

30ª SEMANA DE TECNOLOGIA METROFERROVIÁRIA 11º PRÊMIO TECNOLOGIA E DESENVOLVIMENTO METROFERROVIÁRIOS

CATEGORIA 02

ESTUDO DE VIABILIDADE SOBRE A PARTICIPAÇÃO COLETIVA EM PROCESSOS DE AQUISIÇÃO ENTRE OPERADORAS DE TRANSPORTE METROFERROVIÁRIO DE PASSAGEIROS

1. INTRODUÇÃO:

O aperfeiçoamento da gestão de suprimentos no transporte de passageiros, têm sido cada vez mais relevantes para garantir a eficiência operacional, mitigando assim riscos inerentes à escassez e rupturas de fornecimento bem como incidência de custos adicionais aos processos de aquisição. Com base nisso, este estudo traz contribuições para a complexa problemática da gestão de suprimentos no setor metroferroviário, um setor que enfrenta desafios peculiares devido a natureza especializada dos seus insumos e a importância crítica de manter as operações de transporte ininterruptas.

Neste aspecto, as proposições abordadas corroboram para a identificação das melhores práticas por intermédio de subsídios tocantes a tomada de decisões que privilegiem soluções coletivas na gestão do fornecimento de insumos essenciais com vistas à vantagem competitiva aos processos logísticos das empresas transportadoras de passageiros sobre trilhos. Dentre os desafios, é destacada a identificação de elementos validadores para a participação conjunta de empresas públicas e privadas que compõem o rol de operadoras associadas à ANPTRILHOS (Associação Nacional dos Transportadores sobre Trilhos), com base nos seguintes objetivos:

1- Diagnóstico:

- Levantamento de subsídios para a fundamentação de Sistema de Registro de Preços entre as operadoras associadas.
- Verificação da viabilidade e aplicação de procedimentos de compras em conjuntura coletiva.
- Verificação da viabilidade do catálogo eletrônico de padronização como procedimento auxiliar na conjuntura de compras coletivas.

2- Análise de Resultados:

- Verificação da viabilidade aplicação de convênio entre as operadoras associadas;
- Identificação de casos que envolva operadoras e/ou outros órgãos públicos;

Sendo assim, apresenta-se os resultados da análise de viabilidade da participação coletiva em processos de contratação entre as operadoras. Evidenciando-se aspectos técnicos/legais e prisma para elucidação da dinâmica de compras assim como identificação de oportunidades que viabilizem processos de aquisição coletiva e procedimentos auxiliares. O estudo também explora a aplicação de melhores práticas embasadas em enunciados do Tribunal de Contas da União (TCU) em procedimentos voltados para aquisição de insumos. Vislumbrando-se resultados como eficiência operacional, economia de escala e potencial de saving que podem ser alcançados em conjunto com uma gestão de suprimentos colaborativa e estratégica.

2. DIAGNÓSTICO:

Dada a complexidade do segmento metroferroviário nacional, haja vista o desafio de identificar soluções para a participação conjunta de empresas estatais e do setor privado em processos de aquisição e procedimentos auxiliares, para diagnóstico de viabilidade, buscou-se evidenciar aspectos técnicos/legais relevantes para um entendimento claro da dinâmica envolvida, assim como a identificação de oportunidades que viabilizem a aplicação conjunta do Sistema de Registro de Preços (SRP), Compras Coletivas, e Catálogo Eletrônico de Padronização entre as operadoras.

2.1 DINÂMICA DO CONVÊNIO APLICADA AO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP)

No âmbito dos aspectos legais das empresas estatais, o sistema de registro de preços é um procedimento auxiliar de licitação, fundamentado nos artigos 63 (inc. III) e 66 da lei 13.303/2016. Por força das mudanças inerentes do art. 193 da lei federal 14.133/2021, a partir de 2024, indica-se como referência, o Decreto 11.462/2023 considerando dispositivos que não conflitem com a lei 13.303/2016, para aplicação análoga das práticas de registro de preços com reflexo nos respectivos regulamentos de licitações e contratos.

Dito isto, importa destacar que empresas transportadoras de passageiros sobre trilhos que atuam como associadas da ANPTrilhos (Associação Nacional dos Transportadores de Trilhos) enquanto operadoras do setor privado não se submetem necessariamente ao regime jurídico de contratação pública aplicável às estatais, tal como a Lei nº 13.303/16 e regulamento. Contudo, desde que demonstrados objetivos comuns, bem como ausência de contrapartidas que extrapolem os fins buscados, operadoras do transporte metroferroviário de passageiros, sejam empresas estatais ou

empresas do setor privado, podem, por oportunidade ou conveniência, atuar como participantes ou aderentes de sistema de registro de preços, sendo as empresas estatais as gerenciadoras do SRP, ou seja, responsáveis pela realização/condução da licitação e gerenciamento da ata de registro de preços, com total atendimento do ordenamento jurídico, tal como a Lei nº 13.303/2016 e regulamento interno de licitações e contratos.

Com base nos diferentes capítulos do Decreto nº 11.462/2023 esboça-se uma estrutura abrangente, demonstrada na tabela a seguir, para identificação de riscos e tratamentos mitigatórios quanto aos procedimentos relacionados às etapas os riscos associados ao SRP.

Etapa	Descrição	Riscos	Tratamento
Planejamento	Definição dos itens a serem registrados	Falta de especificação clara dos itens	Realizar estudo detalhado dos itens a serem registrados
	Administração das atas de registro de preços	Má administração das atas de registro de preços	Treinamento da equipe responsável
Divulgação	Divulgação das condições do SRP	Baixa adesão de fornecedores	Garantir o cumprimento da publicidade e transparência por intermédio da ampla divulgação do instrumento convocatório e demais documentos técnicos e vinculatórios
		Erros na divulgação das condições do SRP	Revisão cuidadosa das informações antes da divulgação
Recebimento	Avaliação das propostas recebidas	Propostas não compatíveis com os requisitos estabelecidos	Comunicação clara dos critérios de avaliação
	Transparência no processo de avaliação das propostas	Falta de transparência no processo de avaliação	Estabelecimento de comitês de avaliação transparentes
Homologação	Homologação dos resultados do SRP	Possíveis favorecimentos ou direcionamentos na escolha	Implementação de controle interno rigoroso
		Deficiências ao enquadramento legal na homologação dos resultados	Garantir a conformidade e integridade dos procedimentos relacionadas a cada etapa do processo bem como revisão e análise jurídica para subsidiar as decisões

Etapa	Descrição	Riscos	Tratamento
Formalização	Formalização dos contratos após adjudicação	Demora na formalização dos contratos	Estabelecimento de prazos claros e acompanhamento
		Risco de erros nos contratos durante a formalização	Revisão legal detalhada dos contratos antes de assinar
Execução e Fiscalização	Fiscalização dos contratos registrados	Falhas na fiscalização dos contratos registrados	Estabelecimento de procedimentos de fiscalização claros e monitoramento eficaz
		Descumprimento de cláusulas contratuais por parte dos fornecedores	Realizar treinamentos regulares para os responsáveis pela fiscalização
Modificações e Cancelamento	Gerenciamento de modificações nos contratos	Modificações frequentes nos termos contratuais	Estabelecer critérios claros para solicitação e aprovação de modificações
	Cancelamento de contratos registrados	Cancelamento de contratos registrados de forma arbitrária	Revisão jurídica e aprovação prévia antes do cancelamento
Controle e Avaliação	Acompanhamento e avaliação dos registros de preços	Falhas no acompanhamento e avaliação dos registros	Implementar sistemas de monitoramento contínuo e análise de desempenho dos fornecedores
		Ausência de mecanismos eficazes para controlar a qualidade	Realizar auditorias regulares para garantir a conformidade com as cláusulas contratuais

Quadro 1: Identificação de Riscos e Tratamento Mitigatório SRP.
Adaptado ao Decreto Federal 11462/2023.

Fonte:

Nesta linha, ante ao apresentado, serão percorridas sínteses dos aspectos relevantes do referido procedimento auxiliar com base prerrogativas vigentes.

2.1.1. Adesão à Ata de Registro de Preços:

Conforme art. 66 da lei 13.303/2016:

Art. 66. O Sistema de Registro de Preços especificamente destinado às licitações de que trata esta Lei reger-se-á pelo disposto em decreto do Poder Executivo e pelas seguintes disposições:

§ 1º Poderá aderir ao sistema referido no caput qualquer órgão ou entidade responsável pela execução das atividades contempladas no art. 1º desta Lei.

