

Análise da dispensa de licitação em razão do valor na Polícia Militar de Alagoas: Soluções para evitar o fracionamento ilegal de despesas

Analysis of the waiver of bidding based on value in the Alagoas Military Police: Solutions to avoid illegal splitting of expenses

Análisis de la renuncia a la licitación por valor en la Policía Militar de Alagoas: Soluciones para evitar la división ilegal de gastos

Recebido: 29/04/2025 | Revisado: 11/05/2025 | Aceitado: 12/05/2025 | Publicado: 15/05/2025

Antonio Augusto Moreira Corrêa

ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-5919-7326>

Governo do Estado de Alagoas, Brasil

E-mail: antonio.moreira.correa@gmail.com

Pedro Henrique Seara Barbosa

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-2433-6550>

Governo do Estado de Alagoas, Brasil

E-mail: searabarbosa@hotmail.com

Resumo

O sistema legal brasileiro estabelece o dever de licitar para que a gestão pública adquiria bens e contrate serviços. Em contrapartida, as leis nºs 8.666 de 21 de julho de 1993 e 14.133 de 1º de abril de 2021, ambos dispositivos legais vigentes nesse momento no Brasil, estabelecem algumas condições em que essa obrigação é mitigada. Dentre essas possibilidades, está a dispensa de licitação em razão do baixo valor. É prática comum entre os setores de compras públicas a utilização desse recurso como forma de desburocratização, no entanto, é necessário conhecimento jurídico do operador para que não incorra no famigerado fracionamento ilegal de despesas e consequentemente em crime previsto na lei de licitações. Essa realidade foi estudada no âmbito da Polícia Militar de Alagoas (PMAL), valendo-nos de uma pesquisa de campo, realizada de forma quantitativa sobre o relatório das atividades realizadas pela Diretoria de Apoio Logístico durante o ano de 2021 e de forma qualitativa por meio de uma entrevista com o Oficial chefe do setor de compras da Corporação. Também foi realizada pesquisa documental na legislação pátria e na literatura especializada. Objetivamos analisar a licitação quando é dispensada na PMAL, devido ao valor do bem ou serviço a ser adquirido, e apresentar soluções para evitar o fracionamento ilegal de despesas. Constatando que, de fato, este é a principal forma de contratação na Biosa. Foram apresentadas alternativas a essa prática, dentre as quais, principalmente, o uso do Sistema de Registro de Preços.

Palavras-chave: Licitação; Dispensa de licitação; Fracionamento ilegal de despesas; Compras públicas; Sistema de registro de preços; Ata de registro de preços.

Abstract

The Brazilian legal system establishes the obligation to bid for public administration to acquire goods and contract services. In contrast, laws 8,666 of July 21, 1993 and 14,133 of April 1, 2021, both legal provisions currently in force in Brazil, establish some conditions under which this obligation is mitigated. Among these possibilities is the waiver of bidding due to low value. It is common practice among public procurement sectors to use this resource as a way of reducing bureaucracy; however, the operator must have legal knowledge so that he or she does not incur the infamous illegal splitting of expenses and, consequently, a crime provided for in the bidding law. This reality was studied within the scope of the Military Police of Alagoas (PMAL), using field research, carried out quantitatively on the report of the activities carried out by the Logistics Support Directorate during the year 2021 and qualitatively through an interview with the Chief Officer of the Corporation's purchasing sector. Documentary research was also carried out in national legislation and specialized literature. Our objective was to analyze the bidding process when it is waived in the PMAL, due to the value of the good or service to be acquired, and to present solutions to avoid the illegal splitting of expenses. It was found that, in fact, this is the main form of contracting at Biosa. Alternatives to this practice were presented, among which, mainly, the use of the Price Registration System.

Keywords: Bidding; Bidding exemption; Illegal splitting of expenses; Public procurement; Price registration system; Price registration record.

Resumen

El ordenamiento jurídico brasileño establece el deber de licitación para la gestión pública para adquirir bienes y contratar servicios. En cambio, las leyes 8.666, de 21 de julio de 1993, y 14.133, de 1 de abril de 2021, ambas dispositivos legales actualmente vigentes en Brasil, establecen algunas condiciones en las que esta obligación se atenúa. Entre estas posibilidades se encuentra la renuncia a la licitación por el bajo valor. Es una práctica común entre los sectores de contrataciones públicas utilizar este recurso como una forma de reducir la burocracia, sin embargo, el operador debe tener conocimiento legal para no incurrir en el infame fraccionamiento ilegal de gastos y consecuentemente en un delito previsto en la ley de licitaciones. Esta realidad fue estudiada en el ámbito de la Policía Militar de Alagoas (PMAL), mediante una investigación de campo, realizada cuantitativamente sobre el informe de actividades realizadas por la Dirección de Apoyo Logístico durante el año 2021 y cualitativamente a través de una entrevista al Jefe del sector de compras de la Corporación. También se realizó investigación documental sobre legislación nacional y literatura especializada. Pretendemos analizar el proceso licitatorio cuando éste se desiste en el PMAL, en razón del valor del bien o servicio a adquirir, y presentar soluciones para evitar la división ilegal de gastos. Señalando que, de hecho, esta es la principal forma de contratación en Biosa. Se presentaron alternativas a esta práctica, entre ellas, principalmente, la utilización del Sistema de Registro de Precios.

