



UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA



GRASIELA ALAMINO PETEREIT

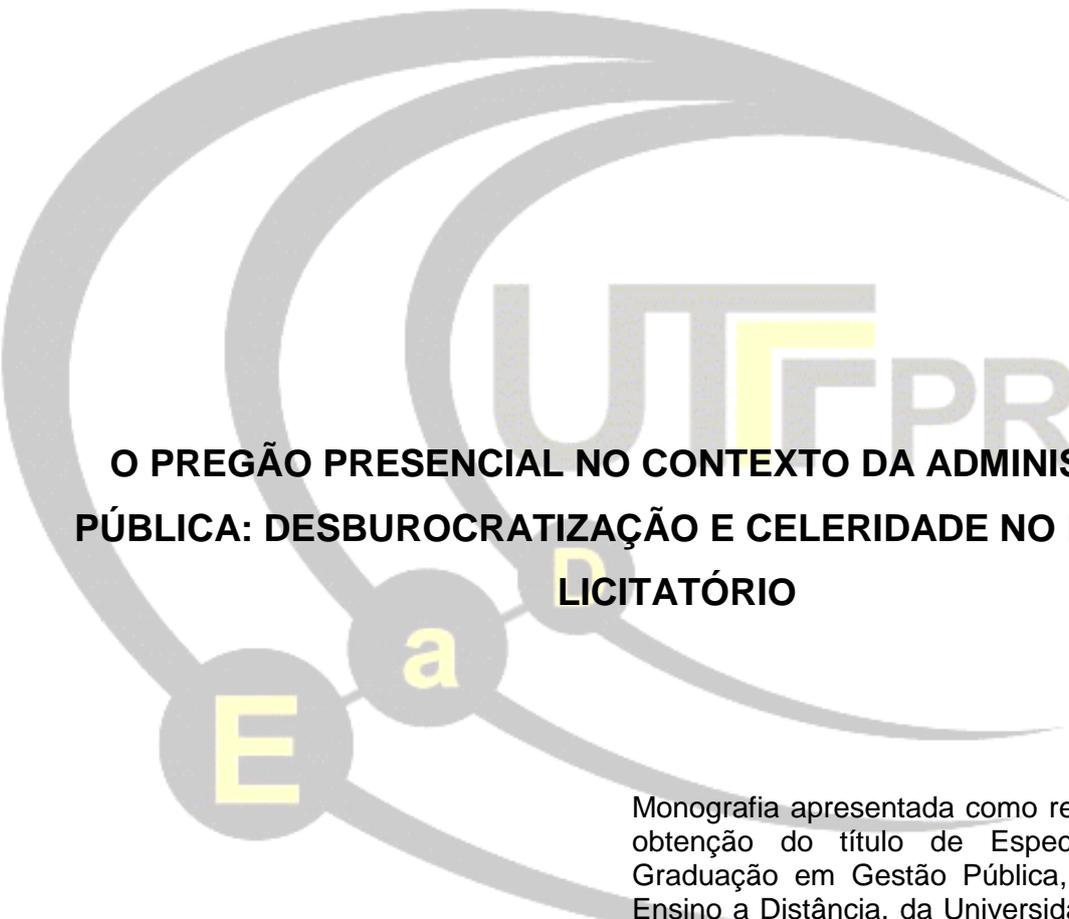
**O PREGÃO PRESENCIAL NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA: DESBUROCRATIZAÇÃO E CELERIDADE NO PROCESSO
LICITATÓRIO**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

PATO BRANCO

2014

GRASIELA ALAMINO PETEREIT



**O PREGÃO PRESENCIAL NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA: DESBUROCRATIZAÇÃO E CELERIDADE NO PROCESSO
LICITATÓRIO**

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Especialista na Pós Graduação em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR – *Câmpus* Pato Branco.

EDUCAÇÃO À DISTÂNCIA

Orientador (a): Prof. Doutora Giovanna Pezarico

PATO BRANCO

2014



TERMO DE APROVAÇÃO

O Pregão Presencial no Contexto da Administração Pública: Desburocratização e Celeridade no Processo Licitatório

Por

Grasiela Alamino Petereit

Esta monografia foi apresentada às **20h20min do dia 24 de outubro de 2014**, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Pato Branco. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho **“aprovado”**.

Prof^a. Doutora Giovanna Pezarico
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco
(orientadora)

Prof^o. Mestre Herus Pontes
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

Prof^o. Doutor Neimar Follmann
UTFPR – *Câmpus* Pato Branco

Dedico esta pesquisa a todas aquelas pessoas que vêem no ensino uma oportunidade de se alcançar uma melhor qualidade de vida, enfim, as pessoas que tem sede pelo aprendizado e pela busca incansável de conhecimento.

AGRADECIMENTOS

À Deus pelo dom da vida, pela fé e perseverança para vencer os obstáculos.

Aos meus familiares, pela orientação, dedicação e incentivo nessa fase do curso de pós-graduação e durante toda minha vida.

Com muito amor e gratidão ao meu esposo Junior, pelo amor, compreensão, dedicação e paciência.

À Betina, razão da minha vida e do meu aprendizado, incentivo de toda minha luta, filha amada.

À minha orientadora professora Giovanna Pezarico, que me orientou, pela sua disponibilidade, interesse e receptividade com que me recebeu e pela prestabilidade com que me ajudou.

Agradeço aos pesquisadores e professores do curso de Especialização em Gestão Pública, professores da UTFPR, *Campus Pato Branco*.

Agradeço aos tutores presenciais e a distância que nos auxiliaram no decorrer da pós-graduação.

Enfim, sou grata a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para realização desta monografia.

A persistência é o menor caminho do êxito.

(CHARLES CHAPLIN)

RESUMO

PETEREIT, Grasiela Alamino. O Pregão Presencial no Contexto da Administração Pública: Desburocratização e Celeridade no Processo Licitatório. 2014. 62 f. Monografia (Especialização Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

Este trabalho teve como temática tratar do tema o pregão como modalidade de licitação, enfocando a pesquisa no tocante à Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, referente às licitações e à Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, referente ao instituto do pregão. Abordar-se-á questões relevantes a esse assunto, a respeito da influência da mais recente modalidade de licitação no âmbito administrativo atual, mostrando aspectos práticos de vantagens, como a celeridade e desburocratização no procedimento licitatório. Além disso, serão analisadas as outras modalidades de licitação em conjunto com os princípios basilares da administração pública e dos pressupostos dos procedimentos licitatórios.

Palavras-chave: Licitação. Lei nº. 10.520/2002. Processo Simplificado.

ABSTRACT

PETEREIT, Grasiela Alamino. The Classroom Trading in the Context of Public Administration: bureaucratization and Celerity in Bidding Process. 2014. 62 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pato Branco, 2014.

This work has the theme address the issue the proclamation as bidding method, focusing on the research with regard to Law No. 8666 of June 21, 1993, relating to bids and Law No. 10.520, of July 17, 2002, regarding the institute trading. Issues relevant to this subject will be approached about the influence of the latest form of bidding in the current administrative context, showing practical aspects of advantages, such as speed and reduce bureaucracy in the bidding procedure. Furthermore, we analyze the other forms of bidding in conjunction with the basic principles of public administration and assumptions of bidding procedures.

Keywords: Bidding. Law 10.520/2002. Simplified Process.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Tabela 1 – Evolução das compras públicas por pregão eletrônico – Órgão SISG....	48
Tabela 2 – Quantidade de compras públicas por tipo de processo - Órgão SISG....	49
Fotografia 1 - Mural de licitações.....	51
Fotografia 2 – Mural de licitações.....	52

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 JUSTIFICATIVA	14
2 OBJETIVOS	16
2.1 OBJETIVO GERAL	16
2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	16
3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	17
3.1 DIREITO ADMINISTRATIVO	17
3.1.1 Conceito	17
3.1.2 Princípios Basilares do Direito Administrativo	18
3.1.2.1 Princípio da legalidade	18
3.1.2.2 Princípio da moralidade.....	19
3.1.2.3 Princípio da impessoalidade ou finalidade	19
3.1.2.4 Princípio da publicidade	20
3.1.2.5 Princípio da eficiência.....	20
3.1.2.6 Princípio da razoabilidade e proporcionalidade	21
3.1.2.7 Princípio da ampla defesa e contraditório	21
3.1.2.8 Princípio da segurança jurídica	22
3.1.2.9 Princípio da motivação	23
3.1.2.10 Princípio do interesse público ou supremacia do interesse público	23
3.1.3 A Relação dos Princípios Básicos do Direito Administrativo com o Processo Licitatório	24
4 LICITAÇÃO-PROCESSO DE COMPRAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	25
4.1 CONCEITO	25
4.2 FUNDAMENTOS LEGAIS.....	27
4.3 ESPÉCIES OU MODALIDADES DE LICITAÇÃO	28
4.3.1 Concorrência	28
4.3.2 Tomada de Preços	30
4.3.3 Convite	31
4.3.4 Concurso.....	32
4.3.5 Leilão.....	32
4.3.6 Pregão.....	33
4.4 A LICITAÇÃO E AS RELAÇÕES COM A GESTÃO PÚBLICA E SEUS PRINCÍPIOS.....	34
4.4.1 Princípio do Procedimento Formal	34
4.4.2 Princípio da Publicidade de Seus Atos.....	35

4.4.3 Princípio da Igualdade entre os Licitantes.....	35
4.4.4 Princípio do Sigilo na Apresentação das Propostas.....	36
4.4.5 Princípio da Vinculação ao Edital.....	36
4.4.6 Princípio do Julgamento Objetivo.....	37
4.4.7 Princípio da Probidade Administrativa.....	37
4.4.8 Princípio da Adjudicação Compulsória.....	38
4.5 O PREGÃO.....	38
4.5.1 Conceito.....	38
4.5.2 Fundamentos Legais.....	40
4.5.3 Espécies.....	41
5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	43
5.1 TIPO DE PESQUISA E TÉCNICAS DA PESQUISA.....	43
5.2 COLETA DOS DADOS.....	45
5.3 ANÁLISE DE DADOS.....	46
6 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	47
6.1 OS LIMITES E AS POSSIBILIDADES DO PREGÃO NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	47
7 CONCLUSÃO.....	55
REFERÊNCIAS.....	59

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo se insere na temática da gestão pública e tem como perspectiva estabelecer relações com os trâmites do processo licitatório, tratando da criação e introdução do procedimento do pregão presencial como modalidade de licitação. Tal temática busca discutir aspectos práticos, como limites e vantagens, a celeridade, economia e desburocratização que motivaram sua origem. Porém, para um melhor entendimento acerca da matéria é necessária uma análise sobre o aspecto geral das modalidades de licitação, bem como dos princípios norteadores desse procedimento em diálogo com os Princípios da Administração Pública.