§ 2º O registro de preços observará, entre outras, as seguintes condições:

I - efetivação prévia de ampla pesquisa de mercado;

II - seleção de acordo com os procedimentos previstos em regulamento;

III - desenvolvimento obrigatório de rotina de controle e atualização periódicos dos preços registrados;

IV - definição da validade do registro;

V - inclusão, na respectiva ata, do registro dos licitantes que aceitarem cotar os bens ou serviços com preços iguais ao do licitante vencedor na sequência da classificação do certame, assim como dos licitantes que mantiverem suas propostas originais.

§ 3º A existência de preços registrados não obriga a administração pública a firmar os contratos que deles poderão advir, sendo facultada a realização de licitação específica, assegurada ao licitante registrado preferência em igualdade de condições.

No desenvolvimento de estudos sobre o tema, o grupo Zênite (2023), conjectura a possibilidade tanto da participação quanto da adesão das estatais aos registros de preços de bens padronizados, a exemplo de fornecimentos em que as diferenças entre os regimes jurídicos da Administração Direta e Estatais não parecem repercutir significativamente, sobretudo na fase de planejamento e licitatória.

No caso de empresas estatais, torna-se pertinente a previsão expressa em Regulamento Interno de Licitações e Contratos.

Quanto aos requisitos para a adesão à ata de registro de preços, tem-se que o edital deve prever essa possibilidade, como se vê do art. 15, inc. XI do Decreto federal nº 11.462/2023. Ademais, a adesão apenas se viabilizará, nos termos do art. 31 do referido decreto, precedida de demonstração da vantajosidade, solicitação e anuência do órgão gerenciador da ata de registro de preços, concordância do beneficiário, bem como emissão de parecer favorável pela assessoria jurídica da estatal que pretende aderir à ata. Edgar Guimarães e José Anacleto Abduch Santos (apud Zênite 2023), em interpretação ao § 1º do art. 66 elucidam que:

O sistema de registro de preços pode ser adotado de forma isolada e independente por uma única estatal, **ou pode ser instaurado com a participação de outras empresas estatais, órgãos ou entidades públicas**. O órgão gerenciador manifesta a intenção de registro de preços **ou convida outros órgãos, empresas ou entidades**, que podem participar da formação original do sistema. Estes são os participantes. Assim, numa configuração ordinária e natural, o sistema de registro de preços pode ser composto pelo órgão gerenciador e pelos participantes. Neste caso, o planejamento da

licitação será realizado mediante consideração de informações consolidadas ofertadas por todos os integrantes do processo.

[...] A lei prevê a possibilidade de que as empresas estatais, exploradoras de atividade econômica ou prestadoras de serviços públicos, de qualquer esfera federativa, possam aderir aos Sistemas de Registros de Preços umas das outras.

A partir da citação, possível firmar a compreensão de que, para os autores citados, órgãos e entidades podem planejar uma licitação conjuntamente para instituição de registro de preços, bem como que outras estatais (que não figurem como participantes ou gerenciador) peguem carona à ata vigente. Para a Consultoria Zênite (2023), o § 1º do art. 66, em princípio, pretendeu abarcar o planejamento de certames para instituição de registro de preços, o qual poderia se dar conjuntamente pelas estatais (enquanto participantes), na forma do art. 1º da Lei nº 13.303/2016.

Não obstante ao estabelecido, não se pode deixar de reconhecer a possibilidade de o § 1º do art. 66 da Lei nº 13.303/16 ser interpretado no sentido da possibilidade para autorização de adesões por entidades que não participaram da instituição da ata. E nesse caso, sobre estatais promoverem coletivamente SRP, bem como sobre a adesão/carona, nos termos das prerrogativas legais, inerentes à lei 13.303/2016 e decreto 11.462/2023, vislumbra-se a possibilidade de estatais se unirem para instituição do SRP, assim como em relação às atas de estatais, permitir a adesão/carona apenas por outras estatais.

Neste contexto para a Zênite (2023), é possível firmar a compreensão de que o legislador restringiu as adesões às atas de registro de preços instituídas por empresas estatais apenas por outras empresas estatais. Pelos mesmos fundamentos que legitimam essa opção pelo legislador, é possível cogitar restringir as participações em

licitações de registro de preços das empresas públicas e sociedades de economia mista apenas a outras estatais.

2.1.2. Intenção de Registro de Preços – IRP:

Buscando obter a desejada economia de escala, uma das grandes finalidades da criação da figura de Intenção de Registro de Preços, na medida em que a quantidade licitada e registrada em ata será maior, o que tende a provocar a redução do valor unitário, a regra é que ela (IRP) deve ser empregada. Contudo, podemos citar situação que dispensa a abertura da IRP. E aqui impreterível avaliar se o objeto a ser contratado, considerando todo o conjunto de características e especificações, pode ser padronizado, também atendendo assim a necessidade de outros órgãos e entidades.

Não sendo o caso, ou seja, envolvendo solução muito peculiar para a Administração licitante, justifica-se deixar de abrir a IRP, bem como também não consignar quantitativo para adesões. Com enfoque nesta última categoria de órgãos e entidades, mas cuja racionalidade se estende a IRP, foi a orientação do TCU:

Acórdão nº 311/2018 – Plenário

Representação. Possíveis irregularidades em pregão para SRP. Oitivas e diligências. Afastamento da maioria das alegações. **Determinação para que não seja permitida a adesão tardia (“carona”) em face das peculiaridades do caso concreto. Ciência quanto à necessidade de sempre haver motivação para a inserção em editais de cláusula prevendo a possibilidade de carona.**

1. Resta impossibilitada a adesão tardia (“carona”) **nas situações em que o objeto de uma licitação para registro de preços reflete uma necessidade de compatibilidade com uma solução específica, atendendo a características peculiares do órgão licitante (com o agravante de que, por vezes, tal situação pode acarretar uma competição bastante restrita, ainda que não necessariamente indevida)**, bem assim nos casos em que a adjudicação seja por grupo, o que obrigaria um eventual carona a aderir a toda a solução, e não apenas a itens isolados (Acórdãos 756/2017 e 2.600/2017, ambos do Plenário).

2. **Por se encontrar no âmbito de discricionariedade do gestor, exige justificativa específica, lastreada em estudo técnico referente especificamente ao objeto licitado e devidamente registrada no documento de planejamento da contratação, a decisão de inserir cláusula em edital prevendo a possibilidade de adesão tardia (“carona”) à ata de registro de preços por órgãos ou entidades não participantes do planejamento**

da contratação, à luz do princípio da motivação dos atos administrativos [...] (Acórdãos 757/2015 e 1.297/2015, ambos do Plenário). (Grifa-se)

No mesmo sentido, foi a regulamentação trazida pelo Decreto nº 11.462/2023:

Art. 9º Para fins de registro de preços, o órgão ou a entidade gerenciadora **deverá**, na fase preparatória do processo licitatório ou da contratação direta, realizar procedimento público de IRP para possibilitar, pelo prazo mínimo de oito dias úteis, a participação de outros órgãos ou outras entidades da Administração Pública na ata de registro de preços e determinar a estimativa total de quantidades da contratação, observado, em especial, o disposto nos incisos III e IV do caput do art. 7º e nos incisos I, III e IV do caput do art. 8º.

§ 1º O prazo previsto no caput será contado do primeiro dia útil subsequente à data de divulgação da IRP no SRP digital e no Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, de que trata o art. 174 da Lei nº 14.133, de 2021.

§ 2º **O procedimento previsto no caput poderá ser dispensado quando o órgão ou a entidade gerenciadora for o único contratante.** (Destaca-se)

Assim sendo, da literalidade do Decreto nº 11.462/2023, a regra aponta para a abertura da intenção de registro de preços, sendo dispensável, ao que tudo indica, quando o objeto se mostrar peculiar, específico, a ponto de apenas atender às necessidades do órgão/entidade gerenciadora.

Há posicionamento doutrinário pela dispensa de intenção de registro de preços, não somente pela necessidade peculiar ou exclusiva do objeto pelo órgão/entidade gerenciadora, mas também pela ausência de capacidade gerencial do órgão/entidade gerenciadora, a exemplo de exiguidade de servidores, quantidade de processos e volume de trabalho existente.

2.1.3. Duração da Ata de Registro de Preços:

Tendo em vista a inexistência de decreto do Poder Executivo específico para regulamentar o Sistema de Registro de Preços a ser instituído pelas empresas estatais, entende-se que enquanto esse decreto não for expedido, caberá às empresas estatais federais se orientarem pelas disposições do Decreto nº 11.462/2023 que não conflitem

com a Lei nº 13.303/2016 e desde que previstos em regulamento e normativos internos.