Palabras clave: Licitación; Dispensa de licitación; Fraccionamiento ilegal de gastos; Compras públicas; Sistema de registro de precios; Acta de registro de precios.

1. Introdução

No sistema legal brasileiro, existe um mecanismo peculiar para que a Gestão Pública formalize suas contratações com particulares, mais especificamente aquisições de bens e contratações de serviços, que, via de regra, é a prévia licitação, conforme menciona o art. 37, XXI da Constituição Federal vigente (Brasil, 1988).

Para tanto, foram editadas as Leis Federais n.º 8.666 de 21 de julho de 1993 e n.º 14.133 de 1º de abril de 2021, ambas de mesma denominação: Lei de Licitações e Contratos, nas quais constam as regras gerais para os processos licitatórios e contratuais, necessários para a Administração Pública, com efeito nos três níveis federativos. Importante ressaltar que ambas estão em vigor neste momento, mantendo-se regras semelhantes para a discussão aqui proposta.

Ambas as leis, além da regra constitucional de licitar, trazem possibilidades para atender aos casos incompatíveis com os trâmites licitatórios, ou quando esse processo se torna muito oneroso para o Estado, não sendo lógico utilizá-lo. Nesses casos, conforme a primeira parte do art. 37, XXI, da CF 88 (Brasil, 1988), a Administração Pública poderá dispensar o procedimento licitatório, considerando o valor do objeto a ser contratado. Este foi o enfoque do presente estudo.

Contudo, não são raras as vezes em que o gestor público, ao utilizar esse recurso, incorre em fracionamento ilegal da despesa e, caso haja a contratação nestas condições, tal agente incorrerá em crime.

Diante da gravidade do fato, utilizamos como base de pesquisa as aquisições de bens e serviços pela Polícia Militar de Alagoas (PMAL), em 2021. A problemática é a definição dos serviços e aquisições de modo que não consistam em quantias de um único serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de forma global, objetivando maior eficiência em contratações para a Gestão Pública sem que se incorra no ilegal fracionamento de despesa.

Para tanto, realizamos uma discussão legal, doutrinária e jurisprudencial acerca da obrigatoriedade de licitar, e as previsões em que essa obrigação é dispensada. Também foram feitas considerações acerca do fracionamento ilegal de despesa e suas decorrências.

Realizamos apontamentos sobre o Sistema de Registro de Preços (SRP), demonstrando os casos em que pode ser utilizado e evidenciando suas vantagens para, ao fim, apresentá-lo como alternativa para a celeridade nas contratações públicas, de forma legal.

Analisaremos os dados constantes em relatório anual de atividades realizadas pelo setor responsável pelas compras da PMAL e, aliado ao embasamento teórico exposto, buscaremos responder aos seguintes questionamentos: em que nível a corporação utiliza o recurso da dispensa de licitação em razão do valor? E há outras alternativas menos burocráticas do que a licitação para se fazer compras públicas e contratações de serviços, de forma segura para a instituição?

Acreditamos que a PMAL, como muitos outros órgãos públicos, utiliza-se prioritariamente das aquisições por dispensa de licitação. Em contrapartida, a administração pública pode utilizar recursos para evitar possíveis irregularidades, como o SRP, os calendários de compras e as centrais de compras compartilhadas, que no caso do Estado de Alagoas é a Agência da Modernização de Gestão de Processos de Alagoas (AMGESP).

Ao final do estudo, objetivamos, considerando as despesas e gastos referentes ao ano de 2021, analisar a não abertura de processo licitatório em razão do valor na PMAL e apresentar soluções para inibir o fracionamento ilegal de despesas.

2. Metodologia

Foi realizada uma pesquisa mista sendo em parte de pesquisa documental de fonte direta (por meio da legislação), qualitativa em relação às discussões e quantitativa quando apresenta os processos de aquisição do Relatório anual de atividade e no quantitativo de aquisições (Pereira et al., 2018) e, também, é um estudo de natureza aplicada, procurando, segundo ensinam Prodanov e Freitas (2013, p. 126) “produzir conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos.”, e os objetivos têm características de pesquisa exploratória, tencionando-se “proporcionar maior familiaridade com o problema, tornando-o explícito ou construindo hipóteses sobre ele”.

As informações reunidas foram compiladas em fichas de leitura e analisadas sob o método indutivo.

Foram relacionados os diferentes ramos do direito, mais especificamente o direito administrativo e o direito penal, afetos aos problemas apresentados.

Para a aplicação dos métodos citados, lançamos mão da pesquisa de campo, bibliográfica e documental, valendo-se de consulta à jurisprudência, legislação e doutrina.

Para a contextualização da pesquisa à realidade da PMAL, foi utilizado como referência o relatório de atividades desenvolvidas no ano de 2021 pela Diretoria de Apoio Logístico (DAL) da PMAL, mais especificamente a parte do relatório produzida pelo setor DAL/1, responsável pelas compras da corporação sendo parte do processo administrativo nº. E:01206.0000002674/2022, disponível para acesso na *internet* no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Estado de Alagoas.

