

PLANEJAMENTO DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS E SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS: A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NAS LICITAÇÕES

PUBLIC CONTRACTING PLANNING AND PRICE REGISTRATION SYSTEM: THE SEARCH FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN BIDDING

DOI: 10.31072/rcf.v13i2.1149

Brígida Helen Gomes de O. Moura 

Graduanda em Direito pela União das Escolas Superiores de Rondônia – UNIRON.

E-mail: brigidamoura96@gmail.com

Robinson Brancalhão da Silva

Mestre em Geografia pela Universidade Federal de Rondônia. Bacharel em Direito pela Universidade Cruzeiro do Sul.

E-mail: robinsonccl@gmail.com

Submetido: 25 set. 2022

Aprovado: 27 set. 2022

Publicado: 3 out. 2022

E-mail para correspondência:

brigidamoura96@gmail.com

Resumo: A pesquisa está envolta na temática da sustentabilidade e contratações públicas – pela modalidade pregão eletrônico por sistema de registro de preços. Tem-se por problemática a degradação ambiental e a necessidade de o Estado se valer do seu poder de compra para influenciar o mercado e conduzi-lo para uma produção sustentável. Buscou-se averiguar a vantajosidade da utilização do Registro de Preços através da aplicação do planejamento, para fins de contribuir com o desenvolvimento nacional sustentável. Utilizou-se do método de abordagem hipotético-dedutivo e qualitativo, recorrendo-se à revisão bibliográfica e documental. Constatou-se que o pregão por sistema de registro de preços pode contribuir com o desenvolvimento sustentável, porém, utilizado de forma planejada e assertiva, assim, influenciando nos requisitos da contratação, sendo primordial a escolha da modalidade de compra mais oportuna a ser usada. Portanto, a vinculação entre planejamento e contratações sustentáveis é fundamental. Posto isso, ressalta-se a necessidade de novos estudos tanto qualitativos, quanto quantitativos, junto aos órgãos da administração pública federal, visando apuração desta temática a partir da Lei 14.133/2021 – nova lei de licitações e contratos administrativos, bem como a exigência de capacitação dos servidores que atuam na área.

Palavras-chave: Administração Pública; SRP; Sustentabilidade.

Abstract: The research is around the theme of sustainability and public contracting – through the electronic trading modality by the price registration system. The problem is environmental degradation and the need for the State to use its purchasing power to influence the market and lead it towards sustainable production. Sought to find out the advantages of using the price registration system through the application of planning, to contribute to sustainable national development. The hypothetical-deductive and qualitative method of approach was used, resorting to bibliographic and document search. It was found that the trading by price registration system can contribute to sustainable development, but used in a planned and assertive way, thus, influencing the contracting requirements, is essential to choose the most appropriate purchase modality to be used. Therefore, the link between planning and sustainable contracting is fundamental. That said, emphasizing the need for new studies, both qualitative and quantitative, with the bodies of the federal public administration, aiming to investigate this issue from Law 14.133/2021 - new law on bidding and administrative contracts, as well as the requirement of training of employees working in the area.

Keywords: Public Administration; SRP; Sustainability.

Este é um trabalho de acesso aberto e distribuído sob os Termos da *Creative Commons Attribution License*. A licença permite o uso, a distribuição e a reprodução irrestrita, em qualquer meio, desde que creditado as fontes originais.

Imagem: StockPhotos (Todos os direitos reservados).



Open Access

Introdução

A persecução pela sustentabilidade deve ser um compromisso mantido pela humanidade, tendo em vista a imprescindibilidade de ações e produções que não impactem permanentemente – ou que ao menos reduzam possíveis danos irreparáveis ao meio ambiente –, considerando que os recursos naturais, apesar de vastos, são esgotáveis se não manejados de forma assertiva. Neste sentido, destacam-se as ações governamentais, que devem ser também realizadas de forma sustentável, tratando-se em específico nesta pesquisa das contratações públicas realizadas mediante licitação na modalidade pregão por Registro de Preços.

Denota-se nesse contexto, que a Constituição Federal Brasileira de 1988 ⁽¹⁾ em seu artigo 225, descreve a proteção ao meio ambiente como dever de todos, tanto do Poder Público quanto da sociedade, considerando o direito de todos usufruírem de um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Decerto, esse dever não escapa nos processos de contratações públicas, devendo a administração pública apresentar também sua colaboração para o desenvolvimento sustentável.

Nesse sentido, a problemática está envolta da degradação ambiental e da necessidade de o Estado se valer do seu poder de compra para influenciar o mercado e conduzi-lo para uma produção sustentável. Assim, questiona-se se a forma como as contratações públicas são planejadas e em específico se o sistema de registro preços contribui para o desenvolvimento sustentável.

Apresenta-se como principais hipóteses a efetividade das normativas impositivas em relação à adoção da sustentabilidade nos processos de compras por meio da modalidade pregão por sistema de registro de preços. Ademais, percebe-se também como possível solução o planejamento da contratação em todas as suas etapas, desde a verificação da necessidade da contratação, da fase interna e externa do procedimento de compra até o momento da emissão de empenho/assinatura do contrato.

Desta forma, tem-se como objetivo geral relacionar o planejamento com as compras públicas realizadas por meio de Sistema de Registro de Preços com o intuito de averiguar a vantajosidade da utilização deste instrumento, analisando em conjunto os possíveis benefícios do planejamento para a finalidade do desenvolvimento nacional sustentável. E por objetivos específicos, elenca-se: identificar as principais normativas gerais e específicas que tratam da sustentabilidade nas contratações públicas; reconhecer os principais instrumentos de

planejamento utilizados pelos entes federais no que tange as aquisições de bens e contratações de serviços; examinar o Sistema de Registro de Preços (SRP) e o planejamento e relacioná-los com o desenvolvimento sustentável.