Desse modo, havendo o emprego do Decreto nº 11.462/2023 no que não conflitar com a Lei nº 13.303/2016, é possível cogitar que a ata de registro de preços tenha duração de um ano, podendo ser prorrogada por igual período caso comprovado o preço vantajoso, nos moldes do art. 22 do referido decreto.

No caso, não se verifica conflito com a Lei nº 13.303/2016, haja vista que essa prevê:

Art. 66. O Sistema de Registro de Preços especificamente destinado às licitações de que trata esta Lei reger-se-á pelo disposto em decreto do Poder Executivo e pelas seguintes disposições:

[...]

§ 2º O registro de preços observará, entre outras, as seguintes condições:

[...]

IV - definição da validade do registro;

Desse modo, com a possibilidade de duração da ata de registro de preços por um ano prorrogável por igual período, desde que haja interesse das partes, que o preço se mostre vantajoso, precisamos avaliar o ponto afeto à renovação do quantitativo da ata de registro de preços. Por essa razão recomenda-se cautela para os subordinados ao tribunal de contas da união (TCU), considerando que o Decreto federal nº 11.462/2023 nada mencionou a respeito da renovação do quantitativo, quer por até então inexistir julgados a respeito.

2.1.4. Aplicação de Reajuste em Ata de Registro de Preços:

Embora a ata de registro de preços não seja um contrato propriamente dito, ela possui natureza obrigacional e vincula o particular aos termos nela registrados, especialmente ao preço. Durante a vigência da ata e dentro do quantitativo máximo

registrado, a Administração pode convocar o particular para celebrar futuros contratos com base nos mesmos termos.

No entanto, os efeitos inflacionários podem causar defasagem no preço inicialmente registrado ao longo da vigência da ata. Se o valor registrado não for reajustado, os contratos decorrentes da ata podem não estar protegidos pela garantia constitucional de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro. Portanto, é possível defender o direito do particular ao reajuste do valor registrado na ata, caso a variação inflacionária afete a formação desse preço durante sua vigência, impedindo a manutenção do compromisso original.

Nesta linha, caso o valor registrado não seja reajustado, os contratos decorrentes da ata não estariam protegidos pela garantia constitucional que assegura a intangibilidade da equação econômico-financeira. Com base nisso, presume-se possível a defesa ao direito do particular para o reajuste do valor registrado em ata, sempre que verificado, ao decorrer da sua vigência, que a variação inflacionária afetou a formação desse preço, impedindo a manutenção do compromisso firmado nos seus termos originais.

Provavelmente, em hipótese contrária, implicaria em desinteresse da participação de fornecedores na formação de atas de registro de preços, uma vez que, para efeito de definição do preço a ser registrado, não se admite reajuste caso comprovado um possível efeito inflacionário que afetará esse valor.

Logo, o particular ficaria vinculado por doze meses a um preço que não saberá se, durante todo esse período, continuará sendo sequer viável em vista dos efeitos

inflacionários do período. Portanto, já transcorrido o período de doze meses desde a data da apresentação da proposta e não havendo a renúncia do beneficiário da ata quanto ao reajuste entende-se adequado o reajustamento de preços da ata de registro de preços, passando os contratos celebrados a partir de então com o valor reajustado.

2.2. COMPRAS EM CONJUNTURA COLETIVA:

Segundo a IN nº 10/2012 compra coletiva ou compartilhada, pode ser definida como contratação para um grupo de participantes previamente estabelecidos, na qual a responsabilidade de condução do processo licitatório e gerenciamento da ata de registro de preços serão de um órgão ou entidade da Administração Pública Federal.

O modelo traz algumas vantagens, já que privilegia o planejamento, estimula a padronização, viabiliza o emprego de critérios de sustentabilidade, além de permitir o ganho de escala e estimular o mercado para adaptação às necessidades dos órgãos demandantes. Além disso, contribui para a redução do custo operacional de aquisição, uma vez que haverá uma licitação em vez de várias, evidenciando-se também a transparência nos processos, de forma a atender modelos de governança e controle social. Entre as desvantagens, numa perspectiva de ampla participação, seja da administração direta e indireta, pode-se mencionar aspectos burocráticos como a dificuldade de compatibilização das demandas de muitos órgãos e a necessidade de que todos aprovelem o termo de referência.

Menciona-se ainda que a lei 13.303/2016 não traz previsão tratando da instituição de compras compartilhadas por empresas estatais, o que, não significa que esse procedimento não possa ser adotado. Considerando a elucidação do grupo Zênite (2023), em termos práticos a ausência de uma disciplina legal específica acerca da

instituição de compras compartilhadas no âmbito das estatais atribui a cada empresa estatal competência para regulamentar o tema. Tal entendimento decorre do fato de a Lei nº 13.303/2016 (art. 40) se concentrar em definir diretrizes e princípios, conferindo a cada empresa estatal competência para, por meio do seu Regulamento Interno de Licitações e Contratos, definir o detalhamento que será adotado para aplicação e desenvolvimento dos procedimentos contratuais.

Nesta linha, o modelo de compra coletiva ou compartilhada envolve a aquisição conjunta de bens e serviços por parte de múltiplos órgãos ou entidades públicas. Essa abordagem permite a obtenção de vantagens como economia de escala, redução de custos, aumento da eficiência operacional e melhor gestão de riscos. A centralização das compras e processos administrativos promove a transparência, padronização e qualidade nas aquisições, além de estimular a competitividade entre os fornecedores. A colaboração entre os participantes possibilita o compartilhamento de conhecimentos e expertise, contribuindo para uma gestão mais eficiente e econômica dos recursos públicos.

- **Economia de Escala e Redução de Custos:** Com a compra em grande volume, os órgãos públicos participantes podem obter preços mais competitivos e condições comerciais favoráveis, resultando em economia de escala e redução de custos para todos os envolvidos.
- **Eficiência Operacional:** A centralização das compras e processos administrativos pode levar a uma maior eficiência operacional, reduzindo a duplicação de esforços, otimizando recursos e simplificando procedimentos administrativos.

- **Transparência e Compliance:** O modelo de compras públicas coletivas ou compartilhadas pode promover a transparência nos processos de aquisição, garantindo o cumprimento das regulamentações e políticas públicas relacionadas à contratação de bens e serviços.
- **Melhor Gerenciamento de Riscos:** Ao trabalhar em conjunto, os órgãos públicos podem compartilhar e mitigar os riscos associados às compras, tais como riscos de fornecimento, riscos de qualidade e riscos financeiros, aumentando a resiliência do sistema de compras públicas.
- **Padronização e Qualidade:** A compra coletiva ou compartilhada pode promover a padronização de produtos e serviços adquiridos, garantindo consistência e qualidade em toda a administração pública, além de facilitar a avaliação de desempenho dos fornecedores.
- **Redução da Burocracia:** Ao consolidar as compras, os procedimentos burocráticos podem ser simplificados, resultando em processos mais ágeis e menos complexos para os órgãos públicos participantes, fornecedores e demais partes interessadas.
- **Estímulo à Competitividade:** A participação em processos de compras coletivas pode estimular a competitividade entre os fornecedores, incentivando a inovação, aprimoramento de produtos e serviços, e a busca por melhores práticas comerciais.
- **Aproveitamento de Expertise:** A colaboração entre os órgãos públicos permite o compartilhamento de conhecimentos, experiências e melhores práticas,

aproveitando a expertise de diferentes áreas e promovendo o aprendizado mútuo.

Ante o exposto, na medida em que não há definição expressa pela Lei nº 13.303/2016, entende-se ser possível cada empresa estatal, por meio do seu Regulamento Interno de Licitações e Contratos, observadas as diretrizes e os princípios que a Lei nº 13.303/2016, regulamentar o tema para aplicação.

2.3. CATÁLOGO ELETRÔNICO DE PADRONIZAÇÃO:

De acordo com o art. 67 da lei 13.303/2016, o catálogo eletrônico de padronização consiste em sistema informatizado, de gerenciamento centralizado, destinado a permitir a padronização dos itens a serem adquiridos pela empresa pública ou sociedade de economia mista que estarão disponíveis para a realização de licitação. Tal procedimento auxiliar, poderá ser utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o menor preço ou o maior desconto e conterà toda a documentação e todos os procedimentos da fase interna da licitação, assim como as especificações dos respectivos objetos, conforme disposto em regulamento.

A lei federal 14.133/2021 define o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, como sistema informatizado, de gerenciamento centralizado e com indicação de preços, destinado a permitir a padronização de itens a serem adquiridos pela Administração Pública e que estarão disponíveis para a licitação. No art. 19 da referida lei, há descrição das competências acerca do assunto.

Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:

I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;

II - **criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;**

[...]

§ 1º O catálogo referido no inciso II do **caput** deste artigo poderá ser utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto e conterá toda a documentação e os procedimentos próprios da fase interna de licitações, assim como as especificações dos respectivos objetos, conforme disposto em regulamento.

Uma vez que a Lei nº 13.303/2016 não define o procedimento a ser adotado para instituir o catálogo eletrônico, entende-se que as Estatais devam tratar do assunto em normativo interno. Caso a Administração ainda não tenha normativo interno sobre o assunto, deverá editá-lo com o objetivo de regulamentar a questão, não havendo óbices na adoção, como parâmetro, das regras dispostas na Portaria SEGES/ME nº 938/2022, que institui o catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional:

Art. 5º O processo de padronização observará as seguintes etapas sucessivas, no mínimo:

I - emissão de parecer técnico sobre o item, considerados especificações técnicas e estéticas, desempenho, análise de contratações anteriores, custo e condições de manutenção e garantia, se couber;

II - convocação, pelo órgão ou entidade com competência para a padronização do item, com antecedência mínima de 8 (oito) dias úteis, de audiência pública à distância, via internet, para a apresentação da proposta de padronização;

III - submissão das minutas documentais de que tratam os incisos I, II, IV, e V do art. 6º, que compõem a proposta de item padronizado, à consulta pública, via internet, pelo prazo mínimo de 10 dias úteis, a contar da data de realização da audiência de que trata o inciso II deste artigo;

IV - compilação e tratamento, pelo órgão ou entidade responsável pela padronização do item, das sugestões submetidas formalmente pelos interessados por ocasião da consulta pública de que trata o inciso III;

V - despacho motivado da autoridade superior, com a decisão sobre a adoção do padrão;

VI - aprovação das minutas documentais de que trata o inciso III pela Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia, em atenção ao disposto no inciso IV do art. 19 da Lei nº 14.133, de 2021;

VII - publicação, no sítio oficial do órgão ou entidade responsável pela padronização, sobre o resultado do processo, observado os requisitos estabelecidos no inciso III do art. 43 da Lei nº 14.133, de 2021; e

VIII - publicação no Portal Nacional de Contratações Públicas do item padronizado.

§ 1º O parecer técnico de que trata o inciso I do caput deverá ser elaborado por comissão de padronização, formada por, no mínimo, 3 (três) membros, sendo a maioria servidores efetivos ou empregados públicos do quadro permanente, permitida a contratação de terceiros para assisti-los e subsidiá-los.

§ 2º No caso de projeto de obra ou de serviço de engenharia, o parecer técnico é de competência privativa das profissões de engenheiro ou de arquiteto, conforme o caso.

Importa ainda mencionar que de acordo o art. 7º da referida portaria, o catálogo eletrônico de padronização será estruturado em catálogo de compras, para bens móveis em geral (I), catálogo de serviços, para serviços em geral (II), e catálogo de obras e de serviços de engenharia, para projetos em geral ou serviços comuns de engenharia, de menores complexidades técnicas e operacionais (III). Além disso, é pertinente trazer a conhecimento que conforme a portaria seges 938/2020:

Art. 10. O catálogo eletrônico de padronização será utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto, bem como nas contratações diretas de que tratam os incisos I do art. 74 e os incisos I e II do art. 75 da Lei nº 14.133, de 2021.

Parágrafo único. A não utilização do catálogo eletrônico de padronização é situação excepcional, devendo ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo de contratação.

Art. 11. No emprego das minutas que compõem o catálogo eletrônico de padronização, apenas os campos informacionais indispensáveis à precisa caracterização da contratação poderão ser editados ou complementados, tais como:

I - quantitativos do objeto;

II - prazo de execução;

III - possibilidade de prorrogação, se couber;

IV - estimativa do valor da contratação ou orçamento detalhado do custo global da obra; e

V - informação sobre a adequação orçamentária.

Parágrafo único. Em todos os casos, é vedada a alteração da especificação do objeto.

Para elucidar segue tabela com visão geral para as melhores práticas por etapa tocantes ao catálogo eletrônico de padronização:

Etapa	Descrição	Riscos	Tratamento dos Riscos
Identificação do Item e Comissão de Padronização	Esta etapa envolve a identificação dos itens a serem padronizados e a formação de uma comissão específica para esse fim. A comissão é encarregada de selecionar os itens com base na política e atividade fim da entidade, além de atribuir códigos de padronização.	<ul style="list-style-type: none"> - Seleção inadequada de itens não alinhados com as necessidades da entidade. - Códigos de padronização inconsistentes ou inadequados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar consultas a diferentes áreas da entidade para garantir alinhamento. - Revisar e validar os códigos de padronização com especialistas.
Parecer Técnico	Nesta etapa, é elaborado um parecer técnico que considera especificações técnicas, estéticas e de desempenho dos itens a serem padronizados. Também são analisados contratos anteriores, custos, condições de manutenção e garantia para embasar a decisão de padronização.	<ul style="list-style-type: none"> - Falta de consideração de especificações importantes nos pareceres técnicos. - Análise inadequada de contratos anteriores, resultando em custos elevados ou baixa qualidade dos itens padronizados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar revisões técnicas por especialistas nas respectivas áreas dos itens. - Realizar análises detalhadas de contratos anteriores para identificar pontos críticos.
Minutas Padronizadas	Nesta etapa, são elaboradas minutas padronizadas que incluem anteprojeto, termo de referência ou projeto básico, além de minutas de editais, contratos e atas de registro de preços. Também são consideradas matrizes de alocação de riscos, quando aplicável.	<ul style="list-style-type: none"> - Falhas nas minutas, resultando em ambiguidades ou lacunas contratuais. - Falta de consideração adequada dos riscos envolvidos nas padronizações. 	<ul style="list-style-type: none"> - Revisar as minutas com especialistas legais para garantir clareza e abrangência. - Realizar análises de riscos detalhadas com a participação de stakeholders relevantes. - Incluir cláusulas específicas para mitigar os riscos identificados.
Submissão à consulta pública	Nesta etapa, as minutas padronizadas são submetidas a consulta pública, onde as partes interessadas podem fornecer contribuições e sugestões. Isso permite a inclusão de perspectivas diversas antes da aprovação final.	<ul style="list-style-type: none"> - Pouca participação pública, resultando em falta de diversidade de perspectivas. - Contribuições inconsistentes ou conflitantes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Realizar campanhas de divulgação abrangentes para promover a participação pública. - Implementar mecanismos de análise e consolidação de contribuições. - Priorizar contribuições que tragam valor agregado e estejam alinhadas com os objetivos da padronização.
Aprovação da Seges	Após todas as etapas anteriores, as minutas padronizadas são submetidas à aprovação da Secretaria de Gestão e Inovação do Ministério da Economia. Esta etapa envolve revisão final e validação das padronizações propostas.	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovação inadequada de minutas com falhas significativas. - Atrasos no processo de aprovação devido a burocracia ou falta de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Implementar processos de revisão rigorosos antes da submissão à Seges. - Estabelecer canais de comunicação eficientes com a Seges para agilizar o processo de aprovação.

Etapa	Descrição	Riscos	Tratamento dos Riscos
			- Antecipar os recursos necessários para garantir a continuidade do processo sem atrasos significativos.
Publicações	Finalmente, após a aprovação, o resultado do processo de padronização é publicado no sítio oficial da entidade, bem como encaminhado aos portais governamentais pertinentes, como o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e o Portal de Compras do Governo Federal.	- Falta de divulgação adequada das padronizações aprovadas. - Erros na publicação dos resultados nos portais governamentais.	- Implementar estratégias de comunicação para garantir ampla divulgação das padronizações aprovadas. - Verificar cuidadosamente os resultados publicados nos portais governamentais para corrigir erros ou inconsistências.

Quadro 2: Identificação de Riscos e Tratamento Mitigatório Catálogo Eletrônico de Padronização. Fonte: Adaptado da Portaria SEGES/ME 938/2022.

Ante o mencionado, no que diz respeito a possibilidade de realização, em conjunto das operadoras estatais e privadas, instituir catálogo eletrônico de padronização, importa registrar que o regime jurídico de contratação pública aplicável às estatais não se estende as operadoras do setor privado. Contudo, no bojo de aplicação procedimentos auxiliares de contratação pública, tal como o catálogo eletrônico de padronização, pode se dar a título de contribuição para o atendimento de finalidades comuns, conjecturando-se assim a possibilidade de convênio entre estatais e operadoras do setor privado, para o desenvolvimento das respectivas atividades no segmento metroferroviário.