Com o intuito de buscar o melhor resultado na atuação da Administração Pública, a nossa Magna Carta em seu artigo 37, inciso XXI, delimitou a sua discricionariedade, cujo objetivo principal era trazer para o âmbito dos Poderes Municipal, Estadual e Federal, a regra obrigatória do certame licitatório antecedendo as contratações administrativas, admitindo apenas as exceções legais de contratação direta sem a observância formal do processo licitatório (artigos 24 e 25 da Lei nº 8.666/93).

A Lei de Licitação (Lei nº 8.666/1993) tem por escopo regulamentar essa obrigatoriedade constitucional, reforçando o entendimento que toda contratação de serviços e aquisição de produtos realizados pela administração pública necessariamente deveriam ser precedidas de certame licitatório.

Por sua vez o artigo 3º da Lei nº 8.666/1993, estabeleceu que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Assim, é importante ressaltar que além dos princípios norteadores do processo de licitação, o gestor público deve atentar-se seriamente à transparência de todos os seus atos, pois, podemos dizer que a transparência dos atos públicos é um ponto fundamental para que as autoridades consigam transmitir ao seu público –

alvo toda a credibilidade que esta deseja, atingindo dessa maneira uma boa governança.

Para tanto, a licitação é o instrumento para produzir uma contratação administrativa vantajosa, com observância dos princípios constitucionais, de modo à satisfação das necessidades administrativas, onde as normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da administração, a finalidade e a segurança da contratação.

Neste ínterim o artigo 22 da Lei nº. 8666/93 arrolou cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão.

Apesar de tratarmos das modalidades de licitação mais adiante, especificadamente no capítulo do referencial teórico, é importante apresentar, de uma maneira resumida, a definição de cada uma delas. Senão vejamos: a) Concorrência: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto. (artigo 22, § 1º); b) Tomada de Preços: é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para o cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. (artigo 22, § 2º); c) Convite: é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas (artigo 22, § 3º); d) Concurso: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha do trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias. (artigo 22, § 4º); e) Leilão: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferece o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (artigo 22, § 5º).

É de grande valia salientar que as diversas modalidades de licitação são determinadas também em função dos limites de valores que estão previamente estabelecidos no artigo 23 da Lei nº. 8666/93.

Ocorre que diante de inúmeras críticas acerca da burocratização dos procedimentos licitatórios, nas modalidades existentes, o Governo Federal editou a Lei nº. 10.520, de 10 de julho de 2002, trazendo para o âmbito público, em suas diversas esferas, uma nova modalidade de licitação, o pregão, que é destinado à aquisição de bens e serviços comuns, independente do valor.

Tal assertiva deu-se principalmente com o surgimento da Administração Pública fundamentada nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, somado às tecnologias de comunicação e informação, ao Estado foi atribuído uma postura de eficiência e modernidade nos processos de compras e serviços, bem como nas relações do Estado com o cidadão.

A partir destas transformações na Administração Pública Brasileira, formas flexíveis de gestão foram sendo exigidas. A matéria de licitações e contratos administrativos precisou ser de certa forma repensada, visto que o princípio da eficiência tinha tomado tamanho posicionamento constitucional.

Desta forma, conduziu-se de maneira cada vez mais intensa, que o verdadeiro objetivo na realização de certames licitatórios fosse a busca pelas melhores propostas, ou seja, as mais vantajosas para o interesse público, não se deixando restringir pelas incontáveis e desnecessárias exigências burocráticas na fase de habilitação, fazendo assim valer, o princípio constitucional da eficiência, surgindo dessa maneira a modalidade do pregão, com o objetivo de propiciar maior rapidez, economia e desburocratização do procedimento.

Logo, para fins de Pregão, considera-se com sendo bens e serviços comuns aqueles, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (parágrafo único, art. 1º Lei 10.520/2002).

Diante do exposto, a presente pesquisa, visa analisar esta nova modalidade de licitação que como as outras, busca a proposta mais vantajosa para o ente público, mas apresenta algumas peculiaridades que a torna uma opção mais célere e econômica, desburocratizando o procedimento licitatório, quais sejam: critério de julgamento, inversão da ordem das fases, limite dos 10%, leilão reverso, fase de negociação e habilitação rápida.

Além de todas essas vantagens, no pregão presencial os recursos são concentrados na fase final do certame, com prazos exíguos de 03 (três) dias úteis para apresentação das razões. Findando tal prazo, abre-se novo prazo de 03 (três) dias úteis para apresentação de contra razões das demais empresas, cabendo, após o pregoeiro analisar e emitir sua decisão final.

Por fim, tudo isso aliado às demais características acima citadas, o pregão presencial possibilita que o ente público alcance maior rapidez e redução com os custos operacionais no procedimento licitatório.

Assim, o presente estudo está estruturado a partir dos seguintes capítulos: o primeiro capítulo esboça a introdução que faz uma breve apresentação do projeto. O segundo capítulo mostra os objetivos gerais e específicos. Na sequência o terceiro e quarto capítulos apresentam os principais fundamentos teóricos e que estruturam a pesquisa. O quinto capítulo compreende os procedimentos metodológicos que orientam o estudo. Em seguida o sexto capítulo apresenta os resultados e discussões inerentes ao trabalho científico. Por fim, o capítulo sétimo traz a conclusão abordando de uma maneira geral e clara de como o pregão presencial através de sua estrutura procedimental tornou-se um processo célere e econômico para a Administração Pública.

1.1 JUSTIFICATIVA

O administrador público ao gerir a máquina estatal na busca da satisfação do interesse coletivo, se submete a um Regime Jurídico - Administrativo marcado pela existência de prerrogativas e sujeições e dotado de princípios logicamente concatenados que disciplinam a atuação dos gestores. Alguns destes princípios estão expressos exemplificativamente na Constituição Federal (artigo 37, caput), quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, constituindo o que a doutrina denomina de Princípios Basilares da Administração Pública. Desta forma, no intuito de atribuir às contratações públicas maior transparência e efetividade, a Lei nº. 8666/93 veio estabelecer normas gerais sobre o procedimento licitatório, dentro das suas diversas modalidades de licitação, às quais o administrador público se encontra adstrito.

Neste desiderato a presente pesquisa insta esclarecer aos gestores públicos e aos demais interessados que dentre todas as modalidades de licitações trazidas pela Lei nº. 8666/93, o Pregão se destaca como o mais utilizado nos últimos anos pela Administração Pública Brasileira, ou seja, cerca de 90 a 95 por cento dos certames licitatórios realizados pelas Prefeituras da Região, são da modalidade Pregão Presencial, haja vista suas características essenciais, quais sejam, a agilidade, desburocratização e a economia, visto a existência da fase de lances verbais, o que proporciona a redução de preços nas mercadorias adquiridas, tornando desse modo, a proposta ainda mais vantajosa para a Administração Pública.

Assim, podemos dizer que o Pregão Presencial, como as outras modalidades de licitação, também está voltada a um duplo objetivo: o de proporcionar à administração a possibilidade de realizar o negócio mais vantajoso e o de assegurar aos administrados a oportunidade de concorrerem em igualdade de condições, à contratação pretendida pela administração.

Tudo isso aliado às suas peculiaridades o tornam um procedimento mais célere e econômico para a Administração Pública, preservando o principal objetivo dos administradores, que seria a satisfação do interesse público.

Desse modo, o estudo em questão tem por escopo contribuir para a ampliação do conhecimento dos representantes de empresas, que se utilizam do pregão presencial, para a alienação de seus produtos, bem como, aos administradores e servidores públicos, que esta nova modalidade de licitação é sem sombra de dúvida uma contratação administrativa mais vantajosa que aquelas previstas no artigo 22 da Lei nº. 8666/93, satisfazendo na sua totalidade as necessidades administrativas, em estrita observância aos princípios constitucionais.

2 OBJETIVOS

2.1 OBJETIVO GERAL

Analisar as vantagens e limites da modalidade de licitação pregão presencial no contexto da desburocratização e celeridade para a Administração Pública.

2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Caracterizar o processo licitatório, a partir dos fundamentos legais.
- Caracterizar a modalidade pregão presencial, a partir de seus fundamentos legais e dinâmicas assumidas na Administração Pública.
- Identificar as vantagens e limites presentes na modalidade pregão presencial.

3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

3.1 DIREITO ADMINISTRATIVO

3.1.1 Conceito

Há uma diversidade de definições para o direito administrativo indicando um desencontro doutrinário para o seu conceito, dependendo da conotação do autor e da obra a ser enfocada, ou seja, de acordo com as informações e o mecanismo didático escolhido pelos doutrinadores, que procuram caracterizar seu objeto demarcando sua área de atuação. Para Meirelles (2006, p. 40), “o direito administrativo significa um conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, aos agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”.

Seja qual for o conceito encontrado para o direito administrativo, é importante destacar que sempre devem ser levados em consideração os seguintes pontos: a) Pertence ao ramo do Direito Público, ou seja, está diretamente ligado a assuntos de caráter público (como o Direito Tributário e o Constitucional); b) É considerado como direito não codificado, desse modo, não pode ser previsto em uma única lei, e sim em várias leis específicas, as denominadas leis esparsas (Lei de Licitações, Lei da Improbidade Administrativa); c) Caracterizado por ser um direito não contencioso, resumidamente, não existe previsão legal em nenhum Tribunal, isto pelo fato da própria Constituição Federal atribuir a esse Poder a autonomia de julgar seus litígios; d) Possui normas que se traduzem em princípios constitucionais, pelo simples fato de estarem previstas na própria Constituição Federal e os princípios infraconstitucionais que podem ser encontrados nas legislações voltadas ao tema do Direito Administrativo; e) Tem como fundamento o estudo da organização e estrutura da Administração Pública.

Desta forma podemos dizer de maneira sintética que o direito administrativo é um conjunto de normas e princípios que disciplinam a Administração Pública.

3.1.2 Princípios Basilares do Direito Administrativo

O administrador público em toda a sua vida funcional deve ater-se aos princípios básicos da administração pública, atingindo desse modo o que o serviço público tem por principal objetivo, o atendimento ao interesse da coletividade.

Os princípios norteadores de todos os atos administrativos de um bom gestor são: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Os cinco primeiros princípios estão previamente descritos no artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988. Os outros princípios, embora não mencionados expressamente são oriundos de leis esparsas, bem como de nosso ordenamento político.

3.1.2.1 Princípio da legalidade

Este princípio limita a atuação do administrador público, ou seja, ele só pode fazer o que a lei permite, diferentemente do particular que pode fazer tudo o que a lei não proíbe.

Nesse sentido, o autor Meirelles (2006, p. 88) diz:

Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei para o particular significa “pode fazer assim”; para o administrador público significa “deve fazer assim”.

Em decorrência desse princípio o administrador público está, em toda a sua vida funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do interesse da coletividade, não podendo deles se afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e responder pelas sanções previstas em legislação específica.