Em síntese, utilizar-se-á o método hipotético-dedutivo e qualitativo, pois se estabelece preliminarmente a hipótese da relevância do planejamento para aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável nas licitações. Ademais, a pesquisa será realizada através de revisão bibliográfica nos mais diversos meios, como em livros, revistas e artigos, por meio físico ou digital.

Metodologia

O método de abordagem a ser utilizado é o hipotético-dedutivo, considerando que se parte da hipótese de que a o planejamento é fator decisivo nas licitações por meio do Sistema de Registro de Preços (SRP) visando contribuir para atenuar a problemática apresentada (a degradação ambiental e aplicação dos princípios nas contratações públicas), objetivando, assim, contribuir para o desenvolvimento nacional sustentável por meio das contratações públicas.

Neste sentido, depreende-se que é uma pesquisa básica e qualitativa, posto que se analisará o contexto se atendo apenas a subjetividade. Utilizar-se-á de pesquisa bibliográfica por meio de livros e artigos, nos formatos físicos e digitais, referente aos principais doutrinadores e escritores da temática a ser tratada, destaca-se a obra Registro de Preços: aspectos práticos e jurídicos, dos doutrinadores Guimarães e Niebuhr ⁽¹⁶⁾, e a obra Contratações Públicas Sustentáveis de Sarai ⁽³⁾, que trata das licitações sustentáveis.

Utilizar-se-á também da pesquisa documental por meio de consulta às legislações e instruções normativas que abordam o assunto licitação, sustentabilidade e planejamento, com o intuito de verificar aspectos breves do histórico e conceituação, além de aprofundar e interligar tais temas, menciona-se a Lei 14.133/2021 – Nova Lei de Licitações.

Resultados e Discussões

Marcos históricos da proteção ambiental

A proteção ambiental pode ser percebida em diferentes instrumentos internacionais, evidenciando-se a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, que resultou na

Declaração de Estocolmo de 1972. De acordo com Alexandre ⁽²⁾, esta conferência é responsável pela inserção da temática ambiental no epicentro das discussões internacionais. Seria, portanto, um marco inicial ambiental, visando a busca de instrumentos garantistas da conservação dos recursos ecológicos sem que tal dificulte o desenvolvimento econômico.

Furtado* ⁽²⁾ indica outros documentos históricos como o Relatório de Brundtland – reconhecido por trazer o conceito de desenvolvimento sustentável – e as reuniões Rio-92 e Rio+20, esta última reafirmou os princípios estabelecidos anteriormente e aquela que produziu a Convenção Quadro sobre Mudanças do Clima e a Agenda 21⁽²⁾. Por fim, ressalta-se a relevância da Agenda 2030 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, que o Brasil é signatário, tal importância advém da Agenda 2030 ter por objetivo relacionar o crescimento econômico, inclusão social e a proteção ao meio ambiente ⁽²⁾.

No que concerne a Agenda 2030, Sarai ⁽³⁾ destaca que dentro do objetivo 12 “assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis”, está a meta 12.7, “promover práticas de compras públicas sustentáveis”. Sobressai-se ainda o Programa Agenda Ambiental na Administração Pública (Programa A3P), instituído pela Portaria nº 326, de 23 de junho de 2020, pelo Ministério do Meio Ambiente, em referência a esse programa, Sarai ⁽³⁾ inteira que é “[...] uma iniciativa para tentar estimular a Administração Pública a adotar políticas sustentáveis em alguns eixos temáticos, cita-se entre eles as contratações públicas sustentáveis.” Constata-se, portanto, haver uma série de eventos e documentos históricos que almejam a sustentabilidade, inclusive, voltados especificamente para as contratações públicas sustentáveis. Destarte, faz-se relevante examinar como a questão é abordada no âmbito internacional.

Direito comparado

Perscrutou-se a temática licitação e sustentabilidade em outros países, visando comparar normativas internacionais com a brasileira. Assim, inicialmente temos a política de compras públicas sustentáveis estadunidense, a qual Calvacanti *et al* ⁽⁴⁾ destacam que a legislação estadunidense impõe que 95% das contratações públicas garantam requisitos como “[...] eficiência energética [...] eficiência hídrica; produtos de base biológica e amigáveis com o

*Furtado NF. A Agenda 2030 e a redução de Desigualdades no Brasil: Análise da Meta 10.2. Trabalho de conclusão de curso – Especialização em Planejamento e estratégias de Desenvolvimento. Brasília: ENAP; 2018. *apud* Alexandre WB. Sustentabilidade nas licitações públicas e o princípio da economicidade: desafios para o desenvolvimento nacional sustentável. [E-book]. São Paulo: Editora Dialética; 2021, p. 10 - 11.

meio ambiente [...] produtos que não deteriorem a Camada de Ozônio; e produtos elaborados com material reutilizado ou reciclado”⁽⁴⁾.