Também foi realizada uma entrevista com o Chefe da Subseção de Compras da DAL/1 da PMAL. Utilizamos como critério de inclusão o fato desse Oficial ser o responsável pela confecção do referido relatório e pela coordenação da instrução de todos os processos relativos às aquisições à época. Decidimos resumir a entrevista a apenas o oficial citado, considerando seu notório conhecimento no assunto e tempo de atuação na área, tendo este devidamente assinado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Diante disso, o objeto desta pesquisa foi analisado de forma quantitativa, quanto aos dados do relatório. Esses dados, após tabulação, foram convertidos em gráficos no software *Excel*®, também utilizamos tabelas para melhor visualização, exploração e comentários dos resultados.

Quanto às respostas da entrevista, foram analisadas de forma qualitativa, servindo de base para identificar a problemática existente nos processos de compras da PMAL, como se verá nos comentários a seguir.

Finalmente, cabe-nos pontuar que a coleta de dados para este artigo foi devidamente autorizada pelo Comando da Academia de Polícia Militar Senador Arnon de Mello (APMSAM) e Comando Geral da PMAL, conforme consta no processo administrativo SEI nº. E:01206.0000030013/2022. Ressaltando-se os aspectos éticos desta pesquisa.

3. Resultados

3.1 A obrigação de licitar

O processo licitatório para contratação com os particulares é uma obrigação da Administração Pública, conforme está mencionado no art. 37, XXI da Carta Magna (Brasil, 1988):

XXI- ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (Brasil, 1988, Art. 37). (grifo nosso).

Essa obrigatoriedade, no entanto, admite mitigações. A Constituição Federal de 1988 (CF/88) determinou que é competência privativa da União estabelecer a normatização sobre licitação e contratos, nas mais variadas modalidades, nos âmbitos da administração direta e indireta, em todos os níveis federativos, conforme seu Art. 22, inc. XXVII (Brasil, 1988). Dessa forma, apenas Lei Federal poderá definir regras para licitação e, por conseguinte, os casos excepcionais.

3.2 A dispensa de licitação

Entre as exceções no dever de licitar, existe a possibilidade de contratação direta de bens e serviços, quando o valor da aquisição não ultrapassar em 10% os previstos para a modalidade convite prevista na Lei nº. 8.666 de 1993, atualizados pelo Decreto Presidencial nº 9.412 de 18 de junho de 2018, sendo, ao final R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais) para obras e serviços de engenharia e R\$ 17.600,00 (dezessete mil e seiscentos reais) para compras em geral e outros serviços (Brasil, 2018).

Nessa mesma perspectiva, existem os critérios do art. 75, I e II da Lei nº. 14.133 de 1º de abril de 2021, a nova Lei de Licitações e Contratos (Brasil, 2021) com valores preestabelecidos, sendo R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para obras, serviços de engenharia e manutenção de veículos; e R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) para compras e demais serviços. A dispensa de licitação é uma modalidade de contratação direta, mediante licitação dispensada ou licitação dispensável, que isenta a Administração do regular procedimento licitatório, apesar de no campo fático ser viável a competição, pela existência de vários particulares que poderiam ofertar o bem ou serviço.

Todavia, é relevante observar que a previsão de o Estado contratar diretamente com o fornecedor, elimina a possibilidade de competitividade com outros fornecedores, visto que se trata de bens e serviços comuns. Daí que a dispensa de licitação é cabível apenas nas hipóteses elencadas em Lei. Assim:

Para que a situação possa implicar dispensa de licitação, deve o fato concreto enquadrar-se no dispositivo legal, preenchendo todos os requisitos. Não é permitido qualquer exercício de criatividade ao administrador, encontrando-se as hipóteses de licitação dispensável previstas expressamente na lei, *numerus clausus*, no jargão jurídico, querendo significar que são apenas aquelas hipóteses que o legislador expressamente indicou que comportam dispensa de licitação (Fernandes, 2009, p. 301).

Segundo o citado autor, nesses casos seria plenamente possível realizar a licitação, pois seria materialmente viável, contudo, em nome da economicidade, eficiência, dentre outros, o legislador disponibilizou ao administrador a possibilidade de não o fazer, caso julgue mais conveniente. E quase sempre é.

3.3 O fracionamento ilegal de despesas

Nesse contexto, surge a possibilidade do fracionamento ilegal da despesa, que é configurado quando a Gestão Pública extrapola os limites legais impostos para tal. Conforme o Tribunal de Contas da União (TCU), “à luz da Lei de Licitações, caracteriza-se quando se divide a despesa para utilizar modalidade de licitação inferior à recomendada pela legislação para o total da despesa ou para efetuar contratação direta” (Brasil, 2010, p. 104).

Dessa forma, quando a Administração Pública adota o procedimento de divisão do objeto, previsto legalmente, deve preservar a modalidade licitatória admissível para a contratação global, como define a mais antiga lei de licitações e contratos ainda em vigência, em que: “Na execução de **obras e serviços e nas compras de bens**, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação”. (Brasil, 1993, Art. 23, § 2º). (grifo nosso).

Com a sanção da Lei 14.133/2021, a novel Lei de Licitações, muitos conceitos foram modernizados, sendo sistematizados com a prática dos vinte e oito anos de vigência da lei anterior e com a doutrina e jurisprudência produzidas. Assim, temos que a lei mais recente mensura os limites para o fracionamento das despesas da seguinte forma:

Art. 75. É dispensável a licitação:

[...]