3.1.2.2 Princípio da moralidade

Pelo princípio da moralidade os administradores públicos, além de observar a legalidade, deverão pautar-se pela ética, que deverá sempre estar presente em todos os seus atos.

A moralidade administrativa está intimamente ligada ao conceito do bom administrador, que, no dizer de Sobrinho (1974 apud BRAZ, 2006, p. 213), “é aquele que, usando de sua competência legal, se determina não só pelos preceitos vigentes, mas também pela moral comum”.

Desse modo, podemos dizer que a moralidade do ato administrativo juntamente com sua legalidade e finalidade, além da sua adequação aos demais princípios, constituem pressupostos de validade sem os quais toda a atividade pública seria ilegítima.

3.1.2.3 Princípio da impessoalidade ou finalidade

O princípio da impessoalidade, expresso no art. 37 *caput* da CF/88, nada mais é que o princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal, de forma impessoal.

Neste sentido, qualquer ato que se distancie disso, poderá ser classificado como desvio de finalidade, conforme explica Meirelles (2006, p. 92):

O que o princípio da finalidade veda é a prática de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente satisfazer interesses privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob a forma de desvio de finalidade.

Assim, o princípio da finalidade terá sempre um objetivo certo e inafastável de qualquer ato administrativo: o interesse público.

3.1.2.4 Princípio da publicidade

O princípio da publicidade é mais um princípio constitucional previsto no art. 37 da CF/88, e tem por objetivo primordial a transparência dos atos administrativos, permitindo dessa maneira maior controle e fiscalização pela população.

Corroborando com esse entendimento, o autor Meirelles (2006, p. 94), que preceitua:

Publicidade é a divulgação oficial do ato para conhecimento público e início de seus efeitos externos. Daí por que as leis, atos e contratos administrativos que produzem consequências jurídicas fora dos órgãos que os emitem exigem publicidade para adquirirem validade universal, isto é, perante as partes e terceiros.

Portanto, podemos afirmar com objetividade que a publicidade é requisito obrigatório e de eficácia no âmbito da administração pública.

3.1.2.5 Princípio da eficiência

Este princípio exige que a atividade administrativa, seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional, tudo isto em perfeita consonância com os demais princípios da administração pública.

Moraes (2005, p. 301), define de forma clara e objetiva o princípio da eficiência:

Assim, o princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção de critérios legais e morais necessários para melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir maior rentabilidade social.

Logo, podemos dizer que a eficiência, como forma qualitativa é a prestação dos serviços públicos disponibilizados à comunidade, de maneira igualitária.

3.1.2.6 Princípio da razoabilidade e proporcionalidade

O princípio da razoabilidade e proporcionalidade vem ganhando, dia a dia, força e relevância no estudo do direito administrativo e no exame das atividades administrativas. Isto pelo fato de que infelizmente nos dias de hoje, a maioria dos agentes públicos mudaram seus comportamentos dentro das organizações, pautando suas decisões no excesso incontrolável de formalismo, transformando a máquina pública lenta e em consequência prejudicando diretamente a população, que deveria, no entanto, ser beneficiada.

Como explica Melo (2002 apud BRAZ, 2006, p. 222), “ante a diversidade de situações a serem enfrentadas, a providência mais adequada a cada uma delas”.

Este princípio poderia ser chamado de princípio da proibição de excesso, que objetiva evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da administração pública.

Assim, nas diversas atividades funcionais do gestor público, este, deve servir-se dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade para tomar as suas decisões, evitando o cometimento de arbitrariedades e injustiças, que sempre são muito prejudiciais aos interessados e também à administração pública.

3.1.2.7 Princípio da ampla defesa e contraditório

O princípio da ampla defesa e contraditório vem esculpido de forma expressa na Magna Carta, em seu artigo 5º inciso LV.

Em outras palavras, Mello (1998, p. 73-74), explica:

A Administração Pública não poderá proceder contra alguém passando diretamente à decisão que repute cabível, pois terá, desde logo, o dever jurídico de atender ao contido nos mencionados versículos constitucionais [...]. Deveras, é neste foro, imparcial e isento, que haverão de ser consideradas as medidas pretendidas a serem cautelarmente impostas à margem de contraditório e ampla defesa. Admitir-se-á, contudo, ação imediata da própria Administração sem as referidas cautelas, apenas e tão somente quando o tempo a ser consumido na busca da via judicial inviabilizaria a proteção do bem jurídico a ser defendido. Finalmente, toda providência administrativa destarte adotada, além de cifrar-se ao

indispensável, só perdurará tratando-se de medida de efeito continuado, pelo tempo inafastavelmente necessário e, em qualquer caso, será de imediato sucedida pela instauração do devido processo, do contrário e da ampla defesa. É lógico, ademais, que qualquer demasia ou excesso acarretarão responsabilidade do Estado e do agente que haja procedido com dolo ou culpa.

Em breves linhas, de acordo com a citação acima, entende-se por este princípio que o Poder Público não poderá tomar uma decisão, sem antes ouvir as partes envolvidas no processo, seja este judicial ou administrativo, a elas, sempre será dado à oportunidade de defesa, onde as mesmas se manifestarão dentro dos prazos estabelecidos pela legislação pertinente através do devido processo legal. Desse modo caso não haja a observância do princípio em questão, haverá a responsabilidade daquele que agiu com excesso de autoridade.

3.1.2.8 Princípio da segurança jurídica

Foi inserido pelo artigo 2º, caput, da Lei 9.784/99, e consiste na vedação da aplicação retroativa de nova interpretação de lei no âmbito da Administração Pública.

Referente ao princípio, assim posiciona-se Di Pietro (1999, p. 95):

A segurança jurídica tem muita relação com a ideia de respeito à boa-fé. Se a Administração adotou determinada interpretação como a correta e aplicou a casos concretos, não pode depois vir a anular atos anteriores, sob o pretexto de que os mesmos foram praticados com base em errônea interpretação. Se o administrado teve reconhecido determinado direito com base em interpretação adotada em caráter uniforme para toda a Administração, é evidente que a sua boa-fé deve ser respeitada. Se a lei deve respeitar o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, por respeito ao princípio da segurança jurídica, não é admissível que o administrado tenha seus direitos flutuando ao sabor de interpretações jurídicas variáveis no tempo.

Neste sentido, entende-se pelo princípio da segurança jurídica que a regra é a da irretroatividade da lei nova, que não poderá atingir situações jurídicas constituídas na égide na norma revogada, sob pena de ofensa ao ato jurídico perfeito, ao direito adquirido e a coisa julgada.

Resumidamente, toda decisão tomada com fundamento na lei revogada deverá ser respeitada, sob pena de violação ao ato jurídico perfeito e conseqüentemente ao direito adquirido dele decorrente.

3.1.2.9 Princípio da motivação

Esse princípio está diretamente ligado à questão da fundamentação, ou seja, todos os atos do gestor público devem ser motivados. Ora, se ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei, claro está que ao Poder Público deve trazer consigo a demonstração de sua base legal e de seu motivo. Nesse sentido, “a fundamentação do ato é indispensável ao entendimento mesmo de seu objeto, sendo mais fortemente exigível nos atos discricionários, já que nos atos vinculados o motivo pode já vir explícito na lei autorizativa” (ARANHA; MELLO, 2002 apud BRAZ, 2006, p. 222).

Desse modo podemos auferir que este princípio é de extrema relevância, pois, conforme se depreende da citação acima mencionada, o gestor público tem a obrigatoriedade de apresentar a fundamentação de todas as decisões por ele tomadas, principalmente quando as mesmas são oriundas da sua conveniência e oportunidade, já que tais atos não estão descritos em legislação específica.

3.1.2.10 Princípio do interesse público ou supremacia do interesse público

O gestor público em todos os seus atos deve pautar-se pelos princípios norteadores da Administração Pública, buscando sempre alcançar o interesse da coletividade. Assim, no conflito entre o interesse público e o interesse privado, o que prevalece, sem sombra de dúvidas, é o interesse comum. Desse modo, este princípio tem como objetivo primordial atender ao interesse da sociedade como um todo, proporcionando sempre o seu conforto e bem estar. Como expressa Mello (2002 apud BRAZ, 2006, p. 219), “a condição de supremacia coloca o Poder Público

em situação de autoridade, de comando, relativamente aos particulares, como indispensável condição para gerir os interesses públicos postos em confronto”.

3.1.3 A Relação dos Princípios Básicos do Direito Administrativo com o Processo Licitatório

Como já dito exhaustivamente, o administrador público em todos os seus atos deve pautar-se nos Princípios Basilares da Administração Pública, sejam aqueles expressamente previstos na nossa Magna Carta, como os demais, encontrados esparsamente em normas infraconstitucionais.

O processo de licitação é regido por alguns princípios específicos, são eles: procedimento formal, publicidade de seus atos, igualdade entre os licitantes, sigilo na apresentação das propostas, vinculação ao edital, julgamento objetivo, adjudicação compulsória ao vencedor e probidade administrativa. Tais princípios serão abordados detalhadamente neste projeto de estudo, em momento oportuno. A finalidade de iniciar esta pesquisa inserindo a definição de direito administrativo e o conceito de seus princípios, é justamente mostrar de maneira clara que o processo de licitação deve necessariamente, ao ser confeccionado, guardar estrita observância também com os Princípios Basilares da Administração Pública e não somente aqueles que lhes foram destinados.

Afinal o certame licitatório é um dos atos do gestor público, e como todos os demais atos ou decisões, devem estar embasadas nos princípios administrativos.

Desse modo, tais princípios são aplicáveis subsidiariamente às licitações, ressaltando que todo agente público deve a eles se submeter, sob pena de caracterizarem-se seus atos como ímprobos ou ilegais, contrapondo-se à essência da administração pública, ao interesse da coletividade e ao respeito do erário público.

4 LICITAÇÃO - PROCESSO DE COMPRAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1 CONCEITO

Licitação é o procedimento administrativo formal para contratação de serviços ou aquisição de produtos pelos Entes da Administração Pública Direta ou Indireta. Com a aplicação da mesma, a administração objetiva garantir a observância dos princípios constitucionais e ainda selecionar a proposta mais vantajosa para o Poder Público, de maneira a assegurar igual oportunidade a todos os interessados e ainda possibilitar o comparecimento no certame do maior número possível de concorrentes.

Vários são os conceitos para a licitação, dentre elas, Justen Filho (2012, p. 11) define:

[...] licitação é o procedimento administrativo destinado a selecionar, segundo critérios objetivos predeterminados, a proposta de contratação mais vantajosa para a administração, assegurando-se a ampla participação dos interessados e o seu tratamento isonômico, com observância de todos os requisitos legais exigidos.

Para Maria Di Pietro (2001 apud BRAZ, 2006, p. 337):

Licitação é o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração do contrato.

E por fim, o autor Meirelles (2006, p. 271) diz sobre o tema que:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Assim, como expressa Rodrigo de Alvarenga Rosa (2010, p.101) “o termo licitação é o procedimento ditado pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, por meio do qual a Administração Pública deve realizar o processo de compra”.