Por outro lado, conforme ressaltam Calvacanti *et al*⁽⁴⁾, o modelo sul-coreano de contratações públicas sustentáveis se sobressai por utilizar

[...] requisitos de rotulagem ambiental, aos sistemas de monitoramento, à divulgação de informações e dados estatísticos e à contabilização dos benefícios proporcionados pela política de compras sustentáveis vigente no país [...] a Coreia reduziu os custos necessários para a definição das normas de compras verdes, induzindo o rápido crescimento do mercado de produtos com rotulagem ambiental fornecidos para o poder público.⁽⁴⁾

Outrossim, a Coreia do Sul se destaca pela política ambiental nas contratações públicas em decorrência não apenas dos requisitos, mas pelo monitoramento destes além de se voltar para o socioambiental, acrescentando-se ainda a prática do planejamento anual, que no país é obrigatório⁽⁴⁾.

Deste feito, após observadas as contratações públicas e sustentabilidade em âmbito internacional cabe analisar a temática no contexto nacional. Assim, será tratada a conceituação de licitação e sistema de registro de preços, visando melhor percepção destes instrumentos de contratação.

Licitação e Sistema de Registro de Preço (SRP)

A licitação é um procedimento que tem por objetivo contratar a proposta mais vantajosa, e para isso, estabelece requisitos e ritos por meio de certame entre os interessados em fornecer para a Administração Pública. Nessa perspectiva, segundo Couto⁽⁵⁾ a licitação consiste no “[...] procedimento administrativo realizado pela administração Pública para selecionar a proposta mais vantajosa à satisfação do interesse público [...].” No mesmo sentido, Mazza⁽⁶⁾ conceitua licitação como procedimento “[...] pelo qual entidades governamentais convocam interessados em fornecer bens ou serviços, assim como locar ou adquirir bens públicos, estabelecendo uma competição a fim de celebrar contrato com quem oferecer a melhor proposta.”

Ademais, verifica-se que no contexto hodierno se tem em vigência duas normativas gerais de licitações e contratos administrativos, pois, apesar da entrada em vigor da Lei Federal 14.133/2021⁽⁷⁾, Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, ela possibilita pelo prazo

de dois anos que a Administração Pública opte realizar suas contratações pela Lei Federal 8.666/93⁽⁸⁾ ou pela própria 14.133/2021.

Outrossim, o Sistema de Registro de Preços (SRP) é estabelecido pelo art. 6º, XLV, da Lei 14.133/2021⁽⁷⁾ como um conjunto de “[...] procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação [...] de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras.” A respeito dessa definição, em específico do termo conjunto de procedimentos Calasans Junior⁽⁹⁾ explana que se pode inferir as seguintes características do SRP:

- a) tem por escopo ou objetivo imediato obter e registrar preços de bens e serviços que deverão ser adquiridos ao longo de determinado período; b) compreende a realização de duas licitações específicas (ou de uma licitação e uma contratação direta por dispensa ou inexigibilidade, conforme a situação concreta); c) não implica obrigação de contratar, por parte da Administração Pública, mas impõe ao ofertante do preço registrado compromisso de fornecer bem ou prestar serviço; d) permite a utilização dos preços registrados, por parte de outros órgãos públicos, mediante a denominada “carona”.⁽⁹⁾

Rodrigues⁽¹⁰⁾ destaca ainda algumas vantagens do SRP, entre elas que “[...] ao invés de realizar diversas licitações para cada aquisição, a Administração realiza uma única licitação, cujo vencedor registra os respectivos preços objeto do certame”. Ou seja, a cada situação que o órgão necessitar do objeto, celebra o contrato com o fornecedor vencedor, durante o prazo estabelecido no edital. Potencializando e de certa forma gerando celeridade nas contratações públicas por essa modalidade⁽¹⁰⁾.

Em outros termos, o SRP se distingue das licitações ordinárias pelo fato de que nas licitações comuns logo após o processo de contratação, a administração firma um contrato com o licitante, em que este se obriga a fornecer o produto ou serviço, enquanto a administração se obriga a comprar, no entanto, pelo sistema de registro de preços, ao final da licitação, o fornecedor e a administração assinam uma Ata de Registro de Preços, em que o fornecedor se obriga a fornecer pelo valor ofertado e pelo prazo estimado no edital – que não pode ser superior a um ano –, enquanto que a administração pode ou não realizar a aquisição do item ou contratação do serviço⁽¹⁰⁾.

Quanto à natureza jurídica do SRP Calasans Jr.⁽⁹⁾ entende que o SRP tem natureza de: “[...] licitação diferenciada, e não simples instrumento auxiliar de licitações. E, com essa característica, deveria integrar o elenco das modalidades previsto no art. 28 da Lei 14.133/2021.” No mesmo sentido, Barcellos e Mattos⁽¹¹⁾ entendem que o SRP “[...] é um

procedimento de licitação diferenciado, pelo qual a administração pública, sempre que possível opera suas compras e contratações de serviços”. Noutro sentido, Zockun e Cabral ⁽¹²⁾ aquiescem que o SRP “[...] não é modalidade de licitação, mas um sistema que permite a órgãos participantes e não participantes [...] adquirirem produtos registrados por intermédio de licitação realizada por um órgão gerenciador”.

Consoante exposto por Oliveira Júnior ⁽¹³⁾ o SRP é um “[...] cadastro de produtos e fornecedores, previamente selecionados, para eventual contratação [...] desde que respeitadas as condições e os requisitos previstos no edital.” Ademais, o SRP permite que os itens registrados possam, através de adesão, serem adquiridos por outros órgãos, sem que estes realizem nova licitação ⁽¹³⁾.