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

[...]

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade (Brasil, 2021).

Dessa forma, ao não preservar a modalidade licitatória voltada para a contratação global, ou ao dividir o objeto para realização de várias dispensas de licitação em razão do valor, cujos montantes encontram-se no art. 24 da Lei 8.666 (Brasil, 1993) ou no art. 75 da Lei 14.133 (Brasil, 2021), visando utilizar a modalidade de licitação menos rigorosa à recomendada pela legislação para o total da despesa ou para efetuar a contratação direta quando a licitação é devida, incorre-se em fracionamento ilegal de despesa.

3.4 O Crime de contratação direta ilegal

Destacamos que a nova Lei de Licitações incluiu no Código Penal Brasileiro o Artigo 337-E, que trata do crime de contratação direta ilegal, em que menciona: “Admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora das hipóteses previstas em lei [...]”. (Brasil, 2021). Este delito é punível com pena de reclusão de 04 (quatro) a 08 (oito) anos e estava previsto de forma semelhante no bojo da Lei nº. 8.666/93, porém com pena mais branda. Sendo previsto apenas para as possibilidades previstas em lei de forma taxativa, quais sejam, a inexigibilidade e a dispensa de licitação.

Cabe-nos, no entanto, pontuar que o crime restará configurado apenas quando a contratação de fato for efetivada, mesmo que não haja prejuízo para o Estado. Nesse sentido:

A contratação direta ilegal é crime material ou causal: consuma-se com a contratação direta, fora das hipóteses previstas em lei. Prescinde-se, todavia, da causação de prejuízo econômico ao erário, embora tal acontecimento normalmente esteja presente em situações de dispensa ou inexigibilidade indevida de licitação. Basta a contratação direta ilegal, com a potencialidade de lesar os cofres públicos ou de proporcionar vantagem ilícita a alguém, suficiente por si só a ofender a moralidade administrativa. Exemplo: o Município contrata diretamente uma empresa para fornecimento de determinados produtos, mas antes de qualquer entrega e de pagamento o negócio jurídico é anulado pelo Poder Judiciário, no bojo de ação civil pública proposta pelo Ministério Público. É também crime instantâneo, pois a consumação se dá no momento da celebração do contrato sem licitação, embora seus efeitos possam se prolongar no tempo, durante a vigência do contrato administrativo. Nesse caso, estará configurado um crime instantâneo de efeitos permanentes (Masson, 2021, p.15).

Além disso, segundo a visão do autor supracitado, o dolo consiste na intenção do agente público responsável pelo contrato de admitir, possibilitar ou dar causa à contratação direta fora dos casos autorizados em lei, ainda que este agente não tivesse a finalidade de causar dano ao erário ou de se locupletar com a contratação ilegal.

Dessa forma: “Em nossa opinião, não se reclama nenhuma finalidade especial (elemento subjetivo específico), consistente na vontade de causar dano ao erário ou de obter vantagem indevida, para si ou para terceiro. O tipo penal claramente não condiciona a existência do delito a nenhum fato desta qualidade.”. (Masson, 2021, p.15).

3.5 O SRP como forma de evitar o fracionamento ilegal de despesas

Para inibir o fracionamento indevido de despesas, a Egrégia Corte de Contas vem recomendando o uso do Sistema de Registro de Preços. Essa indicação extraímos do voto do Ministro Relator, Guilherme Palmeira, nos autos do Processo nº. 009.989/2003-1 (Brasil, 2004), que em análise de prestação de contas fez as seguintes considerações:

A administração da UFPB **deve respeitar os limites definidos no art. 24, II, da Lei n.º 8.666/1993** e, para tanto, **deve realizar planejamento destinado a permitir que o volume anual de contratações diretas fique adstrito ao montante fixado nesse dispositivo legal**. O fato de a administração ter adquirido produtos alimentícios que se mostravam compatíveis com os valores de mercado não serve para justificar a infração à referida norma legal, tampouco a falta de conhecimento sobre a disponibilidade orçamentária total a ser alocada à entidade pode servir de desculpas para a irregularidade. Nesse sentido, lembro que a administração não precisa de disponibilidade de recursos para iniciar a licitação, basta contar com a devida previsão orçamentária. **Lembro, ainda, que o problema pode ser atenuado pelo aproveitamento das vantagens propiciadas pelo sistema de registro de preços prescritos no art. 15 da Lei de Licitações, que foi regulamentado pelo Decreto n.º 2.743/1998** (Brasil, 2004). (grifo nosso).

Em outro julgamento da Corte de Contas da União, no Acórdão nº 1.095/2007 (Brasil, 2007), o Ministro Relator Valmir Campelo asseverou que, sempre que possível, em suas compras, a Administração Pública deve utilizar o Sistema de Registro de Preços, “em obediência ao disposto no art. 15, inciso II, da Lei nº. 8.666/1993, de maneira a otimizar o processo de aquisição de insumos e obter preços e condições mais vantajosas para a Administração” (Brasil, 1993).