3. ANÁLISE DOS RESULTADOS:

A análise de resultados está dividida em duas partes: A primeira, através da exposição analítica do convênio como solução viável para a participação conjunta em processos de aquisição e procedimentos auxiliares (evidenciados na etapa de diagnóstico), entre operadoras do setor público e privado. A segunda, por intermédio

da identificação de casos aplicados a formação de convênios e potencial de aplicação de procedimentos coletivos do setor metroferroviário.

3.1. APLICAÇÃO DE CONVÊNIO ENTRE AS ASSOCIADAS DA ANP TRILHOS:

É relevante evidenciar que, no contexto das relações estabelecidas pela Administração Pública - direta e indireta, o consenso sobre as características que definem os convênios. Estes são considerados como gênero, do qual outras parcerias são espécies, quais sejam pela existência de interesses comuns entre os participantes; e/ou pela definição de contrapartidas estritamente necessárias e relacionadas ao atendimento das finalidades públicas comuns.

Neste aspecto, cita-se o prisma doutrinário de Renato Geraldo Mendes onde afirma que:

[...] no convênio não há que se falar em prestação e contraprestação, mas em união de esforços. Desconfigura o convênio a obtenção, por uma das partes, de vantagem que exceda o limite do interesse na execução do objeto. Nesse caso, não será hipótese de convênio, mas de contrato, obrigatoriamente precedido de licitação, salvo se for o caso de dispensa ou inexigência, nos termos da Lei (art. 2º). A obtenção de vantagem econômica, ainda que indireta, desnatura o convênio, exigindo, em regra, a realização de certame licitatório. Sempre que a operação envolver uma contraprestação, não necessariamente em espécie, podendo até resultar em um benefício ou uma vantagem, estaremos diante de um contrato e não de um convênio.

O Tribunal de Contas da União, em seus precedentes, adota o alinhamento citado para distinguir os contratos dos convênios, tal como se infere do Acórdão nº 2196/2019 -

Plenário, citado como exemplo:

9.4. dar ciência à Universidade Federal de Santa Catarina de que a execução de programa de governo envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de **interesse recíproco, em regime de mútua cooperação** entre a universidade e suas fundações de apoio, **deve ser feita por meio de convênio**, e não contrato, nos termos do Decreto 6.170/2007 e da jurisprudência desta Corte de Contas;

Em suma, segundo o exposto, importa elucidar que convênio não é contrato (Revista Trimestral de Jurisprudência, bol. 141, p. 619). Possui distinção pacificada pelos enunciados do Tribunal de Contas da União (TCU), tais como o Acórdão nº 1.369/2008, Acórdão nº 936/2007, Acórdão nº 1.663/2006, Acórdão nº 1.607/2003 e Decisão nº 118/2000.

Assim, segundo raciocínio delineado pelo grupo Zênite, na hipótese de identificação entre os fins públicos visados pelos partícipes sem que haja o estabelecimento de condições que possam importar na obtenção de vantagens que transcendam a consecução das metas e objetivos definidos, a Administração estará diante de uma relação associativa, que poderá ser denominada de convênio, parceria, acordo de cooperação técnica e/ou financeira, termo de fomento, etc., conforme as particularidades do caso concreto.

Sob essa perspectiva, entende-se possível que as operadoras estatais e privadas venham a ter interesses comuns em relação à definição de soluções a serem contratadas para atender as suas atuações no segmento metroferroviário.

Para tanto, importa compreender que a Lei nº 13.303/16, em seu art. 27, § 3º, se restringe a prever que a "empresa pública e a sociedade de economia mista poderão celebrar convênio ou contrato de patrocínio com pessoa física ou com pessoa jurídica para promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação tecnológica, desde que comprovadamente vinculadas ao fortalecimento de sua marca, observando-se, no que couber, as normas de licitação e contratos desta Lei".

No § 2º do seu art. 28, a Lei nº 13.303/16 volta a dispor que o "convênio ou contrato de patrocínio celebrado com pessoas físicas ou jurídicas de que trata o § 3º do art. 27 observará, no que couber, as normas de licitação e contratos desta Lei".

A respeito do assunto pode-se citar Marçal Justen Filho (apud Zênite):

O art. 27, § 3º, autoriza as empresas estatais a pactuarem convênios e contratos de patrocínio. Exige, em tais hipóteses, a observância das normas de licitação e de contratos, naquilo em que couber. Uma parcela das questões relacionadas ao tema encontra-se sujeita à disciplina da Lei 13.019/14 (com a redação da Lei 13.204/15). Esse diploma tratou das parcerias entre a Administração Pública (compreendendo inclusive as empresas estatais) e organizações da sociedade civil. Usualmente, a pactuação de convênio e de contrato de patrocínio não dependerá de licitação em vista da inviabilidade de competição. É muito problemático adotar critérios puramente objetivos para identificar a solução mais vantajosa para a Administração Pública. Exige-se, no entanto, a observância da mais estrita isonomia, adotando tratamento impessoal e proporcional as circunstâncias peculiares do caso concreto. Isso significa assegurar a todos os potenciais interessados a oportunidade equivalente para estabelecerem um vínculo com a empresa estatal e selecionar um ou alguns deles segundo critérios apropriados – o que não exclui uma margem de discricionariedade.

Como se pode perceber, a Lei nº 13.303/16 se limitou a tratar dos convênios e contratos de patrocínio voltados à promoção de atividades culturais, sociais, esportivas, educacionais e de inovação que visem ao fortalecimento da marca da estatal.

Mas, embora não tenha havido expressa menção a outras relações associativas que visem a interesses comuns entre os partícipes, a exemplo dos acordos de cooperação técnica e financeira, é possível concluir pela viabilidade de formação dessas relações quando comprovada a reunião de esforços para a consecução de fins comuns.

A ausência de uma norma específica na Lei nº 13.303/16 acerca de outras formas de convênios, como os termos de cooperação técnica e financeira, por exemplo, não prejudica sua celebração. Isso porque, quando a escolha da entidade parceira/conveniente estiver diretamente relacionada às particularidades da demanda,

de igual interesse de ambas e cuja conjugação de esforços para contratação pode trazer ganhos de eficiência, o acordo de cooperação técnica encontrará justificativa suficiente para sua formalização.

Consequentemente, entre as vantagens em decorrência da aplicação de convênio para otimização dos processos vinculados a gestão de suprimentos, tendo em vista contratações numa conjuntura coletiva, evidencia-se:

- Economia de Escala: O convênio entre estatais permite a aquisição em grande volume, proporcionando economia de escala e possibilitando a negociação de melhores preços e condições com os fornecedores.
- Redução de Custos Administrativos e operacionais: A padronização dos processos de compra e a centralização das atividades administrativas resultam em redução de custos operacionais para as estatais participantes.
- Agilidade e Eficiência: O uso de SRP e catálogo eletrônico de padronização simplifica os procedimentos auxiliares, tornando o processo mais ágil e eficiente para as estatais envolvidas.
- Transparência e Controle: A realização de convênio para compra coletiva promove a transparência nos processos de aquisição, permitindo um melhor controle e monitoramento das despesas públicas.
- Padronização e Qualidade: A utilização de catálogo eletrônico de padronização garante a uniformidade e qualidade dos produtos adquiridos, facilitando a gestão de estoques e garantindo o atendimento das necessidades das estatais.
- Compartilhamento de Experiências: A colaboração entre as operadoras permite o compartilhamento de experiências e boas práticas na gestão de

compras, promovendo a aprendizagem mútua e o aprimoramento contínuo dos processos.

- Fortalecimento das Parcerias: A realização de convênios para compra coletiva fortalece as parcerias entre as estatais, criando uma rede de colaboração e cooperação que pode ser benéfica para futuras iniciativas conjuntas.
- Ampliação da Capacidade de Negociação: Convenio entre operadoras estatais e privadas, fomenta-se o fortalecimento da capacidade de negociação com fornecedores. A união de forças pode resultar em maior poder de barganha, possibilitando a obtenção de contratações mais vantajosas e condições comerciais mais favoráveis.

É importante ressaltar que os convênios e contratos de patrocínio, embora distintos em sua natureza jurídica, compartilham o objetivo comum de promover atividades que beneficiem a sociedade. No entanto, a escolha entre um convênio e um contrato de patrocínio deve ser feita com base na natureza da atividade a ser realizada e nos interesses das partes envolvidas.