Em síntese, a maior implicação do Registro de Preços é que por meio dele a Administração irá se valer da Ata de Registro de Preços pelo período de até um ano, em que irá ou não contratar com o fornecedor vencedor. Fator gerador de diversas vantagens, considerando que para execução de um Pregão Eletrônico, por exemplo, por meio de Sistema de Registro de Preços (SRP), não é necessário que a Administração já possua o valor em conta para a aquisição, apenas realizando-a quando possuir o orçamento, contrário ao que ocorre nas licitações comuns ⁽¹³⁾. No entanto, essa benesse administrativa deve também ser analisada pelo aspecto de sua importância socioeconômica e posteriormente sustentável, considerando que a ata valerá por até um ano.

Relevância socioeconômica da licitação

Segundo Conte ⁽¹⁴⁾, a relevância socioeconômica da licitação se faz além da atribuição de atender as necessidades da administração pública, tendo o poderio de contribuir para com o desenvolvimento econômico regional, ressalta-se, de forma sustentável, colaborando ainda para a criação de empregos e rendas, e, de modo mais significativo, pode inclusive colaborar para erradicação da pobreza e conseqüentemente a redução das desigualdades sociais, desde que se utilize de estratégias que colaborem para uma política efetiva, visando os resultados acima descritos ⁽¹⁴⁾.

* Conte NC. O poder de compras dos municípios como fator de desenvolvimento local/regional. *In*: seminário internacional sobre desenvolvimento regional - UNISC, 6, 2013, Rio Grande do Sul. Anais eletrônicos. Porto Alegre: UNISC, 2013 *apud* Chagas PMG, Oliveira NR. Análise da relevância das compras públicas federais para o desenvolvimento socioeconômico: um estudo de caso no estado do Maranhão, no período de 2014 a 2018. Revista Economica do Nordeste. Fortaleza; jan./mar.; 2022; v. 53, n. 1: p. 137-155.

Consoante expõe Chagas e Oliveira ⁽¹⁴⁾ a Administração Pública Federal incita tais iniciativas, por meio de Programas e Leis Federais, conforme exemplifica:

[...] Lei Federal nº 123/2006 – que institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte – prevê, em seu art. 47, que nas contratações públicas da administração federal, estadual e municipal, deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as MPE's, objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito regional [...] Por sua vez, a lei federal n.º 10.696/2006 – que institui no art. 19 o Programa de Aquisição de Alimento (PAA) (BRASIL, 2006) – e a lei n.º 11.947/2009, que no art. 4 designa o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) [...] têm efeito positivo no desenvolvimento da agricultura familiar e dos territórios em que estão inseridos. ⁽¹⁴⁾

Observa-se desta forma, que a legislação se encaminha de feito a contribuir com os princípios supra dispostos, posto que se posiciona a favor da isonomia e desenvolvimento inclusivo, conforme exemplificado pelas legislações que protegem e incentivam os pequenos negócios e à agricultura familiar, decerto, incentivam também o desenvolvimento regional e local ⁽¹⁴⁾.

Nesse ensejo, a perspectiva de Fiorillo ⁽¹⁵⁾ quanto à interligação do crescimento econômico com o desenvolvimento social e também sustentável: “[...] a busca e a conquista de um ‘ponto de equilíbrio’ entre o desenvolvimento social, o crescimento econômico e a utilização dos bens ambientais exigem um adequado planejamento que tenha em conta os limites da sustentabilidade”. De fato, conjectura-se a relevância do planejamento nas contratações públicas visando alçar esse desenvolvimento de forma geral, que beneficie o social, o econômico e o ambiental.

Planejamento e sustentabilidade nas contratações públicas

Em consonância com Guimarães e Niebuhr ⁽¹⁶⁾ o planejamento consiste em “[...] um processo de avaliação e deliberação prévia que organiza e racionaliza ações, antevendo resultados, e que tem por escopo atingir [...] os objetivos definidos.” Destaca-se ainda que a ausência de planejamento, ou ainda de um planejamento realizado de forma superficial pode ocasionar não apenas em malefícios econômicos, como a compra de equipamentos que não atendem a necessidade, mas também ferem outros princípios, como a economia e a eficiência. Sendo assim, o planejamento na licitação (ou nas demais contratações realizadas por meio de

dispensa ou de inexigibilidade) deve emergir a partir do momento da definição da necessidade, escolha da melhor solução e por fim da contratação propriamente dita ⁽¹⁶⁾.

Em relação à perspectiva ambiental, o princípio do desenvolvimento sustentável está associado à produção humana, na explanação de Fiorillo ⁽¹⁵⁾ este princípio está relacionado com as “[...] bases vitais da produção e reprodução humana e de suas atividades [...]”, assegurando, desta forma, uma adequada relação entre o homem e o meio ambiente. E tal fator, certamente se relaciona com o princípio do desenvolvimento sustentável, que visa a utilização assertiva do meio ambiente, tanto no presente, quanto no futuro, para que as gerações possam utilizar dos recursos ecológicos disponíveis ⁽¹⁵⁾.

Nesse sentido, a Administração Pública pode instigar a sustentabilidade não apenas por meio da repressão (criando legislações punitivas), mas também por meio programático o setor privado, visando não apenas a sustentabilidade, mas uma contratação responsável. Pois a partir do momento em que incentiva o mercado, utilizando-se do seu poder aquisitivo, ela o induz a atender a sua demanda – por produtos e práticas sustentáveis ⁽³⁾.