Isto porque, segundo o mesmo julgado em comento (Brasil, 2007), o problema tende a ser praticamente eliminado, porquanto os órgãos devem passar a realizar licitações para o registro de preços de todos os bens e serviços que estejam no raio de seu planejamento ordinário para o exercício financeiro, independente de previsão orçamentária, de tal sorte que se a despesa for uma daquelas em que a Gestão Pública possa fazer um planejamento para a sua realização, deve incluir como item em licitação para o SRP, fazendo vários processos licitatórios nas modalidades concorrência ou pregão, com itens agrupados em razão da semelhança de natureza (similaridade de gênero) e ao escopo de comercialização de um mesmo fornecedor especializado.

3.6 O Sistema de Registro de Preços e a nova Lei de Licitações

Conforme o artigo 6º, inciso XLV, da atual lei de licitações (Brasil, 2021), o sistema de registro de preços é o “conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão, ou concorrência, de registro formal de preços relativos à prestação de serviços, a obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras”. Acrescenta-se que:

Do conceito legal acima transcrito, é possível subtrair algumas conclusões. A primeira delas, o sistema de registro de preços não é modalidade de licitação. Trata-se, na verdade, de um procedimento administrativo que tem por finalidade única registrar prestadores de serviços, fornecedores de bens e seus respectivos preços para contratações futuras. Tal registro, regra geral, deve ser realizado com base em uma licitação específica para este fim, que tanto pode ser na modalidade pregão quanto concorrência (Di Pietro et al., 2022, p.334).

Todavia, além do próprio conceito legal indicar a contratação direta como meio possível, a lei dispõe de forma clara que “O sistema de registro de preços poderá, na forma de regulamento, ser utilizado nas hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade.” (Brasil, 2021, Art. 82, § 6º). Logo:

De todo o contexto legal antes indicado, podemos subtrair a possibilidade de, por exemplo, registrarmos um prestador de serviço e seu respectivo preço, sem a instauração de processo licitatório. Suponhamos a seguinte hipótese, a Administração necessita contratar constantemente um serviço de manutenção prestado em caráter de exclusividade por uma única empresa. É crível cogitar da possibilidade de uma entidade pública, sem prévia licitação, registrar preço por hora trabalhada e as efetivas contratações acontecerem de acordo com as demandas. Outra hipótese de contratação direta seria por meio de uma adesão à ata de registro de preços, pois aquele que adere, o aderente, não licitou apenas se valeu de um registro realizado por outra entidade pública (Di Pietro et al., 2022, p. 335).

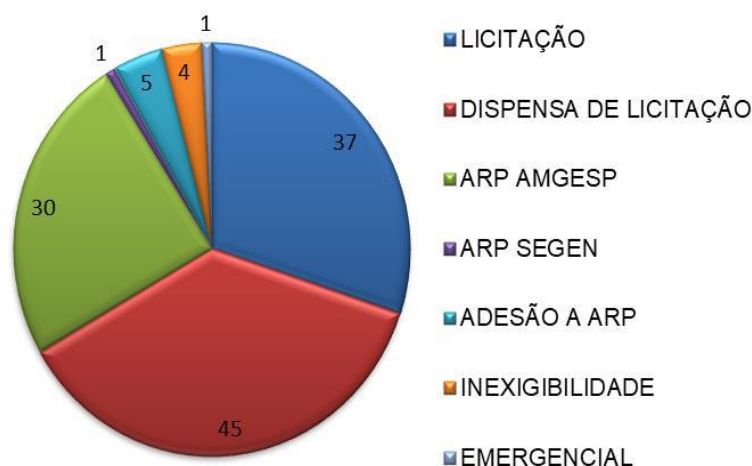
O SRP pode ser adotado para aquisição de bens e contratação de serviços, incluindo obras e serviços de engenharia, e a locação de bens. Em razão desse cabimento deste sistema, fazemos coro às palavras de Guimarães e Niebuhris (2013) em razão de que:

[...] o uso do registro de preços deve ser ampliado, estendendo-o para todos os objetos que se harmonizem a sua sistemática. É permitido utilizar o registro de preços sempre que o objeto que se pretende licitar e contratar seja viável, não importa se compra, serviço ou o que seja. Cabe o registro de preços para tudo o que for padronizado, que apresentar as mesmas especificações, variando apenas a quantidade (Guimarães & Niebuhris, 2013, p. 38).

4. Discussão

Em 2021, foram realizadas 123 (cento e vinte e três) aquisições, entre compras e formalização de contratos de serviços, conforme os quantitativos e modalidades representados pelo Gráfico 1, que segue.

Gráfico 1 -: Quantitativo total de processos de aquisição na PMAL.



Fonte: Relatório anual de atividades DAL/1 (2021).

Verifica-se que a maior quantidade de processos de aquisição iniciados na PMAL no ano de 2021 foi por dispensa de licitação; seguida pelos processos licitatórios tradicionais e pelas utilizações de ARP da AMGESP.

Tabela1 - Quantitativo total de processos de aquisição por modalidade e taxa de sucesso.