É de suma importância mencionar que além do processo licitatório a Administração Pública deve utilizar-se da gestão logística como meio de minimizar os custos do transporte, de estoque e de processamento de pedido, formando assim o menor custo global.

Nos tempos atuais onde a competição está cada vez mais acirrada, os clientes acabam se beneficiando, tendo em vista que os mesmos ficam mais exigentes quanto à qualidade dos produtos e serviços prestados, levando a empresa ou organização adotarem sistemas e processos mais eficazes e eficientes, que possam obter ganhos e representar vantagens para a sobrevivência das empresas. É neste íterim que a gestão logística assume um papel de extrema importância, quer seja na administração privada, quer seja na administração pública, passando a ser gerida como centro gerador de resultados.

Neste sentido o autor Rodrigo de Alvarenga Rosa (2010, p. 17) diz:

A logística é definida como a colocação do produto certo, na quantidade certa, no lugar certo, no prazo certo, na qualidade certa, com a documentação certa, ao custo certo, produzindo no menor custo, da melhor forma, deslocando mais rapidamente, agregando valor ao produto e dando resultados positivos aos acionistas e clientes. Tudo isso respeitando a integridade humana de empregados, fornecedores e clientes e a preservação do meio ambiente.

Desse modo, podemos dizer resumidamente que a gestão logística é a área da gestão responsável por prover recursos, equipamentos e informações para a execução de todas as atividades de uma organização, seja ela pública ou privada. O autor Rodrigo de Alvarenga Rosa complementa ainda que a logística está atrelada aos níveis de serviços, que são classificados em: pré-transação, transação, pós-transação. Sendo que suas atividades podem ser definidas como: de planejamento, que é composta pelo processamento do pedido, transporte, administração de estoque e a localização e, o apoio operacional que é composto pela compra, armazenagem, manuseio de materiais, manutenção da informação, embalagem de proteção e transporte.

Quanto ao processo de logística, este se divide em administração de materiais e distribuição física. A administração de materiais é um conjunto de

atividades que tem por finalidade o abastecimento de materiais para a organização pública ou privada no tempo certo, na quantidade certa, na qualidade solicitada, sendo tudo isso conseguido ao menor custo possível. A distribuição física trata do processamento de pedidos, do transporte, da estocagem de produtos acabados e da armazenagem dos produtos finais da organização, desde o instante que o pedido é colocado pelo cliente até o momento em que ele toma posse dele, ou seja, é toda atividade que começa na saída do produto acabado da fábrica até a entrega final ao cliente.

Por fim o autor supracitado ressalta ainda que o planejamento da logística deve buscar três objetivos: a redução de custos, a redução de investimentos e as melhorias de serviço. Estes objetivos juntos parecem ser divergentes, mas somente um planejamento estratégico, tático e operacional, desenvolvido pelo administrador poderá inovar a logística de uma organização, fazendo com que todos estes objetivos possam caminhar juntos em busca da satisfação do cliente e lucratividade da empresa.

4.2 FUNDAMENTOS LEGAIS

A necessidade de realização de certame licitatório para a aquisição de produtos e contratação de serviços para a Administração Pública é uma exigência constitucional, conforme contido no art. 37, XXI, da Constituição Federal.

Di Pietro (1999, p. 349) esclarece:

Na Constituição de 1967, não havia norma expressa definindo a competência para legislar sobre licitação, o que deu margem à formação de duas correntes doutrinárias: uma entendendo que licitação é matéria de direito financeiro, a respeito da qual cabe à União estabelecer normas gerais e, aos Estados, as normas supletivas (art. 8º, XVII, c e §2º); e outra vendo a licitação como matéria de direito administrativo, de competência legislativa de cada uma das unidades da federação.

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 em seu art. 22, inciso XXVII, pôs fim à controvérsia, ao dar competência privativa à União para legislar.

Dos dispositivos acima mencionados deu-se origem ao estatuto das licitações e contratos administrativos, isto é, a Lei nº 8.666/93, que estabelece as normas gerais sobre os procedimentos licitatórios, conforme previsão do seu art. 1º.

Neste desiderato, toda e qualquer celebração de contratos com terceiros na Administração Pública deve ser necessariamente precedido de licitação, ressalvados as hipóteses de contratação direta previstas em lei (dispensa e a inexigibilidade de licitação).

4.3 ESPÉCIES OU MODALIDADES DE LICITAÇÃO

A licitação, conforme se verá a seguir, compreende as seguintes modalidades: concorrência, tomada de preço, convite, concurso, leilão e pregão.

Conforme Meirelles (2006, p. 312), tem-se que a “licitação, portanto, é o gênero, do qual as modalidades são espécies”. Assim, cada espécie de licitação têm suas características próprias e se destinam a determinados tipos de contratação.

É de grande valia salientar que além de prever as modalidades de licitação, a Lei 8.666/93 ainda estabelece em seu art. 45, os tipos de julgamento das propostas, que devem ser previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

Assim, os critérios de julgamento das propostas, estão estabelecidos na Lei de Licitação, conforme descrito no §1º do art. 45, que são: a de menor preço, a de melhor técnica, a de técnica e preço e a de maior lance ou oferta.

Consigna-se que as modalidades licitatórias estão previstas no art. 22 da Lei de Licitação, nº 8.666/93, excetuando-se a modalidade do pregão, prevista na Lei nº. 10.520/02 são elas:

4.3.1 Concorrência

A modalidade de licitação concorrência está prevista no inciso I do art. 22 da Lei nº 8666/93 e definida no § 1º do mesmo artigo.

Jessé Torres Pereira Júnior (2002) afirma que a concorrência é entre as espécies de licitação a que mais democratiza o acesso à Administração Pública. O mesmo ainda diz:

Qualquer interessado no objeto de uma concorrência pode apresentar-se ao certame, independentemente de estar inscrito em registro cadastral ou de haver sido convidado. A inexistência de requisito para participar não dispensa o interessado de comprovar, em fase de habilitação preliminar, o atendimento às exigências de qualificação escritas no edital. (PEREIRA JÚNIOR, 2002, p. 236).

De maneira semelhante, expõe Meirelles (2006, p. 313):

Concorrência é a modalidade de licitação própria para contratos de grande valor, em que se admite a participação de quais interessados, cadastrados ou não, que satisfaçam as condições do edital, convocados com a antecedência mínima prevista na lei, com ampla publicidade pelo órgão oficial e pela imprensa particular. É também obrigatória a concorrência, independentemente do valor do contrato, na compra ou alienação de bens imóveis e na concessão de direito real de uso, justificando-se tal exigência pelo interesse em convocar o maior número possível de interessados.

Dentro deste contexto podemos dizer que a concorrência é utilizada obrigatoriamente nas alienações imobiliárias, nas concessões de uso, nos serviços e obras públicas, no registro de preço e para os contratos de grande vulto, aberta com publicidade, que admite qualquer licitante cuja habilitação será apurada no início do procedimento.

Os requisitos peculiares da concorrência são a universalidade (participação de qualquer interessado), a ampla publicidade (publicação do edital de abertura em meios de comunicação), a habilitação preliminar (será realizada após a abertura da sessão diferentemente da tomada de preços e convite que são feitos anteriormente à sessão) e por fim, o julgamento por comissão (onde os requisitos pessoais dos interessados são feitos pela Comissão Permanente de Licitação composta de um presidente e dois membros).

Salienta-se, por oportuno, que o artigo 23 da Lei de Licitação prevê limites para cada modalidade de licitação, tendo em vista o valor estimado de contratação.

Assim, referido artigo determina que a concorrência se torna obrigatória para aquisições com valor superior a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais)

para obras e serviços de engenharia, sendo que para outras compras e serviços a concorrência é obrigatória em qualquer valor superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

4.3.2 Tomada de Preços

Está prevista no inciso II do artigo 22 do Estatuto das Licitações, cuja definição está inserida no § 2º do mesmo artigo.

Meirelles (2006, p. 319), por sua vez, definiu a presente modalidade da seguinte maneira:

Tomada de preços é a licitação realizada entre interessados previamente registrados, observada a necessária habilitação, convocados com a antecedência mínima prevista em lei, por aviso publicado na imprensa oficial e em jornal particular, contendo as informações essenciais da licitação e o local onde pode ser obtido o edital [...] A tomada de preços é admissível nas contratações de obras, serviços e compras dentro dos limites de valor estabelecidos na lei e corrigidos por ato administrativo competente.

A principal característica da tomada de preços, diferenciando-a da concorrência é o registro cadastral, que é realizado até o terceiro dia antes da data designada para a abertura da sessão pública.

Após a análise dos envelopes contendo a documentação das empresas participantes, chamada de fase habilitação, preceder-se-á a fase de julgamento das propostas de preços, que ocorrerá conforme o tipo de licitação (menor preço, melhor técnica ou técnica e preço).

A tomada de preços é também utilizada na contratação de obras e serviços de engenharia, outros serviços e compras, mas com limites diferentes da modalidade concorrência, conforme estabelecido no art 23, inciso I, alínea “b” e inciso II, alínea “b”, quais sejam: para obras e serviços de engenharia, até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para compras e outros serviços até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

4.3.3 Convite

Esta modalidade de licitação é utilizada em contratações de pequeno vulto, conforme disposto na Lei nº 8.666/93 em seu art 22, § 3º.

Desta forma, Dallari (2006, p. 94) assim a definiu:

Convite é a modalidade de procedimento licitatório efetuado mediante convocação específica a pessoas determinadas, cuja idoneidade é presumida, e que, em função da estreiteza do chamamento, exige um mínimo de publicidade indispensável para a observância ao princípio da isonomia. É o chamamento endereçado a eventuais contratantes individualizadamente, os quais foram escolhidos pela Administração em função de sua reputada idoneidade, e cujas propostas serão feitas em função de uma simples carta-convite, cujo modelo-padrão, juntamente com a relação dos destinatários, será afixado em local visível.

Complementa Meirelles (2006, p. 320) ao dizer que:

Dada a sua singeleza, dispensa a apresentação de documentos, mas, quando estes forem exigidos, a documentação, como nas demais modalidades de licitação, deverá ser apresentada em envelope distinto do da proposta.

Nessa modalidade de licitação o instrumento convocatório, que seria o edital para as outras modalidades de licitação, é a carta-convite, nele é que estarão todas as regras do procedimento.

Desse modo, percebe-se que o convite, é a única modalidade de licitação que não exige a publicação de edital, tendo em vista que a convocação ocorre por escrito e com antecedência de 5 dias úteis, conforme artigo 21, §2º, IV da lei já citada.

Nesta modalidade de licitação a previsão dos gastos seja de até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), no caso de outros serviços e para compras, conforme previsão no art 23, inciso I, alínea “a” e inciso II, alínea “a” respectivamente.