Voltando-se para o a aplicação do princípio do desenvolvimento sustentável Luciano Reis ⁽¹⁷⁾, destaca que nem sempre ocorre efetivamente, realizando um paralelo da teoria com a prática, o autor expõe que:

[...] cerzir a teoria e a prática erige um grande obstáculo aos operadores diários das contratações públicas. A medida razoável e proporcional para que o desenvolvimento nacional sustentável não desencadeie discriminação ilegítima ou abuso de direito pelo redator do instrumento convocatório ou da minuta contratual faz com que o referido princípio do desenvolvimento nacional sustentável por diversas vezes não passe de mera retórica quando da sua aplicação. ⁽¹⁷⁾

Depreende-se, portanto, que a Administração Pública deve resguardar seus procedimentos de contratação por meio de procedimentos que a assegure do cumprimento normativo exigido nas normativas infraconstitucionais e na própria Constituição Federal Brasileira. Por conseguinte, esclarece Sarai ⁽³⁾, o objeto da contratação relaciona todo o processo de produção, não constituindo apenas um bem ou um serviço. Ou seja, o objeto da licitação nas palavras de Sarai envolve “[...] todo o processo de produção [...] vida útil e tudo que ocorre quando o objeto deixa de ser útil [...]” ⁽³⁾. Infere-se, perscrutando este caminho, a relevância da cautela no emprego dos recursos públicos, pois, se o Estado elabora as normas, deve ser exemplo no cumprimento delas ⁽³⁾.

Contudo, ainda existem contratações impróprias que ocasionam diversas compras governamentais errôneas. De acordo com Suarez e Favero ⁽¹⁸⁾ ocorrem pela utilização de critérios subjetivos e obsoletos nas descrições inadequadas do item a ser contratado, ou mesmo, na falta da descrição, gerando a compra de materiais ou equipamentos que não sanam a necessidade, ou o fazem de forma parcial. Conseqüentemente faz-se elevados os gastos públicos desnecessários, investimentos que poderiam ser aproveitados com outras finalidades com o intuito de alcançar o bem-estar social. Ademais, a aquisição de itens que não atendem a necessidade real e acabam enchendo os almoxarifados das instituições públicas, ou seja, indo de encontro com os princípios da sustentabilidade e economicidade, princípios presentes não apenas nas normas infralegais de caráter administrativo, porém também dispostos na Constituição Federal.

Não se pode olvidar que o planejamento é fator diferencial ao visar esse desenvolvimento sustentável almejado. Assim, destaca o doutrinador Edgar Guimarães ⁽¹⁹⁾, que em específico para as contratações o planejamento é:

“[...] uma atividade estratégica dirigida a permitir a execução eficiente da ação pública, ou seja, possibilitar a aplicação da melhor alternativa existente para a satisfação da necessidade com o menor dispêndio burocrático e financeiro. [...] O planejamento material, concreto e eficaz de uma licitação tem tamanha importância a ponto de ser possível sustentar que se trata de fator determinante para o sucesso ou fracasso da competição e da própria contratação almejada.” ⁽¹⁹⁾

Nesse sentido, a relevância do planejamento para a finalidade da licitação, conforme exposto pelo autor supramencionado, o planejamento pode influenciar diretamente se a licitação irá ou não ser bem sucedida. No entanto, acredita-se que ainda mais, o planejamento pode influir em fatores a médio e longo prazo, como a finalidade do desenvolvimento sustentável.

Principais normas e instrumentos de planejamento nas contratações

O planejamento é previsto já no Decreto 200/67 ⁽²⁰⁾, que regula a organização da Administração Pública que em seu artigo 6º, I, define que o planejamento como princípio fundamental a ser adotado pela Administração Pública Federal. Já sob a égide da Lei 8.666/93 ⁽⁸⁾, o planejamento foi mais bem percebido em outras leis e normas administrativas, do que na própria 8.666/93. Nesse sentido, a imposição pelo planejamento aparece com maior ênfase na

Lei nº 12.462/2011 ⁽²¹⁾, que trata do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), em seu art. 2º, parágrafo único, na qual exige e orienta na estrutura do Projeto Básico a necessidade da descrição adequada das soluções, por exemplo. Ou seja, definindo os elementos mínimos para construção do Projeto Básico, não apenas oferecendo a sua conceituação.

Ademais, podem-se citar as Instruções Normativas (IN) 05/2017 ⁽²²⁾ e 01/2019⁽²³⁾. A primeira define o planejamento como fase em seu art. 19, I, visando orientar as contratações de serviços, indo além, a IN 05/17, sistematiza regras e diretrizes para o procedimento de contratação de serviços de execução indireta realizadas pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, dedicando todo o capítulo III para tratar do planejamento da contratação e delimitando as fases do planejamento: Estudos Preliminares, Gestão de Risco e Termo de Referência ou Projeto Básico. Já a IN 01/2019, se volta apenas para as contratações de soluções da Tecnologia da Informação e Comunicação, também define o planejamento como fase, e orienta para execução deste na realização da contratação.

Como instrumento voltado para o planejamento, a administração pública federal dispõe do Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), consoante expõe o Portal de Compras do Governo Federal:

O sistema PGC é uma ferramenta eletrônica que consolida todas as contratações que o órgão ou entidade pretende realizar no exercício subsequente, acompanhadas dos respectivos Estudos preliminares e Gerenciamento de riscos. A ferramenta permite a elaboração do Plano Anual de Contratações, por meio de módulos de preenchimento simplificado, estruturando as informações relativas ao planejamento das contratações públicas dos órgãos ou entidades da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional [...].⁽²⁴⁾

Em síntese, o PGC compila no ano anterior às contratações que o órgão pretende realizar no ano subsequente, favorecendo o planejamento da administração pública.