Os convênios, por exemplo, são mais adequados para situações em que há um interesse mútuo entre as partes em realizar uma atividade específica, sem a expectativa de um retorno financeiro direto. Por outro lado, os contratos de patrocínio são mais apropriados quando uma das partes espera obter um benefício econômico, como o fortalecimento de sua marca, em troca de seu apoio financeiro.

Além disso, é crucial que as partes envolvidas em um convênio ou contrato de patrocínio estejam cientes de suas obrigações legais e regulatórias. Isso inclui a necessidade de observar as normas de licitação e contratos, conforme estabelecido pela Lei nº 13.303/16.

Finalmente, é importante lembrar que, embora os convênios e contratos de patrocínio possam ser ferramentas eficazes para promover atividades de interesse público, eles devem ser usados de maneira responsável e transparente. Isso é essencial para garantir que esses instrumentos sejam usados para o benefício da sociedade e não para fins pessoais ou políticos.

A matriz de risco é uma ferramenta útil para identificar e avaliar os riscos potenciais associados a uma determinada situação ou decisão. No contexto do conteúdo apresentado, podemos considerar os seguintes riscos:

- Risco Legal: Dada a natureza jurídica dos convênios e contratos de patrocínio, há um risco legal associado ao não cumprimento das normas de licitação e contratos estabelecidas pela Lei nº 13.303/16. Este risco pode ser mitigado através de uma cuidadosa revisão legal e aderência às normas aplicáveis.
- Risco Financeiro: Perda financeira e orçamentária decorrente da ineficiência operacional e utilização de recursos, resultando em desperdícios.
- Risco de Reputação e integridade: Ambos, convênios e contratos de patrocínio, carregam um risco de reputação e integridade se não forem gerenciados de forma transparente e responsável. Este risco pode ser mitigado através de práticas de governança sólidas e comunicação aberta com todas as partes interessadas.
- Risco Operacional: Há um risco operacional associado à execução eficaz das atividades propostas em um convênio ou contrato de patrocínio. Este risco pode ser mitigado através de um planejamento cuidadoso e gestão eficaz do projeto.

De forma ilustrativa segue demonstrativo dos riscos, probabilidades e impactos da operação:

Risco	Probabilidade	Impacto	Estratégia de Mitigação
Legal	Média	Alto	Revisão legal e aderência às normas
Financeiro	Baixa	Médio	Análise de retorno sobre investimento
Reputação	Alta	Alto	Práticas de governança e comunicação aberta
Operacional	Média	Médio	Planejamento e gestão do projeto

Quadro 3: Demonstrativo dos riscos, probabilidade e estratégia de mitigação em compras
 Fonte: Adaptado pelo Autor.

As probabilidades e os impactos são estimativas e podem variar dependendo das circunstâncias específicas. A estratégia de mitigação é sugestiva para ilustrar como o risco pode ser gerenciado.

Para mitigar esses riscos, é essencial que as entidades estatais e privadas estabeleçam processos transparentes, robustos e conformes às regulamentações aplicáveis para a realização de compras coletivas. Isso inclui a implementação de práticas de governança eficazes, controles internos adequados e mecanismos de monitoramento e prestação de contas para garantir a integridade e eficiência do processo de aquisição.

O risco financeiro associado à realização de compras coletivas e procedimentos auxiliares por convênio entre estatais e empresas privadas está ligado à possibilidade

de perda financeira decorrente de vários fatores, como má gestão, falta de transparência, corrupção, ineficiência operacional e litígios legais. Esse risco pode afetar diretamente o orçamento e os recursos disponíveis da entidade estatal, resultando em desperdício de dinheiro público, má utilização de recursos e potencial dano à reputação da organização. Por outro lado, há o que considerar o ROI operacional (Return on Investment) como medida do retorno obtido a partir dos investimentos realizados em operações de negócios. No contexto das compras coletivas por convênio, o ROI operacional pode ser avaliado com base na eficiência operacional, na qualidade dos produtos ou serviços adquiridos, na economia de custos, na satisfação do cliente e em outros indicadores de desempenho relevantes.

- Eficiência Operacional: Poderá ser avaliado se a realização de compras coletivas assim como procedimentos auxiliares a serem aplicados, resultarão em processos mais eficientes e redução de custos operacionais.
- Qualidade dos Produtos/Serviços: Poderá ser verificado se os produtos ou serviços adquiridos atendem aos padrões de qualidade necessários e contribuem para o desempenho geral da entidade estatal.
- Economia de Custos: Pode ser medido o quanto a aquisição coletiva e procedimentos auxiliares contribuem para a redução de custos em comparação com métodos tradicionais de aquisição.
- Satisfação do usuário: Poderá ser avaliado se o impacto das compras coletivas e procedimentos auxiliares na satisfação dos usuários do transporte e ou na capacidade de fornecer melhores serviços públicos.

Para gerenciar o risco financeiro e maximizar o ROI operacional, é importantes implementar práticas de governança sólidas, transparência no processo de aquisição, monitoramento contínuo do desempenho e conformidade com regulamentações e

políticas estabelecidas. Isso pode ajudar a garantir que os benefícios esperados da realização de compras coletivas sejam alcançados enquanto se minimizam os riscos financeiros associados. Neste aspecto, numa conjuntura coletiva de empresas públicas e privadas, em razão do exposto, evidencia-se a viabilidade da pactuação de convênio para realização de procedimentos auxiliares, como SRP e catálogo eletrônico de padronização, assim como o patrocínio de procedimentos de compras coletivas, observando-se as prerrogativas legais, bem como regulamentos e normativos internos das próprias operadoras.

3.2. IDENTIFICAÇÃO DE CASOS E APLICAÇÃO:

Este tópico, demonstrará a oportunidades para aplicação de convênios para aquisições e procedimentos auxiliares por intermédio de identificação de casos.

3.2.1. Convênio entre CPTM e Metrô SP:

Evidencia-se aqui o convênio firmado em dezembro de 2020 entre a CPTM e o Metrô, para cooperação técnica em várias áreas de especialidade das companhias.

A princípio este Convênio não trata de aquisições compartilhadas de suprimentos para manutenção, porém existe um plano de trabalho atuando especificamente sobre essa possibilidade.

Seguem dois itens presentes na redação do Convênio que fundamentam o objeto:

2.1 O Convênio tem por objetivo a promoção de ações conjuntas e/ou recíprocas para otimização dos recursos humanos e materiais, bem como transferência de tecnologia e de materiais ou equipamentos de uso comum ou de interesse específico, visando o pleno atendimento do objeto social de cada uma das PARTÍCIPES para desenvolvimento e racionalização dos sistemas de transporte público, com vistas à melhoria de suas condições, à redução do tempo de viagem, proporcionando maior conforto aos passageiros, respeitada a legislação vigente.”

2.2 O presente Convênio visa, ainda, através da cooperação mútua entre METRÔ e CPTM, promover estudos e definir prioridades na área de transporte público, adotando-se técnicas, processos, soluções, planos e metas comuns que possibilitem a efetiva melhoria dos meios de transporte.

A redação observada no objeto do Convênio denota sua importância para o setor metro-ferroviário, sendo uma iniciativa originada a partir de duas empresas estatais vinculadas a um mesmo órgão, a Secretaria dos Transportes Metropolitanos – STM, do Governo do Estado de São Paulo/SP.

Além disso, ressalta-se ainda o caráter voltado para o desenvolvimento e aperfeiçoamento do Transporte Público sobre Trilhos no Estado de São Paulo:

A cooperação entre as PARTÍCIPES estabelecida neste Convênio abrangerá:

2.3.1. Apoio técnico necessário à consolidação e desenvolvimento de tecnologias voltadas à operação do transporte público, no âmbito do Estado de São Paulo;

2.3.2. Desenvolvimento de estudos, assessoria e consultoria técnica, voltados à melhoria e reurbanização de áreas atingidas pela expansão dos sistemas de transporte;

2.3.3. Emprego de recursos humanos e materiais, nos diferentes níveis e pertinentes às diferentes áreas de abrangência, com vistas ao desenvolvimento, planejamento, projetos, operação, manutenção, integração e administração dos sistemas de transporte;

2.3.4. Transferência de materiais ou equipamentos de uso comum ou específico, sejam eles de aplicação regular ou que tenham sido descontinuados.