MODALIDADE	TOTAL	SUCESSO	PERCENTUAL DE SUCESSO
LICITAÇÃO	37	1	3%
DISPENSA DE LICITAÇÃO	45	22	49%
ARP AMGESP	30	22	73%
ARP SEGEN	1	0	0%
ADESÃO A ARP	5	1	20%
INEXIGIBILIDADE	4	1	25%
EMERGENCIAL	1	1	100%
TOTAL	123	48	39%

Fonte: Relatório anual de atividades DAL/1 (2021).

4.1 Razões para a adoção da dispensa de licitação

Apesar de, como já dito acima, a regra legal ser a licitação, percebemos no âmbito das compras públicas que o gestor público busque alternativas para evitá-la. Isso é explicável pela “burocratização” do processo licitatório, que é composto, em regra, por duas fases, quais sejam, interna e externa.

Em suma, na fase interna da licitação é estabelecida a demanda, com a descrição do objeto, o quantitativo requerido e a motivação da contratação. Em seguida, é realizada uma pesquisa de preços e elaborado um edital da licitação, onde constam todas as regras do certame. Cada passo citado tem regramento próprio, e no âmbito do Estado de Alagoas é feito por meio de minutas disponibilizadas pela Procuradoria Geral do Estado (PGE) e Instruções Normativas da AMGESP. Após tudo elaborado, será realizada uma conferência pelos órgãos supracitados conforme suas atribuições e, estando tudo em conformidade, é autorizada a publicação do Edital.

Com essa publicação inicia-se a fase externa da licitação, que incide em dar ciência aos participantes da licitação que vai ocorrer, sua habilitação para a disputa; o certame propriamente dito, com análise de propostas e negociação; análise da regularidade jurídica e fiscal dos vencedores; a adjudicação das propostas vencedora. Tudo isso será objeto de análise da PGE, cabendo recurso dos vencidos de cada etapa, e, não havendo irregularidades, a licitação será homologada pela autoridade responsável e o contrato celebrado.

Todas essas etapas foram citadas com muita brevidade e, mesmo assim, percebemos que não se trata de um artifício simples. Em contrapartida, a dispensa de licitação tem um procedimento muito mais simples e rápido. E isso é bastante lógico, haja vista que, para realizar tais procedimentos indispensáveis para uma licitação, são necessários muitos custos, desde os salários dos servidores envolvidos, publicações, insumos, dentre outros aspectos. Devido ao reduzido valor dos objetos contratados por meio da dispensa, não seria lógico se pagar mais pela contratação do que pelo produto.

Nessa esteira, no âmbito do Estado de Alagoas, a PGE publicou a Súmula Administrativa nº. 43/2018 com o seguinte teor:

1. Observados os parâmetros do art. 24, incisos I e II e §1º da lei nº 8.666/93, a contratação por dispensa de licitação em razão do pequeno valor não necessita de prévia manifestação da PGE/PLIC, ressalvada dúvida jurídica expressamente indicada.
2. Para obras e serviços de engenharia, a fim de verificar o respeito aos limites definidos pelo art. 24, inciso I e §1º da Lei nº 8.666/93, a contratação deve englobar toda a obra ou serviço da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente.
3. Para outros serviços e compras, a fim de verificar o respeito aos limites definidos pelo art. 24, inciso II e §1º da Lei nº 8.666/93, a contratação deve englobar toda a demanda anual do órgão em uma dada linha de fornecimento, definida em consideração tanto à igual natureza dos bens/serviços que dela fazem parte, sua semelhança ou afinidade, quanto ao universo dos seus potenciais fornecedores especializados, dedicados a um ramo comercial específico.
4. A justificativa do valor deve ser realizada mediante autuação de, no mínimo, três preços praticados no âmbito da Administração Pública, por empresas do ramo, obtidos na forma prevista pela legislação de regência (IN Amgesp nº 1/2016), devendo o servidor

responsável pela pesquisa certificar, sob sua responsabilidade, essa situação. Deve ser utilizada a minuta de contrato padronizada pela Procuradoria-Geral do Estado, ou haver a sua substituição por outros instrumentos hábeis, tais como cata-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço (Alagoas, 2018).

Notamos que, em razão da rapidez na contratação, o gestor público torna-se responsável pessoalmente por sua regularidade. Assim, o gestor deverá ter bastante segurança do que está procedendo, inclusive no aspecto legal, já que fica dispensada a análise jurídica da PGE.

Diante de todas essas considerações e no apurado para o caso concreto, entendemos por que geralmente o gestor escolhe a dispensa de licitação: para fugir aos entraves da licitação fazem muitas vezes a contratação demorar tanto que se perde o objeto, ou seja, a razão de ser. Todavia, é relevante que saiba evitar o fracionamento ilegal de despesas para não incorrer em conduta criminosa.

Outro comentário que julgamos imprescindível reside na definição de um quantitativo anual de aquisições para que se realize a compra por dispensa de licitação. Para tanto, vejamos o que prescreve a nova Lei de Licitações:

§ 1º Para fins de aferição dos valores que atendam aos limites referidos nos incisos I e II do caput deste artigo, deverão ser observados:

I - o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora;

II - o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, entendidos como tais aqueles relativos a contratações no mesmo ramo de atividade (Brasil, 2021, Art. 75).