Por fim, visualiza-se o planejamento de maneira acentuada na Lei 14.133/21⁽⁷⁾, quando comparada com a Lei 8.666/93. Posto que a nova lei já trouxe em seu art. 5º o planejamento como princípio a ser seguido nas contratações públicas, ademais, indo além, delimita de forma mais evidente o planejamento como parte da fase preparatória, além da necessidade deste ser compatível com o plano anual de contratações, conforme determina o art. 18 da lei em questão. Menciona-se, ainda, a nova Instrução Normativa (IN) da Secretária de Gestão (SEGES) que

dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, IN SEGES nº 58/2022, que tem vigor a partir de 1º de setembro de 2022 ⁽²⁵⁾.

Contribuição do SRP para o desenvolvimento sustentável

Destarte, com supedâneo nas disposições até aqui expostas, depreende-se a relevância da sustentabilidade nos procedimentos de contratações públicas, sendo licitações ou contratações diretas, porém, analisar-se-á em específico o Sistema de Registro de Preços (SRP). Convém assinalar ainda a imprescindibilidade do planejamento aplicado nos processos de contratações públicas visando atender o princípio do desenvolvimento sustentável.

Desta forma, será considerada a sustentabilidade consoante Sidney Bittencourt* ⁽²⁾, que aborda seis dimensões: social, espacial, cultural, política, econômica e ambiental ⁽²⁾. Ou seja, a percepção não será necessariamente ambiental, podendo abordar as demais dimensões da sustentabilidade, como fator econômico e social. O que se possibilita perceber o critério sustentável não apenas nos requisitos da contratação para o item licitado, mas na condução do próprio processo licitatório, desde o procedimento interno.

Ademais, evidencia-se que o planejamento surge não apenas para prever o quantitativo futuro, mas também para analisar a melhor solução a se apresentar visando suprir as necessidades administrativas. Destaca-se que a proposta mais vantajosa não é necessariamente a mais econômica, mas sim aquela que melhor atende a demanda do órgão e do próprio interesse público.

Desta forma, cumpre observar o procedimento interno na licitação, para se verificar o momento inicial do planejamento e inclusão dos requisitos de sustentabilidade. Consoante Guimarães ⁽¹⁹⁾ a fase interna do planejamento engloba o Estudo Técnico Preliminar (ETP), orçamentação do objeto e análise de riscos.

O ETP é definido pela nova lei de licitações (Lei 14.133/2021) em seu artigo 6º, XX, como “documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico [...]” ⁽⁷⁾. E será nesse instrumento que os critérios de sustentabilidade da contratação devem ser fundamentados e definidos, sendo relevante para

* Bittencourt S. Licitações sustentáveis: o uso do poder de compra do Estado fomentando o desenvolvimento nacional sustentável. Belo Horizonte: Del Rey; 2014, p. 6-9, *apud* Alexandre WB. Sustentabilidade nas licitações públicas e o princípio da economicidade: desafios para o desenvolvimento nacional sustentável. [E-book]. São Paulo: Editora Dialética; 2021, p. 10 - 11.

tal finalidade. No entanto, deve-se ter cautela para não restringir a competitividade, assim, Souza *et al*⁽²⁶⁾ destacam as seguintes medidas que podem ser tomadas:

[...] os bens sejam constituídos, no todo ou em parte, por material reciclado, atóxico e biodegradável, conforme as normas da ABNT; que sejam observados os requisitos ambientais para a obtenção de certificação do Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – INMETRO como produtos sustentáveis ou de menor impacto ambiental em relação aos seus similares; que os bens devam ser preferencialmente acondicionados em embalagem individual adequada, com o menor volume possível e que utilize materiais recicláveis, de forma a garantir a máxima proteção durante o transporte e o armazenamento; que os bens não contenham substâncias perigosas em concentração acima da recomendada, sendo que a comprovação desses itens poderá ser feita mediante apresentação de certificação emitida por instituição pública oficial ou instituição acreditada. Deverá atestar, também, que atende às exigências legais com referência à destinação adequada de resíduos; uso e consumo de produtos ou subprodutos florestais; controle da poluição das águas; controle da poluição do ar; uso de tecnologias adequadas; uso de matéria-prima adequada e licenças ambientais e autorizações específicas⁽²⁶⁾.

Desta forma, a solicitação de requisitos sustentáveis pode ocorrer observando os demais princípios licitatórios. Nesse ensejo, cabe analisar as vantagens do Registro de Preços, pela perspectiva sustentável.

Conforme destacado anteriormente, o SRP se destaca por possibilitar que a Administração Pública realize o processo licitatório, sem ter a obrigatoriedade de contratar, além, de manter esses itens no prazo de um ano em Ata de Registro de Preços, solicitando, assim, apenas quando convier. Prática esta que reduz a necessidade grandes estoques em almoxarifado, conseqüentemente reduzindo a necessidade de espaços físicos.

Ademais, por meio do planejamento se faz possível ter uma estimativa da necessidade da administração, e assim proceder ao Registro de Preços focando nessa previsão, realizando uma licitação, ao invés de realizar uma licitação para cada necessidade que surge, cabe salientar que o valor para se realizar um pregão foi estimado R\$ 20.698,00, conforme Nota técnica Nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral Da União⁽²⁷⁾.

Ou seja, desde que aplicado de forma adequada, o Registro de Preços oferece celeridade e economia à administração. No entanto, não deve ser aplicado para toda contratação, apenas naquelas permitidas em lei. Posto que, se a contratação pode ser realizada por outra modalidade licitatória mais simples, como Dispensa Eletrônica,

caracterizaria um gasto econômico maior instruir esse processo por meio do Pregão com Registro de Preços, reduzindo a vantajosidade.