2.4. A consecução do objeto dar-se-á através do desenvolvimento de técnicas e padrões utilizados pelo METRÔ, que poderão ser absorvidos e adequados à CPTM e vice-versa, e serão voltados especialmente às seguintes áreas:

2.4.1. Organização e administração de empresa;

2.4.2. Planejamento de transporte e desenvolvimento tecnológico;

2.4.3. Projeto e construção;

2.4.4. Implantação de novas linhas;

2.4.5. Operação e manutenção do sistema;

2.4.6. Integração dos serviços de transporte por trilhos;

2.4.7. Administração de materiais;

2.4.8. Fiscalização e controle;

2.4.9. Segurança;

2.4.10. Atendimento ao passageiro;

2.4.11. Outras atividades correlatas.

Através da abrangência observada nos termos do objeto, é possível identificar que o Convênio trata-se de uma “pedra fundamental” em um modelo de parceria entre dois operadores metro-ferroviários distintos. Este convênio, em sua definição básica, intende abranger todas as áreas de atuação dos operadores, desde Atendimento ao Passageiro até à Operação e Manutenção do Sistema.

Ressaltando a afirmação acima, foi criado um Plano de Trabalho Complementar entre as duas empresas para elaboração de um estudo sobre a viabilidade da aquisição compartilhada de trilhos ferroviários, utilizando-se justamente como arcabouço legal o Convênio firmado entre as partes.

Este plano de trabalho, é um passo pioneiro que pode vir a ser seguido por outras empresas estatais juntamente com empresas privadas para estabelecer compras compartilhadas ou, ao menos, utilizar orçamentos coletados junto ao mercado de fornecedores. Segue o objeto deste Plano de Trabalho, no qual é traçada, claramente, a intenção de sua criação: “O objeto deste Plano de Trabalho é o estudo pelas partes da viabilidade de compra de trilhos de forma integrada, visando, através da conjugação de esforços, aumentar a eficiência do processo de aquisição e reduzir custos.”

A exemplificação desta iniciativa torna-se fundamental por apresentar-se como um modelo para futuras Cooperações Técnicas entre empresas do mesmo setor sejam públicas ou privadas. Com base nos levantamentos feitos sobre experiências relacionadas a Intenções de Registro de Preço através dos portais apresentados percebe-se que o setor metro-ferroviário ainda utiliza pouco esta ferramenta de contratação. Dessa forma, é necessário buscar meios mais ágeis e simplificados de estabelecer parcerias para compras compartilhadas entre os operadores nacionais.

Assim, uma alternativa para simplificar processos dessa natureza pode ser a confecção de convênios entre operadores de forma a realizar de forma antecipada a elaboração de processos e mapear demandas comuns através de estudos e consultas ao mercado.

3.2.2. Experiência da CBTU em Processos de Sistema de Registro de Preços (SRP):

A CBTU tem trabalhado nos últimos anos de forma planejada objetivando estabelecer processos de compra através do Sistema de Registro de Preços (SRP) de suprimentos críticos mapeados e de urgente necessidade junto às Superintendências. Esse trabalho vem tornando-se um dos pilares para o planejamento de contratações de insumos por parte da empresa.

Nos anos de 2022 e de 2023 foram instruídos processos SRP de insumos críticos como trilhos TR-45, dormentes de polímero para via permanente e suprimentos de manutenção para VLTs fabricados pela empresa Bom Sinal. Por ser uma empresa composta por 4 Superintendências, existe um mapeamento das necessidades ainda na etapa de processo, o que agiliza a Contratação e possibilita que a etapa técnica seja finalizada antes do encaminhamento para as áreas de licitação e jurídicas.

Tais processos trouxeram experiência acerca das vantagens de se realizar um mapeamento técnico das demandas e com isso realizar a condução de contratações unificadas e de como poderiam servir de base para a elaboração de ideias mais amplas, que pudessem envolver mais operadores, independentemente de sua natureza jurídica.

3.2.3. Exemplo de Ferramentas para divulgação e utilização do SRP:

As ferramentas do Sistema de Registro de Preço, e sua publicação através da Intenção de Registro de Preço já são realidades através de compras de órgãos públicos de esferas municipal, estadual e federal, porém, ainda pouco utilizadas no âmbito metro-ferroviário Brasileiro. Foram identificados dois grandes portais que servem de referência para consulta acerca dos processos de SRP por diferentes órgãos públicos de diversas esferas de poder, conforme segue:

- a) Portal Intenções de Registro de Preço: O portal em questão, ligado ao antigo Ministério da Economia, atual Ministério da Fazenda, dispõe sobre orientações legais sobre o processo, além de apresentar Intenções de Registro de Preço abertas e encerradas para consulta. Em acesso ao portal realizado em 07 de novembro de 2023 foi observada uma IRP aberta, sendo relacionada a serviços de apoio administrativo, conforme observado em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/central-de-compras/transparencia/intencoes-de-registro-de-preco>. Ao observar-se a Aba das Intenções de Preço finalizadas observadas no portal, identifica-se que nenhuma trata de insumos críticos ao mercado metroferroviário. Em geral, são publicadas Intenções de Registro de Preço sobre itens de consumo mais gerais e abrangentes como sistemas de informática, serviços de transporte, dentre outros. Essa abordagem pode ser constatada através do sítio referenciado.
- b) Portal Nacional de Contratações Públicas: Para embasar o trabalho e levantar o que já é realizado no Brasil neste âmbito, foi realizada consulta ao Portal Nacional de Contratações Públicas, de forma que seguem abaixo os objetos em que foi publicada nos últimos 2 anos as Instruções de Registro de Preço. Através do sítio

<https://www.gov.br/pncp/pt-br>, podem ser observados os tipos de itens nos quais houve, através das diferentes esferas da Administração Pública, publicações de Intenções de Registro de Preço, alguns exemplos são fornecimento de refeições, materiais médico-hospitalares, testes Rápidos (COVID-19), etc.

4. CONCLUSÕES:

A gestão eficaz de suprimentos é um elemento vital para a operação das empresas metroferroviárias, tornando-se mais do que uma necessidade operacional, e sim uma estratégia competitiva. A abordagem levantada explora a viabilidade da participação conjunta em processos de aquisição e procedimentos auxiliares entre as operadoras, haja vista a especialidade dos insumos que compõem a cadeia de suprimentos essenciais para a manutenção e operação do sistema de transporte.

Neste aspecto, o convênio, em razão das finalidades comuns entre as operadoras, torna-se não somente uma importante ferramenta de apoio ao planejamento de compras para ganhos de escala em maiores volumes, redução de custos logísticos e meio de atração e desenvolvimento de novos fornecedores, como também um meio de estreitar relações através da parceria entre interessadas no segmento metroferroviário, incrementando a eficiência de instrumentos como SRP/compras compartilhadas e catálogo padronizado, inclusive no que tange à economia de escala.

Ao conveniarem-se para aplicação de procedimentos como catálogo eletrônico de padronização ou, mesmo, forem participantes de SRP ou compras compartilhadas, as operadoras firmarão seus próprios contratos, responsabilizando-se quanto às possíveis

contratações. Neste contexto, haja vista identificação de viabilidade, para fins de conclusão, elenca-se pontos operacionais relevantes acerca do objeto estudado.

Viabilidade da aplicação coletiva do Sistema de Registro de Preços (SRP) entre as operadoras associadas a ANPTRILHOS:

- É possível considerar a formação de convênio entre as estatais e as outras empresas associadas do setor privado, a fim de que reúnam esforços para aplicação do SRP para ser utilizado no âmbito das contratações das estatais e das demais operadoras do setor privado, se estas tiverem interesse, de modo que se torna imprescindível demonstrar os objetivos comuns perseguidos pelas partícipes.
- Cumpre destacar que a aplicação do Decreto federal do Decreto nº 11.462/2023, nas prerrogativas que não conflitem com a Lei nº 13.303/2016, não está condicionado ao uso do endereço eletrônico www.gov.br/compras (mesmo que esteja disponível para adesão), mas sim pela aplicabilidade dessa normatização às estatais, dada a inexistência de decreto específico de SRP para sociedades de economia mista e empresas públicas.
- Quanto aos requisitos para a adesão à ata de registro de preços, tem-se que o edital deve prever essa possibilidade, como se vê do art. 15, inc. XI do Decreto federal nº 11.462/2023. Ademais, a adesão apenas se viabilizará nos termos do art. 31 do Decreto nº 11.462/2023, precedida de demonstração da vantajosidade, solicitação e anuência do órgão gerenciador da ata de registro de preços, concordância do beneficiário, bem como emissão de parecer favorável pela assessoria jurídica da estatal que pretende aderir à ata.
- No que diz respeito ao prazo de duração da ata, atendendo ao Decreto federal nº 11.462/2023 no que não conflitar com a Lei nº 13.303/2016,

Viabilidade da aplicação coletiva do catálogo eletrônico de preços entre as operadoras associadas a ANP TRILHOS:

- Devidamente justificada a celebração do convênio entre entidades mencionadas, a operacionalização do catálogo eletrônico poderá ser regulamentada por norma interna, com base na Portaria SEGES/ME nº 938/2022.
- Considerando que a Lei nº 13.303/2016, e a Lei nº 14.133/2021, não condicionam a instituição do catálogo eletrônico ao uso do "compras.gov", entende-se possível a operacionalização deste instrumento por outros sistemas eletrônicos compatíveis com o regime jurídico de contratação da Estatal.
- Para fins de melhores práticas entende-se pertinente a elaboração de normativo interno que discipline o catálogo eletrônico de padronização, pelas estatais. A elaboração desse normativo pode ter por referencial a Portaria Seges/ME nº 938/2022, naquilo que não conflitar com a Lei nº 13.303/2016;

Cabe informar que na hipótese de convênio, no instrumento a ser celebrado deverão constar as atribuições de cada partícipe e as metas a serem atendidas, estabelecendo, caso oportuno, que a indicação de estatal federal como responsável pelo desenvolvimento do procedimento necessário para instituir o catálogo eletrônico de padronização, bem como pela instituição e gerenciamento da ata de registro de preços, sendo, pois, a gerenciadora do SRP.