4.3.4 Concurso

Esta modalidade de licitação, conforme conceito estabelecido no art. 22, § 4º da lei de licitações públicas é a modalidade de licitação, de caráter exclusivamente intelectual, direcionado a quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores.

Neste mesmo sentido, Justen Filho (2012, p. 300) diz que:

O concurso pressupõe o interesse da administração em selecionar o trabalho técnico ou artístico, exteriorizado de habilidade físico-intelectual ou revelador de certas capacidades personalíssimas, seja para fins de incentivo ao desenvolvimento cultural seja para obtenção de resultado prático imediato.

É um tipo diferenciado de licitação que, embora sujeita aos princípios da publicidade e da igualdade entre os participantes, objetivando a escolha do melhor trabalho, dispensa as formalidades específicas da concorrência.

4.3.5 Leilão

Tais quais as demais modalidades licitatórias, tem seu conceito definido no artigo 22 da Lei 8.666/93, no §5º.

Meirelles (2006, p. 321-322) define essa modalidade de licitação da seguinte forma:

Leilão é espécie de licitação utilizável na venda de bens móveis e semoventes (arts. 22 §º 5º, e 53). Administração poderá valer-se de dois tipos de leilão: o comum, privativo de leiloeiro oficial, onde houver; e o administrativo propriamente dito. O leilão comum é regido pela legislação federal pertinente, mas as condições de sua realização poderão se estabelecidas pela Administração interessada; o leilão administrativo é o instituído para a venda de mercadorias apreendidas como contrabando, ou abandonadas nas alfândegas, nos armazéns ferroviários ou nas repartições públicas em geral.

Desse modo podemos dizer que o leilão é a modalidade de licitação em que se concentra em uma única oportunidade numerosos atos destinados a escolha da melhor proposta realizada face aos bens móveis e semoventes disponibilizados pela Administração Pública.

No leilão poderá participar quaisquer interessados para a compra de bens móveis e semoventes inservíveis para a administração ou ainda, de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou ainda, para a alienação de bens imóveis prevista no artigo 19, a quem possa oferecer o maior lance, igual ou superior ao da avaliação.

4.3.6 Pregão

A Constituição Federal proíbe a adoção de outras modalidades de licitação ou a combinação de procedimentos para produzir novas modalidades, ressalvada a possibilidade de isso ocorrer por Lei Federal. Foi assim que nasceu a modalidade pregão, que através da Lei nº 10.520/2002, introduziu mais uma espécie de licitação, e ainda apesar de não estar descrita no art. 22 da Lei 8.666/93, também se submete as regras nela imposta.

Para Gasparini (2009, p. 35), a modalidade licitatória é definida do seguinte modo :

Pregão é o procedimento mediante o qual a pessoa é obrigada a licitar, selecionada para a aquisição de bens comuns ou para a contratação de serviços comuns, dentre as propostas escritas, quando admitidas, melhoráveis por lances verbais ou virtuais, apresentadas pelos pregoantes em sessão pública presencial ou virtual, em fase de julgamento que ocorre antes da fase de habilitação.

O pregão foi criado para possibilitar à Administração Pública (União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal) adquirir bens e serviços comuns de maneira mais simplificada do que as existentes, proporcionando maior agilidade, economia e desburocratização do processo licitatório, haja vista a inversão de fases de competição e habilitação e outras peculiaridades que lhes foram destinadas.

Contudo, o pregão presencial, tema central desta pesquisa, será tratado com maior riqueza de detalhes em capítulo específico que lhe será destinado.

4.4 A LICITAÇÃO E AS RELAÇÕES COM A GESTÃO PÚBLICA E SEUS PRINCÍPIOS

O procedimento licitatório está diretamente ligado com a gestão pública, já que a licitação é um procedimento administrativo formal em que a administração pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços.

Neste sentido podemos dizer que quaisquer tipos de aquisição no âmbito administrativo serão necessariamente antecedidos pelo certame licitatório, ressalvado os casos previstos em lei.

Desse modo o processo de licitação ao ser confeccionado deve guardar estrita observância com os Princípios Basilares da Administração e também aqueles que regem especificamente a licitação, qualquer que seja a sua modalidade.

Assim, os princípios norteadores dos procedimentos licitatórios resumem-se nos seguintes preceitos:

4.4.1 Princípio do Procedimento Formal

O princípio do procedimento formal tem previsão legal no artigo 4º, parágrafo único da lei 8.666/93.

Ainda, de acordo com Meirelles (2006, p. 272):

O princípio do procedimento formal é o que impõe a vinculação da licitação às prescrições legais que a regem em todos os seus atos e fases. Essas prescrições decorrem não só da lei mas, também, do regulamento, do caderno de obrigações, e até do próprio edital ou convite, que complementarmente as normas superiores, tendo em vista a licitação a que se refere.

Desse modo esse princípio significa que o administrador deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para o julgamento das propostas. Afasta a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no ato convocatório, mesmo que em benefício da própria administração.

4.4.2 Princípio da Publicidade de Seus Atos

Conforme determina Meirelles (2006, p. 273-274):

A publicidade dos atos da licitação é o princípio que abrange desde os avisos de sua abertura até o conhecimento do edital e seus anexos, o exame da documentação e das propostas pelos interessados e o fornecimento de certidões de quaisquer peças, pareceres ou decisões com ela relacionadas. É em razão desse princípio que se impõem a abertura dos envelopes da documentação e proposta em público e a publicação oficial das decisões dos órgãos julgadores e do respectivo contrato, ainda que resumidamente (arts. 3º, § 3º, e 43, § 1º).

Esse princípio é requisito obrigatório não só nos procedimentos licitatórios, mas também na divulgação de atos, contratos e outros instrumentos celebrados pela Administração Pública Direta, Indireta ou Fundacional, para conhecimento, controle e início de seus efeitos.

4.4.3 Princípio da Igualdade entre os Licitantes

A Constituição garante que “todos são iguais perante a lei” (art. 5º, XXXVI). Desse modo, “todos têm o direito de receber da Administração Pública o mesmo tratamento se iguais. Se iguais nada pode discriminá-los. Impõem-se aos iguais, por esse princípio, um tratamento impessoal, igualitário ou isonômico” (GASPARINI, 1993, p. 15).

Nesse mesmo sentido, Meirelles (2006, p. 274) escreveu que:

A igualdade entre os licitantes é princípio impeditivo da discriminação entre os participantes do certame, quer através de cláusulas que, no edital ou convite, favoreçam uns em detrimento de outros, quer mediante julgamento faccioso, que desigule os iguais ou iguale os desiguais (art. 3º. § 1º).

Resumidamente, o princípio da igualdade tem por objetivo principal tratar todos de forma igualitária, sem distinção, e o seu desatendimento constitui a forma mais insidiosa de desvio de poder, com que a administração quebra a isonomia entre os licitantes.

4.4.4 Princípio do Sigilo na Apresentação das Propostas

Segundo dispõe Meirelles (2006, p. 274):

O sigilo na apresentação das propostas é consectário da igualdade entre os licitantes, pois ficaria em posição vantajosa o proponente que viesse a conhecer a propostas de seu concorrente antes da apresentação da sua. Daí o necessário sigilo, que há de ser guardado relativamente a todas as propostas, até a data designada para a abertura dos envelopes ou invólucros que as contenham, após a habilitação dos proponentes (arts. 3º, § 3º, e 43, § 1º).

Assim, a documentação e propostas de preços devem necessariamente serem abertos na sessão pública, previamente agendada, sob pena de violação a este princípio.

4.4.5 Princípio da Vinculação ao Edital

Este princípio está expressamente insculpido no art. 41 da Lei de Licitação

Segundo Meirelles (2006, p. 274):

A vinculação ao edital é princípio básico de toda a licitação. Nem se compreenderia que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado. O edital é a lei interna da

licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a Administração que o expediu (art.41).

Meirelles (2006, p. 275), ainda estabelece que “caso o edital se mostre falho ou inadequado, poderá ser corrigido a tempo pelas formas previstas na Lei, ou seja, alteração de itens, aditamento ou mesmo novo edital.” O que a Administração e os proponentes não podem é descumpri-lo, exigindo ou considerando o que não foi pedido ou facultado aos licitantes.

4.4.6 Princípio do Julgamento Objetivo

Este princípio está descrito nos arts. 44 e 45 da Lei de Licitações, ao dispor que no julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem dele se afastar.

Para Meirelles (2006, p. 274):

Critério objetivo é o que se baseia no critério indicado no edital e nos termos específicos das propostas. É princípio de toda licitação que o seu julgamento se apoie em fatos concretos pedidos pela Administração em confronto com o ofertado pelos proponentes dentro do permitido pelo edital ou convite.

Levando em consideração este princípio, a Administração Pública deve se utilizar de critérios objetivos previamente estabelecidos no ato convocatório para declarar o vencedor da licitação.

4.4.7 Princípio da Probidade Administrativa

Meirelles define (2006, p. 275):

A probidade administrativa é dever de todo administrador público, mas a lei a inclui dentre os princípios específicos da licitação (art. 3º), naturalmente como uma advertência às autoridades que a promovem ou a julgam. A probidade na administração é mandamento constitucional (art. 37, § 4º), que pode conduzir a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública,

a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

Assim, o princípio da probidade administrativa veda aos agentes políticos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo.

4.4.8 Princípio da Adjudicação Compulsória

Este princípio está inserido no artigo 50, caput, da Lei 8.666/93. A leitura do artigo supracitado, deixa claro que, sob pena de nulidade, o contrato deve ser celebrado com o vencedor, seguindo-se a ordem de classificação.

Neste mesmo sentido, Meirelles (2006, p. 275) expõe que, “o princípio da adjudicação compulsória ao vencedor impede que a administração, concluído o procedimento licitatório, atribua seu objeto a outrem que não o legítimo vencedor (art. 50 e 64)”.

A rigor, com a homologação e a adjudicação encerra-se o procedimento licitatório, passando-se a assinatura do contrato.

4.5 O PREGÃO

4.5.1 Conceito

O pregão é uma das grandes inovações trazidas ao âmbito do direito administrativo, que vem ao encontro com os anseios do ente público e da sociedade como um todo, pois esta modalidade possui características essenciais que o torna um processo mais célere e desprovido de tantas formalidades.

A comunidade espera das autoridades maior eficiência, rapidez e qualidade na prestação dos serviços públicos que lhes são ofertados, e um dos motivos para a lentidão na prestação desses serviços é a burocracia.

Neste sentido, se o trâmite no processo licitatório for mais eficiente, teremos um avanço para a Administração Pública e para a sociedade, pois conseguiremos atingir de maneira plena o bem comum.

Podemos dizer que o pregão presencial traz em seu procedimento estrutural essa eficiência, contribuindo de maneira relevante na agilidade e qualidade das contratações realizadas pela Administração Pública.