No percurso da contratação por dispensa de licitação, devido ao valor, o gestor público deve atestar que aquele quantitativo contratado é o suficiente para todo o exercício financeiro, vinculando-se assim a essa justificativa. É o que se conhece por “Teoria dos motivos determinantes”, em que a validade de determinado ato administrativo está vinculada à veracidade dos motivos que o ensejaram.

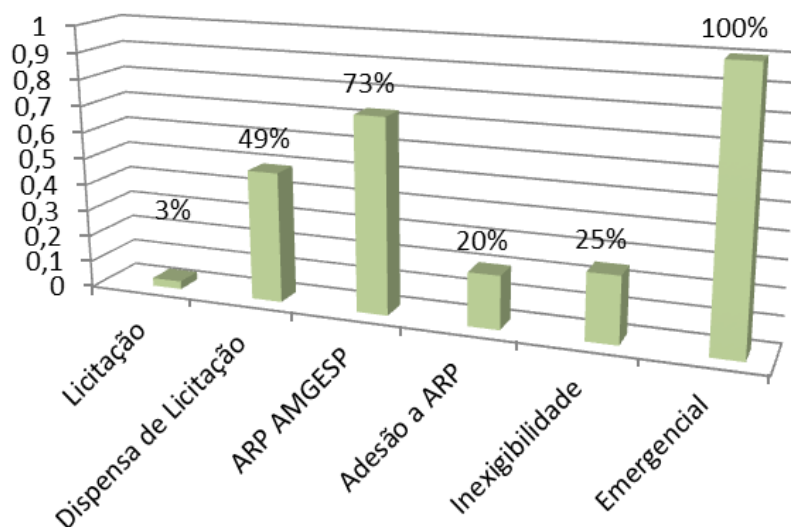
Na prática, uma unidade gestora, caso contrate algo por dispensa de licitação em razão do valor, poderá comprar somente até o limite de valor imposto por lei. Assim, caso haja uma necessidade posterior, a menos que haja motivo superveniente, a mesma unidade não poderá realizar uma nova aquisição, mesmo que por meio licitatório.

Neste ponto alertamos para a utilização da dispensa de forma indiscriminada. Não se pode pensar que existe uma cota para a compra por dispensa e, caso haja mais necessidade, licita-se. Estaríamos diante de uma ilegalidade. Deve-se, em contrapartida, atentar para o planejamento adequado das demandas anuais de compras para uma unidade, lançando-se mão de recursos como o SRP e os calendários de compras.

4.2 Percentual (taxa) de sucesso nos processos de aquisição da PMAL em 2021

A despeito de apenas 1 (um) processo licitatório ter sido concretizado no ano de 2021 na PMAL, 37 (trinta e sete) processos foram abertos nesse mesmo período, representando uma taxa de sucesso de aproximadamente 3 (três) por cento, a menor entre todas as taxas, considerando as contratações efetivadas, como representado no Gráfico 2, a seguir.

Gráfico 2 - Taxa de sucesso nos processos de aquisição na PMAL.



Fonte: Relatório anual de atividades DAL/1 (2021).

As razões apontadas pela Administração da PMAL para o fracasso da maioria dos processos licitatórios foram entraves relativos à dotação orçamentária e às diligências da PGE.

Quanto à contratação emergencial, consta que foi uma única compra e que, por suas peculiaridades, não nos interessa analisar.

Salta aos olhos que as utilizações de ARP da AMGESp tiveram uma taxa bastante elevada de sucesso, 73 (setenta e três) por cento. Sendo, inclusive, maior que a taxa de sucesso das dispensas de licitação. Isso demonstra, sem dúvidas, que o uso do SRP é muito proveitoso para a Administração Pública, tornando-se um fator de aumento da eficácia e eficiência nas suas ações.

Já em relação às dispensas de licitação, temos que o seu aspecto desburocratizante é o fator que mais influenciou na sua taxa de sucesso.

4.3 Vantagens do SRP para a administração pública

Baseando-nos na alta taxa de êxito nas aquisições por ARP contatada após a análise das compras na PMAL, entendemos que os fatores são a sua praticidade. Logo, ela aparece como uma boa solução para que se evite o uso indiscriminado da dispensa de licitação.

Nas licitações tradicionais, o Estado contratante, ao final do certame, firma um contrato com os contratados vencedores. E, logo em seguida, executa o objeto contratual que se perfaz com a entrega.

No SRP, após o final do certame, os vencedores são elencados (registrados, daí o nome do sistema) em um instrumento próprio, a ata, onde constarão as características dos objetos e os preços ofertados. Os contratos serão firmados apenas à medida que surgirem as necessidades por parte do contratante.

Assim, os fornecedores vinculam-se aos preços e condições estabelecidos em ata, porém, não existe a obrigação do Estado em contratar, até que seja firmado o contrato.

Essa é a grande vantagem, para a Administração Pública, em relação à utilização do SRP, porque, diferentemente da licitação tradicional, com o findar do certame o Estado não precisa adquirir os bens ou contratar os serviços, mas poderá fazê-lo quando julgar conveniente e oportuno, enquanto houver vigência da Ata de Registro de Preços (ARP).