Para as práticas levantadas ressalva-se a observância da isonomia, adotando-se tratamento impessoal e proporcional as circunstâncias peculiares do caso concreto.

Considerando a adoção do modelo proposto, pode-se evidenciar, em termos gerais, vantagens na aplicação do convênio, conforme tabela a seguir:

Vantagens	Aplicação
Privilegia o Planejamento	Permite um planejamento mais eficiente, pois envolve a contratação para um grupo de participantes previamente estabelecidos.
Estímulo à Padronização	Ao adotar a compra coletiva, há uma maior uniformização dos processos, facilitando a gestão e aplicação de critérios consistentes.
Fomento ao Emprego de Critérios de Sustentabilidade	Possibilita a consideração de critérios de sustentabilidade, incentivando práticas mais responsáveis e alinhadas com questões ambientais.
Ganho de Escala	Atendendo a um grupo maior de participantes, há economia de escala, resultando em preços mais vantajosos.
Estímulo à Adaptação do Mercado	Incentiva o mercado a se adequar para atender às necessidades específicas dos compradores da Administração Pública.
Redução dos Custos Operacionais e Processuais	Ao invés de várias licitações individuais, há apenas uma licitação para todo o grupo, reduzindo custos administrativos e burocráticos.
Transparência nos Processos	Colabora para o combate à corrupção ao centralizar o processo e tornar mais transparente a condução das aquisições.

Quadro 4: Vantagens na Aplicação do Convênio.

Fonte: Adaptado pelo autor.

O modelo proposto corrobora com o aperfeiçoamento da gestão de suprimentos, considerando o buffer decorrente dos processos de armazenagem e operacionais, no sentido de otimizar investimentos em estoques e majorar a eficiência da aplicação de recursos ao menor custo.

Neste sentido, a conjuntura de convênio entre as operadoras associadas a ANP trilhos, tendo em vista a aplicação de sistema de registro de preços, catálogo eletrônico de padronização e compras coletivas representa um passo importante para o aprimoramento das melhores práticas na gestão de suprimentos ao setor, oferecendo uma série de benefícios e oportunidades estratégicas. Ao privilegiar o planejamento, esse modelo permite uma antecipação mais eficaz das necessidades e metas, possibilitando uma administração mais eficiente dos recursos a serem aplicados. A padronização dos processos de aquisição pode ser estimulada, o que facilita a aplicação consistente de critérios e a otimização dos procedimentos administrativos.

A viabilização do emprego de critérios de sustentabilidade é outro ponto forte desse modelo, que promove práticas mais responsáveis alinhadas com questões ambientais. Além disso, o ganho de escala proporcionado pela compra coletiva resulta em preços mais vantajosos, contribuindo para a economia de recursos financeiros e a maximização do retorno sobre o investimento. Essa abordagem também estimula o mercado a se adaptar às necessidades específicas do setor, fomentando a inovação e a competitividade de mercado.

A redução do custo processual e operacional é uma vantagem relevante desse modelo, uma vez que apenas uma licitação é necessária para todo o grupo de participantes. Isso não apenas reduz os custos administrativos e burocráticos, mas também torna o processo mais ágil e eficiente, beneficiando a cadeia de valor no que diz respeito a gestão de suprimentos. Além disso, no âmbito das estatais, o modelo fortalece a transparência nos processos de compra e colabora para o controle social, garantindo uma condução mais ética e responsável das aquisições públicas.

No entanto, é importante reconhecer que esse modelo também apresenta desafios e pontos de atenção. A necessidade de compatibilizar as demandas de múltiplas organizações pode ser um desafio com determinado grau de complexidade, o que neste caso exigirá uma gestão cuidadosa e uma comunicação eficaz entre as partes envolvidas. Além disso, o processo de aprovação do termo de referência por todos os participantes, caso não aplicadas ações preventivas, poderá ser moroso e burocrático, o que requer um esforço adicional de coordenação e alinhamento.

Apesar desses desafios, as vantagens decorrentes do convênio são significativas e justificam sua adoção, como uma estratégia eficaz para otimizar recursos e promover

uma gestão mais eficiente e transparente. A busca pela melhoria contínua e pela inovação deve orientar o desenvolvimento e a implementação desse modelo, garantindo sua adequação às necessidades específicas do setor e o alcance de resultados cada vez mais expressivos.

Nesse sentido, é pertinente mencionar a relevância do investimento no desenvolvimento e capacitação de equipes responsáveis pela condução dos processos relacionados ao convênio, garantindo assim melhor eficiência e eficácia nos resultados. Além disso, é importante promover a integração e a colaboração entre as operadoras, facilitando a harmonização de demandas e a construção de uma visão compartilhada em relação aos objetivos e metas a serem alcançados.

A avaliação regular do desempenho e dos resultados obtidos com o convênio é essencial para identificar oportunidades de melhoria e adequar as estratégias conforme necessário. O monitoramento dos indicadores de desempenho e o acompanhamento dos impactos gerados por esse modelo podem fornecer subsídios valiosos para aprimorar a implementação e maximizar seus benefícios. Ao adotar uma abordagem baseada em dados e evidências, a administração pode garantir uma gestão mais transparente, eficiente e orientada para o alcance de resultados.

Neste contexto, em virtude da conjuntura demonstrada, cumpre destacar que as proposições abordadas neste estudo, possuem a finalidade informativa com objetivo de subsidiar conjecturas e reflexões sobre o modelo apresentado, que contribuam para o processo decisório relacionado a alta administração das operadoras associadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

Acórdãos Tribunal de Contas da União – TCU.

BALLOU, R.H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos: planejamento, organização e logística empresarial**. 4.ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

CHING, H.Y. **Gestão de estoques na cadeia logística integrada: Supply Chain**. São Paulo: Atlas, 1999.

Consulta Intenção de Registro de Preços,
<https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/gestao/central-de-compras/transparencia/intencoes-de-registro-de-preco>.

Decreto Federal nº 11.462/2023.

Decreto Federal nº 7.746/2012.

Instrução Normativa SEGES nº 10/2012.

GUIMARÃES, Edgar; SANTOS, José Anacleto Abduch. Lei das estatais: comentários ao regime jurídico licitatório e contratual da Lei nº 13.303/2016. Belo Horizonte: Fórum, 2017. p. 204.

JUSTEN FILHO, Marçal. (Org.). Estatuto jurídico das empresas estatais: Lei 13.303/2016. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016., p. 297.
Lei Federal nº 13.303/2016.

Lei Federal nº 14.133/2021.

Lei Federal nº 10.192/01

MENDES, Renato Geraldo. LeiAnotada.com. Lei nº 8.666/93, nota ao art. 116, categoria Doutrina. Disponível em <<http://www.leianotada.com>>.

MENDES, Renato Geraldo, et al. Orientação por escrito. Consultas técnicas ao Grupo Zênite S/A. 2023.

POZO, H. **Administração de recursos materiais e patrimoniais: uma abordagem logística**. São Paulo: Atlas, 20001.

Portaria Seges/ME nº 938/2022.

Portal Nacional de Compras Públicas, <https://www.gov.br/pncp/pt-br>.

Revista Trimestral de Jurisprudência, bol. 141, p. 619.

SCHEMANNER, R.W. **Administração de operações em serviço**. São Paulo: Futura, 1999.

Termo de Cooperação Técnica, CPTM/METRÔ SP.

VIANNA, J.J. **Administração de materiais: um enfoque prático**. São Paulo: Atlas, 2000.