Desse modo, o pregão presencial tem por objetivo principal contratar empresas para o fornecimento de bens e serviços comuns, por meio de sessão pública, onde na ocasião, são realizados lances verbais e a análise das propostas de preços, não sendo levado em consideração o valor estimado da contratação, já que para essa modalidade de licitação não foi fixado valores mínimos e máximos, como as demais modalidades trazidas pela Lei 8666/93.

Esta modalidade de licitação é feita em duas fases procedimentais, a fase interna, devidamente prevista no artigo no art. 3º da Lei 10.520/2002 e a fase externa que se inicia com a convocação dos interessados, conforme dispõe o art. 4º da mesma lei.

Gasparini (2009, p. 35) definiu a modalidade licitatória da seguinte forma:

Pregão é o procedimento mediante o qual a pessoa é obrigada a licitar, seleciona para a aquisição de bens comuns ou para a contratação de serviços comuns, dentre as propostas escritas, quando admitidas, melhoráveis por lances verbais ou virtuais, apresentadas pelos pregoantes em sessão pública presencial ou virtual, em fase de julgamento que ocorre antes da fase de habilitação.

Assim, de uma forma genérica, o pregão presencial, é o procedimento licitatório pelo qual a disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, é feita em sessão pública por meio de proposta de preços escritas em envelope lacrado e lances verbais.

A Lei nº 10.520/02, que instituiu o pregão, traz no parágrafo único do art. 1º a definição de bens e serviços comuns. Assim, entende-se que bens ou serviços comuns podem ser definidos como sendo aqueles que, de acordo com as requisições do interesse público e dos procedimentos do próprio pregão, podem ser achados no mercado com certa facilidade. Não significando que comum seja um objeto sem sofisticação ou tecnologia.

Segundo Justen Filho (2000, p. 12-13):

O que caracteriza um objeto como comum é a padronização de sua configuração, que é viabilizada pela ausência de necessidade especial a ser atendida e pela experiência e tradição no mercado. Bem ou serviço comum é aquele que pode ser adquirido, de modo satisfatório, através de um procedimento de seleção destituído de sofisticação, mas aqueles para cuja aquisição satisfatória não se fazem necessárias investigações ou cláusulas mais profundas. Enfim, são comuns os objetos padronizados, aqueles que têm um perfil qualitativo definido no mercado. Mas não apenas os objetos padronizados podem ser reputados como comuns.

Desse modo, conforme explica o autor acima citado, o que caracteriza os bens e serviços comuns é a sua padronização, ou seja, a possibilidade de adquiri-los através de um processo mais simplificado, desprovido das formalidades que as demais modalidades de licitação possuem, mas que devem atender um padrão de qualidade e eficiência, não prejudicando dessa maneira a continuidade dos serviços prestados pela Administração Pública. Isto afasta desde logo, os serviços de engenharia, bem como todos aqueles que devam ser objeto de licitação nas modalidades de melhor técnica ou de técnica e preço. No pregão presencial o fator técnico não é levado em consideração, mas apenas o fator preço. O Decreto 3.555, de 08.08.2000 (alterado pelo Decreto 3.693, de 20.12.2000), regulamenta a matéria, contendo o anexo II, que relaciona os bens e serviços comuns. A lista é apenas exemplificativa e serve para orientar os administradores públicos na caracterização do bem ou serviço comum. O essencial é que o objeto licitado possa ser definido por meio de especificações usuais no mercado, o que não impede a exigência de requisitos mínimos de qualidade.

Assim fica claro que para a modalidade de licitação, pregão presencial, não há limites para preços, ou seja, a mesma objetiva tão somente a contratação de bens e serviços comuns independentemente do valor.

4.5.2 Fundamentos Legais

A modalidade de licitação foi introduzida inicialmente para a Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), através da Lei. nº 9.472 de 16.07.1997.

Posteriormente surgiu a Medida Provisória nº 2.026 de 04.05.2000, instituindo o pregão somente para o âmbito da União Federal.

Após várias modificações a Medida Provisória nº 2108/2000, posteriormente alterada em Medida Provisória nº 2.182-18, de 2001 foi convertida na Lei 10.520, de 17.07.2002, que finalmente instituiu o pregão no âmbito da administração direta em todas as suas esferas de governo.

É de grande valia ressaltar que cabe a cada um dos entes federados, regulamentar o uso dessa nova modalidade. No governo federal o Decreto nº 3.555/2000, alterado pelo Decreto 3.693.2000, regulamenta o uso do pregão e o Decreto nº 5.450/2005, regulamenta o pregão eletrônico.

Por fim, além da Lei 10.520/2002, a observância do estatuto das licitações é fundamental e deve ser aplicado ao pregão, bem como os Princípios Basilares da Administração Pública e aqueles que foram destinados especificamente aos procedimentos licitatórios, como afirmado pelos autores supracitados.

4.5.3 Espécies

O pregão como modalidade de licitação, abarca dois tipos de procedimentos administrativos. São, portanto, duas espécies, a presencial e eletrônica.

Sobre o tema o autor Gasparini (2009, p. 29) escreveu:

O pregão presencial foi instituído e disciplinado pela Medida Provisória nº 2.026, de 2000. Mais tarde foi regulamentado, conforme Anexos I e II, pelo Decreto Federal nº 3.555, de 2000. Com a conversão da Medida Provisória nº 2.182-18, a última reeditada a esse respeito, passou a ser disciplinado pela Lei Federal nº 10.520, de 2002, e por esse decreto, consoante suas posteriores alterações, desde que não conflitem com essa lei.

A definição do pregão presencial é dada pelo art. 2º do Regulamento (Anexo I) aprovado pelo Decreto nº 3.555/2000.

O pregão eletrônico estava previsto nas medidas provisórias que precederam a lei federal do pregão, sendo posteriormente editado o Decreto 5.450/2005.

Ressalta-se que nenhuma das legislações acima mencionadas definiu um conceito de pregão eletrônico. Gasparini (2009, p. 31) o fez com clareza:

Espécie de pregão em que a disputa pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços comuns à Administração Pública é feita à distância, em tempo real e em sessão pública, por meio de propostas de preços e lances visando melhorá-las, apresentados pela Internet.

Como o presente estudo versa especialmente sobre a espécie de pregão presencial, iremos nos ater a esta modalidade, contudo, se fez necessário esclarecer que esta nova modalidade de licitação pode ser utilizada de duas maneiras pelos administradores públicos, conforme sua oportunidade e conveniência.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Os procedimentos metodológicos trarão a caracterização que foi utilizada para o desenvolvimento do presente estudo. Dentro do que se propõe será analisado os tipos de pesquisa em relação à abordagem, à natureza, aos objetivos e os procedimentos, bem como será apresentado à análise e coleta de dados.

Dentro deste contexto poderemos interpretar todos os fatos aqui inseridos dentro da realidade do projeto em questão, visando compreender o pregão presencial como modalidade licitatória inserida recentemente no âmbito da gestão pública, através da Lei nº. 10.520/2002, no que tange seus limites e suas possibilidades no contexto da eficiência da atuação dos gestores.

5.1 TIPO DE PESQUISA E TÉCNICAS DA PESQUISA

Quanto à abordagem do presente estudo o tipo de pesquisa empregado foi a qualitativa, pois tem-se como preocupação primordial analisar o pregão, como nova modalidade de licitação, inserida pela Lei nº. 10.520/2002, conhecendo as peculiaridades que sua forma estrutural apresenta e através dessas características pode torná-lo um processo administrativo mais célere e econômico do que as demais modalidades de licitação trazidas pela Lei Federal nº. 8666/1993. Desse modo, o presente estudo não se preocupou com a representatividade numérica, mas sim no aprofundamento e na compreensão do tema proposto.

Goldenberg (1997, p. 34) entende por abordagem qualitativa que:

A pesquisa qualitativa não se preocupa com a representatividade numérica, mas sim, com o aprofundamento da compreensão de um grupo social, de uma organização, etc. Os pesquisadores que adotam a abordagem qualitativa opõem-se ao pressuposto que defende um modelo único de pesquisa para todas as ciências, já que as ciências têm sua especificidade, o que pressupõe uma metodologia própria. Assim, os pesquisadores qualitativos recusam o modelo positivista aplicado ao estudo da vida social, uma vez que o pesquisador não pode fazer julgamentos nem permitir que seus preconceitos e crenças contaminem a pesquisa.

No que se refere à natureza o tipo de pesquisa utilizada foi a aplicada que objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais.

Desse modo através da pesquisa aplicada será possível gerar conhecimentos múltiplos aos gestores públicos, de quando esta nova modalidade de licitação poderá ser utilizada, de modo que os administradores compreendam sua utilidade nos dias atuais, haja vista que esta modalidade de licitação se destaca como a mais utilizada nos últimos anos, por possuir duas características essenciais, quais sejam, a agilidade e a economia, visto a existência da fase de lances verbais, o que proporciona a redução de preços tornando a proposta vencedora mais vantajosa para a Administração Pública.

No que tange aos objetivos trazidos pelo estudo em questão, podemos dizer que o tipo de pesquisa foi a descritiva que tem por finalidade realizar um apanhado de informações acerca do tema em pesquisa, aprimorando assim as ideias e descobertas sobre as possibilidades da utilização do pregão presencial, já que esta modalidade foi introduzida recentemente no ordenamento jurídico pela Lei 10.520/2002, sendo utilizada para aquisição de bens e serviços comuns, tendo como prerrogativa a simplificação no procedimento licitatório, tornando assim um procedimento mais célere, trazendo benefícios a Administração Pública.

A pesquisa descritiva exige do investigador uma série de informações sobre o que deseja pesquisar. De acordo com Triviños (1987), esse tipo de estudo pretende descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade.

Em relação aos procedimentos foi utilizada para sanar todas as dúvidas a pesquisa documental com subsídio bibliográfico, que é realizada a partir do levantamento de referências teóricas, como artigos, dissertações, teses, livros, publicados em meio eletrônico e escritos. O tema proposto é um assunto bastante discutido atualmente pelos gestores e servidores da Administração Pública de todas as esferas de governo, inclusive entre os juristas brasileiros, desse modo, através da pesquisa bibliográfica podemos tratar de pontos mais relevantes e repassar as informações com maior eficácia e clareza.

Nestes termos, considera-se como pesquisa documental nas palavras de Fonseca (2002, p. 32):

A pesquisa documental trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, não sendo fácil por vezes distingui-las. A pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão e etc.

Assim, de acordo com a citação do autor a pesquisa documental e a bibliográfica são muito parecidas, motivo pelo qual se torna difícil a sua distinção, mas, basicamente as duas diferem nos seguintes aspectos, a pesquisa bibliográfica utiliza-se de materiais os quais trazem os posicionamentos de estudiosos das mais diversas áreas, como livros, artigos, dissertações e outros, já a pesquisa documental recorre às fontes mais diversificadas, como os exemplos acima citados.

