do decreto nº 42.873 de 9 de setembro de 2002, e dá outras providências. **Diário do Executivo**, Minas Gerais, 11 dez. 2003. Disponível em <[http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama\\_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&s1=Decreto&s2=43699&s3=&s4=>](http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&s1=Decreto&s2=43699&s3=&s4=>)>. Acesso em 25 de agosto de 2009.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Eficácia nas Licitações e Contratos**. 8ª Edição. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ENAP, Ano 47, n. 1, p. 5-42, jan./abr. 1996.

\_\_\_\_\_. A Reforma do Estado dos Anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, São Paulo: n. 45, p. 49-95, 1998.

PIMENTA, Carlos César. Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e no Caribe: o caso brasileiro. **Texto para Discussão ENAP**, Brasília: ENAP, Nº 25, 23 p., abril 1998.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. **Padrão PUC Minas de normalização**: normas da ABNT para apresentação de trabalhos científicos, teses, dissertações e monografias. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <<http://www.pucminas.br/biblioteca>>. Acesso em: 11 de outubro de 2009.

SANTANA, Jorge; TESCAROLO, Frederico S.; COELHO, Renata. Compras Governamentais. In: VILHENA, Renata et al (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006, p. 247-268.

SANTOS, Gustavo Henrique dos. **O procedimento de registro de preços**: estudo sobre os avanços proporcionados pelo Registro de Preços nos custos de contratação e no fluxo de solicitação de compras. 2006. Monografia (conclusão do curso) – Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

TESCAROLO, Frederico de Santana. **A política de gestão de suprimentos no governo de Minas Gerais**: uma avaliação a partir da percepção dos seus gestores. 177f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Minas Gerais. Centro de pós-graduação e Pesquisas em Administração. 2005.

VIANA, João José. **Administração de Materiais**. São Paulo: Atlas, 2000.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcao; MARINI, Caio. Introdução. In: VILHENA, Renata et al (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**. Editora UFMG, 2006. p. 21-40.

## APENDICE – ROTEIRO DE ENTREVISTA

1. Descrever órgão/entidade, cargo e função.
2. Descrever, de maneira sucinta, o procedimento de Registro de Preços no órgão.
  - a. Há um fluxo do procedimento de RP padrão utilizado no órgão? (Ele pode ser disponibilizado?)
3. Há quanto tempo o órgão utiliza o registro de preços como procedimento para realização das compras e contratação dos serviços?
4. O órgão é gestor de Atas de RP ou apenas contrata como participante?
5. Qual o tipo de material/serviço adquirido via RP? Quais os critérios para escolher os itens para registrar preços (volume de compras, item comum)?
  - a. Após a adoção do RP, houve aumento da padronização dos objetos licitados (nível interno: órgão, e externo: Estado de MG)?
  - b. Com a padronização dos materiais adquiridos, houve maior facilidade na manutenção e operacionalização dos bens?
  - c. E a qualidade do material adquirido? Manteve-se ou houve melhora/piora da qualidade?
  - d. Há um trabalho prévio nas especificações de compras para RP?
  - e. Como se tem feito para conseguir equalizar o nível de exigência técnica de todos os participantes do RP?
6. Quanto à economia obtida nos processos de compras:
  - a. O uso do RP possibilitou economia financeira? Há diferença entre a apuração de economia nos demais procedimentos (concorrência, tomada de preços, convite ou pregão) e registro de preços?
  - b. Há ganho de escala na compra por RP? O ganho de escala pode ser obtido apenas centralizando as compras em seu órgão/entidade, ou conta-se com os quantitativos de outros órgãos participantes?
  - c. Como é feita a divulgação dos preços contratados no RP? Com qual frequência esses preços são atualizados?
7. Quanto ao processo de aquisição a partir de atas de RP:
  - a. O processo de aquisição a partir de atas de RP propiciou agilidade (diminuição do tempo de resposta) no processo de abastecimento?
  - b. Quais os principais motivos?
  - c. Quanto ao procedimento licitatório, há indícios de melhoria ou piora no tempo de duração, até que o processo seja homologado? Ou seja, o processo é mais complexo e moroso?

8. Quanto aos fornecedores:
  - a. Os fornecedores conhecem as regras do registro de preços?
  - b. Houve mudança com relação ao número de fornecedores participantes da licitação, comparando-se a licitação “comum” e a licitação para RP?
  - c. Há dificuldade na execução das atas de RP por problemas relacionados ao fornecimento?
9. Como era a contratação no órgão antes do emprego do RP (número de processos, frequência de contratação, fracionamento de despesa)?
  - a. Houve alteração do número de licitações?
  - b. Há diferença na qualidade do abastecimento?
  - c. Houve queda no n.º. de procedimentos de compras por emergência (especificamente quanto a objetos de compra rotineira)?
10. Quanto ao estoque de materiais:
  - a. Com relação às quantidades de material mantidas em estoque, houve mudanças de níveis após o RP?
  - b. Houve mudança significativa no volume de perda de materiais (devido ao vencimento da data de validade)?
11. A não vinculação da contratação a prévia liberação de dotação orçamentária é percebida como vantagem para o órgão na formulação de seus RPs? Por quê?
  - a. A maior agilidade nas aquisições por RP possibilita que os recursos orçamentários tardiamente liberados não permaneçam sem utilização?
  - b. Seu órgão recorre ao procedimento de “carona em RP” para execução de recursos com necessidade de rápida execução?
12. Quanto ao carona em RP:
  - a. Como é o processo de adesão de não-participantes?
  - b. Os fornecedores, normalmente, aceitam essa inclusão? Qual é o motivo? Há dificuldades neste processo?
  - c. Como você se posiciona em relação à essa prática? Justifique.
13. Com relação ao volume de material adquirido, está havendo aproximação entre o que foi planejado e o que foi executado?
  - a. Um planejamento que não se aproxime do executado pode comprometer de alguma forma a credibilidade do RP? Isso já foi vivenciado em seu órgão?
14. O RP tem sido realizado através do SIRP? O SIRP contribui para o gerenciamento desse procedimento? Em que medida?
15. Quais as dificuldades no uso do RP?
16. Há alguma observação final que você gostaria de fazer?