Assim, para adequada aplicação do princípio da sustentabilidade nessa modalidade de contratação, carece da capacitação dos servidores que atuam nessa área. Destaca-se que o próprio governo pode realizar, quer seja por meio de investimentos, ou até mesmo, pela exigência de capacitação por meio de Escolas do Governo, cita-se a Escola Virtual do Governo.

Outro instrumento para alcançar esse objetivo da sustentabilidade é o aprimoramento do próprio planejamento. No entanto, a aplicação da sustentabilidade e planejamento podem sofrer com a dicotomia entre teoria e prática. Congruente ao estudado, o planejamento tem poderio para contribuir também para a sustentabilidade. No entanto, percebe-se também a doutrina apontando o formalismo deste como obstáculo.

Críticas essas observadas tanto em desfavor da Lei 8.666/93, quanto da Lei 14.133/21. Em relação à primeira, o excesso de formalismo foi visto, por Pimenta*, como causa para morosidade, além de ser visto como controle meramente burocrático, com eficácia questionável⁽¹⁹⁾. Já quanto a Lei 14.133/2021, Guimarães destaca que:

Em razão do nível de detalhamento do estudo técnico preliminar a fase preparatória se tornará muito mais burocrática e morosa, sem contar nas dificuldades que serão enfrentadas pelas entidades públicas que não dispõem de pessoal em número suficiente para o desempenho de tais atribuições [...] o legislador optou pelo excesso de burocracia e formalismo ao criar o estudo técnico preliminar que, ao nosso ver se trata de um documento praticamente inútil que poderia ser totalmente dispensado.⁽¹⁹⁾

Enfim, percebe-se que a forma apresentada pela nova lei também é criticada. No entanto, apenas a aplicação concreta da norma irá definir se os requisitos do planejamento serão considerados um avanço na prática licitatória, ou, um elemento que causa maior morosidade na prática administrativa. Principalmente quando constatada sua necessidade para a realização de licitações sustentáveis.

* Pimenta CC. Desafios e oportunidades no setor de compras governamentais na América Latina e Caribe: o caso brasileiro. Brasília: ENAP; 1998 apud (19). Guimarães E. Inovações no planejamento da fase interna das contratações. In: Coordenação: Maria Sylvania Zanella Di Pietro. Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense; 2022, p. 81-122.

Considerações finais

Intentou-se primordialmente, com este trabalho, analisar as contratações públicas mediante pregão por sistema de registro de preços pela perspectiva da sustentabilidade, e, neste sentido verificar a vantajosidade desta modalidade de compra. A pesquisa demonstrou que as compras públicas podem influenciar nas características de mercado, e, que este tipo de licitação tem poderio para contribuir com o desenvolvimento sustentável, desde que utilizada de forma planejada.

Tal feito deve ser observado não apenas pela perspectiva dos requisitos da contratação (exigência de itens ambientalmente sustentáveis), mas também pela forma que o processo é conduzido, inclusive a escolha da modalidade de compra a ser realizada. Pois, conforme contemplado a sustentabilidade não deve ser vista apenas pelo ângulo ambiental, mas também por outros, como o social, econômico e espacial. Sob tal ambulação, as análises devem ser realizadas no momento do planejamento da contratação, sendo imprescindível o entrelaçamento do planejamento administrativo com as contratações sustentáveis.

Ademais, destaca-se a Lei Federal 14.133/2021 (nova lei de licitações), que apresenta de forma incontestável a sustentabilidade como princípio a ser obrigatoriamente adotado, constatando-se melhor regulação normativa sobre a temática. Características não observadas tão incisivamente sob a vigência da Lei 8.666/93.

Essa novidade trazida pela Lei 14.133/2021 trouxe debates a respeito da eficácia dessa regulamentação, apresentando controvérsias entre a doutrina, se seria realmente benéfico e eficaz impor essas exigências – principalmente do instrumento de Estudo Técnico Preliminar – para o planejamento, ou se apenas seria mais um fator de morosidade aos processos administrativos. Assim, carecerá de novos estudos para observar a prática administrativa a partir da vigência da recente lei de licitações, não apenas de forma qualitativa, porém também quantitativa juntamente com órgãos da administração pública.

Diante o exposto, torna-se, ainda, necessária a tomada de atitudes pela busca e aplicação eficaz do princípio da sustentabilidade por parte da Administração Pública sendo fundamental que os operadores das contratações públicas sejam capacitados para tal. Outras possíveis medidas consistem em adequação do planejamento, para que inclua a sustentabilidade e verificação da modalidade apropriada de compra a ser usada, além de utilizar requisitos sustentáveis que não impeçam a competição.