5.2 COLETA DOS DADOS

A coleta de dados foi realizada através de pesquisa documental com subsídio bibliográfico conforme já dito acima, o qual proporcionou a interpretação aprofundada da mais nova modalidade de licitação introduzida pela Lei Federal nº. 10.520/2002.

Através de sítios institucionais, especificadamente de relatório emitido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do ano de 2013 e pelo mural de licitações municipais do Tribunal de Contas do Estado do Paraná datado de 2014, foi possível levantar materiais suficientes para chegarmos às conclusões acerca do tema do referido trabalho, fazendo com que o texto legal acerca do pregão presencial fosse interpretado de forma correta e que demonstrasse como essa modalidade vem sendo utilizada com grande frequência nos dias atuais pelos gestores públicos.

Todas as pesquisas realizadas se fizeram úteis para a coleta de dados do tema exposto no presente trabalho científico, contribuindo dessa maneira para o apanhado de requisitos que demonstram as peculiaridades do pregão presencial, e que o torna mais ágil e econômico à Administração Pública.

5.3 ANÁLISE DE DADOS

O presente trabalho científico irá estabelecer duas categorias principais de análise, visando identificar a partir dos referenciais documentais, quais sejam: 1) Limites sobre o pregão; 2) Possibilidades para o uso do pregão.

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Tendo em vista que a análise de dados está fundamentada em dois pontos principais, quais sejam, os limites do pregão e as possibilidades do seu uso, é de suma importância demonstrar neste capítulo, tais categorias, para que assim consigamos transmitir com clareza aos simpatizantes deste tema, os pontos supra citados.

6.1 OS LIMITES E AS POSSIBILIDADES DO PREGÃO NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Conforme tudo o que foi explanado esta nova modalidade de licitação vem ganhando espaço na Administração Pública com o passar dos anos, isto se deve ao fato de que o pregão presencial é um procedimento administrativo que possui algumas peculiaridades que o tornam um processo mais célere e econômico aos cofres públicos, atendendo desse modo os anseios dos gestores públicos e em especial aos da comunidade, que se utilizam dos serviços públicos diariamente.

Neste sentido é de grande relevância citar o posicionamento de Dallari (2006, p. 95) que conceitua o pregão presencial como:

A modalidade de licitação especificamente destinada à aquisição de bens e serviços comuns, que dispensam especificações, caracterizada pela apresentação de propostas e lances sucessivos em sessão pública e pela verificação da idoneidade apenas do licitante que houver apresentado a proposta de menos preço, devendo ser precedida de grande publicidade.

Observa-se que o próprio autor menciona que o pregão presencial acaba se tornando um procedimento mais econômico ao erário público, quando o mesmo diz que a modalidade é caracterizada pela apresentação de propostas e lances sucessivos em sessão pública, pois esta peculiaridade dos lances é própria da modalidade pregão e é através dela que as propostas de preços apresentadas pelos participantes na sessão pública, podem diminuir seus valores e conseqüentemente

tornam-se mais vantajosas para a administração, pois o vencedor do certame sempre será o que apresentar o menor preço.

Desse modo, seja o pregão da espécie presencial ou eletrônica, em virtude de suas peculiaridades, a sua utilização pelos gestores públicos, vem crescendo consideravelmente.

É o que podemos verificar através dos resultados obtidos após uma ampla pesquisa em sítios institucionais, vejamos:

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO		
Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI		
Evolução das compras públicas por pregão eletrônico – Órgãos SISG		
Ano	Quantidade de Pregões Eletrônicos	Valor dos Pregões Eletrônicos¹
2008	30.865	21.277.510.721,75
2009	33.700	22.026.596.987,24
2010	33.696	28.656.588.714,71
2011	32.357	24.646.715.336,42
2012	34.747	33.639.555.907,00
2013 ²	36.956	40.963.356.588,24

¹ Valores corrigidos pelo IPCA Dessazonalizado.
² Janeiro a dezembro.
 Fonte: Comprasnet.
 Elaboração: SLTI/MP.

Tabela 1 – Evolução das compras públicas por pregão eletrônico – Órgãos SISG

Fonte: http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/Estatisticas/2013/01_A_12_INFORMATIVO_COMPRASNET_Dados_Gerais_2013.pdf

Conforme se depreende dos dados acima, não podemos deixar de mencionar a amplitude relacionada à quantidade dos certames licitatórios nos anos compreendidos entre 2008 a 2013. Observa-se o estrondoso crescimento de sua utilização no âmbito da União.

Acredito que tal fato tenha se dado porque o pregão objetiva a aquisição de bens e serviços comuns, por meio de propostas de preços e lances, qualquer que seja o valor estimado da contratação.

Desse modo não há limites de valores para essa nova modalidade de licitação, como as demais espécies trazidas pelo artigo 22 da Lei nº. 8666/93, o que provavelmente facilita sua utilização pelos administradores públicos.

É oportuno comparar o crescimento da utilização do pregão face às demais modalidades licitatórias trazidas pelo estatuto das licitações, observa-se que o pregão eletrônico destacou-se e teve um aumento significativo nos períodos de 2008 a 2013, vejamos:

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO						
Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI						
Quantidade de compras públicas, segundo o tipo de processo – Órgãos SISG						
Modalidade	Processos de Compra					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ¹
Concorrência	771	1.319	934	1.086	1.314	1.062
Concorrência Internacional	50	44	105	51	40	40
Concurso	8	18	18	11	18	11
Convite	4.957	1.499	981	621	452	318
Dispensa de Licitação	248.835	235.568	211.029	188.301	169.875	158.765
Inexigibilidade de Licitação	14.048	15.838	18.877	19.742	23.783	24.759
Pregão Eletrônico	30.865	33.700	33.896	32.357	34.747	38.958
Pregão Presencial	1.297	1.083	857	334	268	184
Tomada de Preços	1.841	1.838	1.334	1.170	1.307	1.073
Total	300.272	290.701	265.409	241.673	231.802	223.168

¹ janeiro a dezembro.
 Fonte: Comprasnet.
 Elaboração: SLTI/MP.

Tabela 2 – Quantidade de compras públicas por tipo de processo – Órgãos SISG

Fonte: http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/Estatisticas/2013/01_A_12_INFORMATIVO_COMPRASNET_Dados_Gerais_2013.pdf

Conforme se depreende das tabelas acima a União vem se utilizando com maior frequência do pregão eletrônico, talvez devido ao grande fluxo diário de compras a serem efetuadas por aquele Ministério, sendo dessa maneira inviável a realização do pregão presencial.

Apesar do presente trabalho científico versar especificamente sobre o pregão presencial é de grande utilidade tecermos algumas breves considerações em relação ao pregão eletrônico.

Nota-se, pela tabela, que o pregão presencial teve uma queda drástica em relação ao pregão eletrônico, desse modo, não podemos deixar de registrar a importância dos novos meios tecnológicos inseridos no âmbito da administração pública, proporcionando desse modo, maior comodidade, agilidade e transparência nos serviços contratados pelo setor público.

O pregão eletrônico possibilita uma maior amplitude na participação dos interessados em contratar com a administração, pois estes não necessitam deslocar-se até as unidades licitantes e ainda conseguem participar de várias licitações simultaneamente, além do que todas as fases procedimentais podem ser acompanhadas por qualquer cidadão, atendendo de maneira plena o princípio da publicidade.

Desse modo, como a autoridade competente é quem vai decidir de acordo com sua oportunidade e conveniência a espécie de pregão a ser utilizado em sua gestão, pelos resultados demonstrados nas tabelas 1 e 2, o pregão eletrônico deve estar atendendo de forma satisfatória a demanda das contratações públicas do Ministério do Planejamento.

Observa-se que comparando com todas as demais modalidades de licitação, o pregão eletrônico vem crescendo substancialmente, mostrando dessa maneira, a sua importância para a celeridade nas contratações públicas no âmbito do Poder Federal.

É o que contem no relatório de informações gerenciais de contratações e compras públicas (janeiro/dezembro 2013), emitido pela União, no qual afirma que as informações apresentadas ratificam a importância dessa modalidade de contratação para a redução dos gastos públicos, além de proporcionar maior transparência, tendo em vista que todos os certames podem ser acompanhados em tempo real no Portal de Compras do Governo Federal (www.comprasnet.gov.br).

A União não é a única a utilizar-se dessa modalidade, os Governos Municipais também aderiram ainda muito mais ao pregão, desta vez, na espécie presencial, haja vista que os pequenos municípios ainda não estão acostumados a efetuar suas compras de maneira eletrônica, ainda preferem o contato pessoal com as empresas.

O estudo não possui dados consistentes para analisar se há algum interesse por parte dos gestores; pelo menos de municípios pequenos; na regularização do pregão eletrônico. Tal fato pode se dar, haja vista a falta de servidores qualificados nas prefeituras, possíveis gastos com a capacitação regular de pessoal e com sistemas e programas eletrônicos específicos para esta espécie.

Importante destacar que os municípios pequenos possuem poucos recursos para o funcionamento da máquina pública, e muitas vezes os serviços públicos essenciais sofrem prejuízos face à escassez de verbas, o que acaba impedindo a

inserção do pregão eletrônico por esses gestores, além do que, como dito acima, também preferem o contato pessoal, com empresas conhecidas no ramo.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná é o órgão responsável pela fiscalização do uso do dinheiro público, do Estado e dos 399 Municípios paranaenses, em complemento à atividade fiscalizadora do Poder Legislativo (Assembleia Legislativa e Câmaras de Vereadores).

Dentro deste contexto, objetivando demonstrar maior transparência às contratações efetuadas pelos gestores públicos, foi criado o mural das licitações, onde os governos estadual e municipal devem obrigatoriamente informar mês a mês os procedimentos licitatórios realizados na Administração Pública.

Como a presente pesquisadora atua profissionalmente no Município de Loanda, relevante apresentar os resultados obtidos no exercício de 2014, conforme informações constantes naquele Egrégio Tribunal.