É necessário pontuar que, após firmado o contrato administrativo, o contratado pode exigir do estado o seu cumprimento. Esse direito origina-se do fato de que a empresa, ao sair vencedora de um processo licitatório, deve adotar todas as providências para o fiel cumprimento do objeto contratual, do contrário poderá ser sancionada legalmente nos termos da avença. Tais providências têm custos e, não seria justo que o estado simplesmente desistisse de contratar, deixando o fornecedor no prejuízo.

No caso da licitação para o SRP, essa obrigação para o Estado não surge tão logo finde o certame licitatório, apenas no momento da celebração contratual. Temos aqui mais uma vantagem para a Administração Pública, pois na licitação para o SRP não há necessidade de indicação da dotação orçamentária, basta que os quantitativos sejam definidos conforme o planejamento daquele órgão. No caso estudado da PMAL, vimos que a dotação orçamentária foi o maior entrave para o fracasso das licitações.

5. Considerações Finais

Encerrada a pesquisa, identificamos que a PMAL se utilizou prioritariamente do recurso da dispensa de licitação em razão do valor para a aquisição de bens e contratações de serviços. Tal fato, deve-se prioritariamente à demora na conclusão dos processos licitatórios tradicionais em razão de entraves burocráticos na estrutura administrativa do Estado de Alagoas.

Foram apresentados os problemas legais que podem decorrer do uso indiscriminado da dispensa de licitação e, como forma de evitá-los, sugerimos, valendo-nos da doutrina e da jurisprudência, outras formas de tornar essas contratações mais práticas, principalmente o SRP.

Foi identificado ainda que, em 2021, a segunda forma mais utilizada de contratação foi justamente o SRP, por meio da utilização das atas da AMGESP. Isso confirma a nossa hipótese de que esse sistema é prático para o gestor público, sendo vantajoso para a obtenção das necessidades públicas. Ademais, o fator apontado pela PMAL como preponderante para os entraves nas licitações foi a falta de orçamento, o que não é necessário para a elaboração de uma ARP.

Sugerimos, ainda, como forma de otimização do uso do SRP, que a PMAL licite suas próprias atas, pois não há impedimentos legais para tal. Isso é imprescindível para não depender unicamente daquelas disponibilizadas pela AMGESP, pois nessas licitações, são comprados itens comuns para todo o Estado de Alagoas e, muitas das vezes, não atendem às necessidades específicas da Corporação ou, simplesmente, a AMGESP não possui experiência suficiente para licitar itens peculiares ao uso policial militar.

Finalmente o grande proveito deste estudo, e por que não dizer necessidade, é promover eficiência nas contratações públicas e, de forma reflexa, evitar que a boa vontade de um gestor diligente se converta em fracionamento ilegal de despesa e, conseqüentemente, improbidade administrativa ou que, desafortunadamente, incorra em conduta criminosa.

Referências

Alagoas (2003). *Lei nº 6.399, de 15 de agosto 2003*. Aprova a Organização Básica da Polícia Militar do estado de Alagoas e dá outras providências. <http://www.conselhodeseguranca.al.gov.br/legislacao/policia-militar-de-alagoas/Lei%206.399-%20de%2015-08-03%20-Organizacao%20basica%20da%20PMAL.pdf>.

Alagoas (2018). Procuradoria Geral do Estado. *Súmula Administrativa nº 43/2018, de 15 de maio de 2018*. Artigo 24, incisos I e II e §1º da Lei nº 8666/93. Contratação direta em razão do pequeno valor. Dispensa da prévia oitiva da PGE/PLIC, ressalvada dúvida jurídica expressa. <http://www.pge.al.gov.br/documentos/category/36-sumulas?start=20>.

Brasil (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Brasil (1993). *Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993*. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm.

Brasil (2004). Tribunal de Contas da União (Primeira Câmara). *Acórdão nº 3.146/2004*. Relator: Min. Rel. Guilherme Palmeira, 07 de dezembro de 2004. https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-21778/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse.

Brasil. (2007). Tribunal de Contas da União (Primeira Câmara). *Acórdão nº 1.095/2007*. Relator: Min. Rel. Valmir Campelo, 06 de junho de 2007. https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/*/KEY%253AACORDAO-COMPLETO-33325/DTRELEVANCIA%2520desc/0/sinonimos%253Dfalse.

Brasil. (2010). Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU*. 4. ed. Brasília: TCU, Secretaria Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações.

Brasil (2018). *Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018*. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF: Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9412.htm.

Brasil (2021). *Lei nº 14.132, de 1 de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Presidência da República. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm.

Di Pietro, M. S. Z. (Coord.), Guimarães, E., Motta, F., Ferraz, L., Marrara, T., & Amorim, V. (2022). *Licitações e Contratos Administrativos, inovações da Lei 14.133, de 1º de abril de 2021*. 2 ed. Rio de Janeiro: Forense.

Guimarães, E., & Niebuhr, J. de M. (2013). *Registro de preços: aspectos práticos e jurídicos*. Belo Horizonte: Fórum.

Fernandes, J. U. J. (2009). *Contratação direta sem licitação*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum.

Masson, C. (2021). *Crimes em licitações e contratos administrativos*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense.

Pereira A. S. et al. (2018). *Metodologia da pesquisa científica*. [free e-book]. Ed.UAB/NTE/ UFSM.

Prodanov, C. C., & Freitas, E. C. de. (2013). *Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico*. 2. ed. Novo Hamburgo.