Referências

1. Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União. Brasília; 5 de out. de 1988. [citado 27 de fev. 2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
2. Alexandre WB. Sustentabilidade nas licitações públicas e o princípio da economicidade: desafios para o desenvolvimento nacional sustentável. [E-book]. São Paulo: Editora Dialética; 2021, p. 10 - 11.
3. Sarai L. Contratações Públicas Sustentáveis: Crítica da norma pura e caminho da transformação. Paraná: Editora Thoth; 2021; n.p.
4. Calvacanti D, Oliveira G, d' Avignon A, Schneider H, Taboulchanas K. Compras públicas sustentáveis Diagnóstico, análise comparada e recomendações para o aperfeiçoamento do modelo brasileiro. Santiago: ONU/ CEPAL; 2017. S.16-01328; p. 37-40. [Citado 06 ago. 2022]. Disponível em: https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/41009/S1601328_pt.pdf.
5. Couto R. Curso de Direito Administrativo. 4 ed. São Paulo: Saraiva Educação; 2020; p. 479.
6. Mazza A. Manual de Direito Administrativo. 10 ed. São Paulo: Saraiva Educação; 2020; p. 462.
7. Brasil. Lei Federal 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, p. 01, Brasília; 10 de abr. 2021. [Citado 15 mar. 2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm.
8. Brasil. Lei Federal 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília; 22 de Jun. 1993. [Citado 15 mar. 2022]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666compilado.htm.
9. Calasans Junior, J. Manual da Licitação: com base na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. 3. ed. Barueri: Atlas; 2021; p. 155-156.
10. Rodrigues RB. Nova Lei de licitações e contratos administrativos: principais mudanças. São Paulo: Saraiva Educação; 2021.
11. Barcellos BM, Mattos JG. Licitações e contratos. Porto Alegre: SAGAH; 2017; p. 117.
12. Zockun CZ, Cabral FG. Da eficácia das normas previstas na Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021): análise do PNCP, do SRP e do Registro Cadastral. Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Curitiba; jan./abr. 2021; v. 12, n. 1, 101. doi: 10.7213/rev.dir.econ.soc.v12i1.28227.
13. Oliveira Júnior VPA. Procedimentos auxiliares das licitações e contratações. In: Zaffari E, Ferreira GB, Lima NS et al. Licitações e Contratos. Porto Alegre: SAGAH; 2021, p. 185. E-book.

14. Chagas PMG, Oliveira NR. Análise da relevância das compras públicas federais para o desenvolvimento socioeconômico: um estudo de caso no estado do maranhão, no período de 2014 a 2018. *Revista Economica do Nordeste*. Fortaleza; jan./mar.; 2022; v. 53, n. 1: p. 137-155,. [Citado 03 ago. 2022]. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/revista/index.php/ren/article/view/1326/922>.
15. Fiorillo CAP. *Curso de Direito Ambiental Brasileiro*. 22 ed. São Paulo: SaraivaJur; 2022.
16. Guimarães E, Niebuhr JM. *Registro de Preços: aspectos práticos e jurídicos*. 2 ed. [E-book] Editora Fórum: Belo Horizonte; 2013, n.p.
17. Reis LE. *Compras públicas inovadoras: o desenvolvimento científico, tecnológico e inovativo como perspectiva do desenvolvimento nacional sustentável – De acordo com a nova lei de licitações e o marco regulatório das Startups*. Belo Horizonte: Fórum; 2022, p. 25; 31.
18. Suarez MO, Favero HL. Uma análise da diferença entre os itens descritos e os realmente adquiridos em uma prefeitura: um estudo de caso. *Revista de Pós-Graduação da Faculdade Cidade Verde*. 2016; Vol. 2, N. 2. ISSN 2448-4067. [Citado 02 mar. 2022]. Disponível em: <https://revista.unifcv.edu.br/index.php/revistapos/article/view/32>.
19. Guimarães E. Inovações no planejamento da fase interna das contratações. In: Coordenação: Maria Sylvia Zanella Di Pietro. *Licitações e contratos administrativos: inovações da Lei 14.133 de abril de 2021*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense; 2022, p. 81-122.
20. Brasil. Decreto- Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial*. Brasília; 27 de Mar. 1967. [Citado 06 ago. 2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm.
21. Brasil. Lei Nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC. *Diário Oficial da União*. Brasília; 05 de Ago. 2011. [Citado 06 ago. 2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12462.htm.
22. Brasil. Secretária de gestão do ministério do planejamento, desenvolvimento e gestão. Instrução normativa nº 5, de 25 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. [Citado 06 ago. 2022]. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-no-5-de-26-de-maio-de-2017-atualizada>.
23. Brasil. Ministério da Economia. Instrução Normativa SGD/ME nº 1, de 4 de abril de 2019. Dispõe sobre o processo de contratação de soluções de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC pelos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP do Poder Executivo Federal. Publicado 24 mar. 2021. [Citado 06 ago. 2022]. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/contratacoes/instrucao-normativa-sgd-me-no-1-de-4-de-abril-de-2019>.

24. Brasil. Portal de Compras do Governo Federal. PGC - Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações. [Citado 06 ago. 2022]. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/sistemas/conheca-o-compras/sistema-de-planejamento-e-gerenciamento-de-contratacoes>.
25. Brasil. Ministério da Economia. Instrução normativa SEGES nº 58, de 8 de agosto de 2022. Dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP, para a aquisição de bens e a contratação de serviços e obras, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e sobre o Sistema ETP digital. Diário Oficial da União. Publicado 09 ago. 2022. [Citado 19 ago. 2022]. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-informacao/legislacao/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-seges-no-58-de-8-de-agosto-de-2022>
26. Souza HB, Schramm GMR, Sousa HS, Sousa MC. As vantagens na utilização do pregão eletrônico nas compras públicas sustentáveis. Anais congresso internacional de administração; 13 a 17 de ago. 2018; p. 03. [Citado 06 ago. 2022]. Disponível em: https://admpg.com.br/2019/anais/2018/arquivos/05292018_090547_5b0d434795a05.pdf.
27. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral Da União (BR). Nota técnica nº 1081/2017/CGPLAG/DG/SFC. Brasília: Ministério da Transparência e Controladoria-Geral Da União; 2017. [Citado 08 ago. 2022]. Disponível em: https://oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_bra_visit_4.6.pdf.