TCEPR
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ex. lei orgânica, instrução normativa **Buscar**

[Voltar](#)

Listar processo licitatório
Pesquisa processo licitatório

Município: LOANDA
Entidade Executora: MUNICÍPIO DE LOANDA
Ano: 2014
Modalidade: - Seleccionar -
Nº licitação/dispensa/inexigibilidade:
Descrição Objeto:
Forma de avaliação: - Seleccionar -
Preço máximo/Ref. de preço: de até
Data de Lançamento/ratificação: de até
Data de Abertura: de até
NOVA Data de Abertura: de até

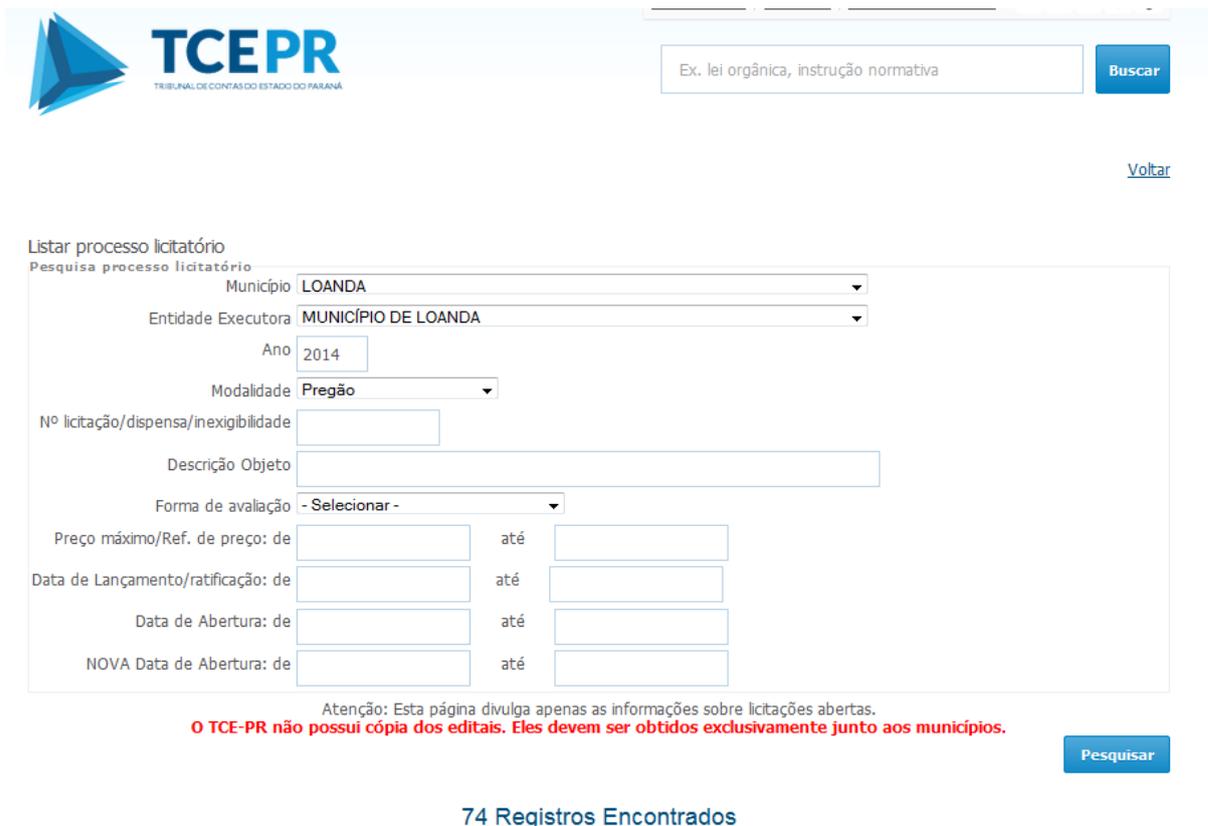
Atenção: Esta página divulga apenas as informações sobre licitações abertas.
O TCE-PR não possui cópia dos editais. Eles devem ser obtidos exclusivamente junto aos municípios.

Pesquisar

121 Registros Encontrados

Fotografia 1 – Mural de licitações

Fonte: www.tce.pr.gov.br



TCEPR
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ex. lei orgânica, instrução normativa

[Voltar](#)

Listar processo licitatório

Pesquisa processo licitatório

Município: LOANDA

Entidade Executora: MUNICÍPIO DE LOANDA

Ano: 2014

Modalidade: Pregão

Nº licitação/dispensa/inexigibilidade:

Descrição Objeto:

Forma de avaliação: - Seleccionar -

Preço máximo/Ref. de preço: de até

Data de Lançamento/ratificação: de até

Data de Abertura: de até

NOVA Data de Abertura: de até

Atenção: Esta página divulga apenas as informações sobre licitações abertas.
O TCE-PR não possui cópia dos editais. Eles devem ser obtidos exclusivamente junto aos municípios.

74 Registros Encontrados

Fotografia 2 – Mural de licitações

Fonte: www.tce.pr.gov.br

Observa-se que dos 121 processos realizados pela administração até o mês de agosto de 2014, 74 (setenta e quatro) são da modalidade de licitação pregão presencial, ou seja, a grande maioria das compras feitas pelo Poder Executivo Municipal advém do pregão presencial, objetivando a aquisição de bens e serviços comuns.

Segundo Petrônio Braz (2006 p. 454) consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definido pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Desse modo, percebe-se que os serviços e bens comuns são outro facilitador que agilizam o processo licitatório modalidade pregão, pois o fornecimento dos mesmos pode ser disponibilizado facilmente pelo mercado, sem a exigência de uma seleção sofisticada, mas ficando adstrita a sua qualidade.

Assim, o pregão presencial tornou-se dinâmico no âmbito da administração, facilitando dessa maneira as compras públicas, justificando sua ascensão por possuir algumas características que lhes são singulares, diferenciando-o das demais modalidades de licitação, implicando diretamente na celeridade do processo, são elas:

a) Critério de julgamento: o critério utilizado é sempre o menor preço. Já que o pregão presencial objetiva a aquisição de produtos e serviços comuns, nada mais óbvio que privilegiar, na escolha da empresa fornecedora, o menor preço, afinal a licitação tipo melhor técnica é para produtos mais complexos e projetos singulares.

b) Inversão da ordem das fases: Uma das principais novidades do pregão presencial é que a ordem das fases de habilitação e julgamento de propostas é invertida em relação às demais modalidades de licitação. Primeiro vem a etapa de preços e, em segundo, a fase de habilitação, que analisará somente a documentação da empresa vencedora, o que torna o procedimento muito mais rápido.

c) Limite dos 10%: No dia da sessão de abertura do envelope nº. 01 – proposta de preço e envelope nº. 02 - documentação, caso haja mais de três empresas participantes, passam para a etapa de lances verbais somente aquelas que apresentaram propostas com o preço no máximo 10% superior que a menor proposta. Quem não estiver dentro deste limite fica impossibilitada de participar da competição, tornando-o desse modo mais célere.

d) Leilão reverso: O pregão presencial funciona como um leilão, só que reverso (ao invés de quem dá mais, vale o quem dá menos). As empresas apresentam suas propostas de preços e, em seguida, começam a diminuir seus preços, sem limite para queda dos valores, trazendo dessa maneira economia aos cofres públicos.

e) Fase de negociação: Após a fase de lances, o pregoeiro, que exerce a função de coordenador dos pregões, tem a possibilidade de negociar uma redução de preços ainda maior com a empresa vencedora, atendendo dessa maneira o objetivo principal do certame que é a proposta mais vantajosa ao Poder Público.

f) Habilitação rápida: No pregão presencial, a fase de habilitação é realizada somente após a fase de preços. Portanto, a administração só irá avaliar a documentação da empresa vencedora da etapa de lances verbais. Isso agiliza o processo de contratação, diminuindo a burocracia. Caso a documentação da

empresa vencedora não esteja de acordo com o estabelecido no edital, e seja ela micro ou empresa de pequeno porte, o pregoeiro poderá oferecer um prazo de 05 dias para que a mesma entregue a documentação de regularidade fiscal (Lei Complementar 123/2006, alterada pela Lei Complementar 147/2014), caso a documentação irregular não seja fiscal, a mesma é inabilitada, passando-se a analisar a empresa classificada em 2º lugar, e assim por diante.

Enfatiza-se que através de todas as características acima citadas, é possível através do pregão presencial, finalizar uma sessão pública de licitação, em até meia hora, ficando dessa maneira a administração autorizada a já firmar o contrato para o fornecimento do objeto licitado.

Lembrando que toda essa celeridade do certame licitatório fica ainda atrelada aos princípios administrativos e aqueles que regem as licitações; todos devidamente explicados e embasados no referencial teórico; dos quais o administrador nunca pode ser afastar, sob pena de incorrer em sanções previstas em legislações específicas.

Desse modo, através dos resultados acima demonstrados conseguimos apresentar de maneira eficaz que o uso do pregão presencial tem crescido de maneira relevante dentro do setor público.

Antes de concluirmos este capítulo é bom enfatizar que apesar do pregão eletrônico ainda não ter sido regulamentado nas prefeituras de pequeno porte, seria muito importante a sua inserção, pois estaríamos ampliando a possibilidade de novos participantes, gerando dessa maneira uma maior competitividade entre os mesmos, e assim, atingir a finalidade precípua da Administração Pública, que seria o interesse da coletividade.

7 CONCLUSÃO

O referido trabalho tem como tema “O Pregão Presencial no Contexto da Administração Pública: Desburocratização e Celeridade no Processo Licitatório”.

O intuito de discorrer sobre o presente tema é apresentar de maneira clara e simples que o pregão presencial é um procedimento licitatório que através de sua estrutura procedimental consegue atingir de maneira eficiente o principal objetivo da Administração Pública, qual seja, a celeridade e economia, e conseqüentemente consegue atender de maneira mais satisfatória a coletividade.

Inicialmente na parte introdutória foi explanado de forma resumida acerca do pregão presencial, demonstrando que o assunto iria discutir os aspectos práticos, como limites e vantagens, a celeridade, economia e desburocratização que motivaram sua origem, dentro do ordenamento jurídico. Ocorre que para tratar do pregão presencial foi imprescindível discorrer sobre o direito administrativo, os Princípios Basilares da Administração Pública e do certame licitatório e as demais modalidades de licitação trazidas pela Lei nº. 8666/93. Isto se deu pelo fato de que as decisões do gestor público estão marcadas pela existência de prerrogativas e sujeições dotadas de princípios que regem sua atuação.

O direito administrativo é um conjunto de normas e princípios que estruturam a Administração Pública. Nesse sentido Meirelles (2006, p. 40) diz que, “o direito administrativo significa um conjunto harmônico de princípios jurídicos que regem os órgãos, aos agentes e as atividades publicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado”.

Dentro deste contexto a Administração Pública é norteada pelos princípios básicos, que são: legalidade, moralidade, impessoalidade ou finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público. Os cinco primeiros princípios estão descritos no artigo 37 da Magna Carta, e os demais estão distribuídos em leis de nosso ordenamento jurídico.

Cada princípio administrativo que rege as decisões do gestor público possui sua importância dentro da administração, o que já foi devidamente explanado com riqueza de detalhes no referencial teórico do presente projeto.

Os Princípios Basilares da Administração Pública também têm ligação estreita com os procedimentos licitatórios, pois apesar das licitações possuírem seus preceitos próprios, o administrador tem a obrigatoriedade de observar para a confecção das licitações tanto os princípios básicos da administração quanto os princípios dos certames licitatórios, pois a licitação é o instrumento para produzir uma contratação administrativa vantajosa, com observância dos princípios constitucionais e administrativos, de modo à satisfação das necessidades administrativas, sendo uma exigência devidamente expressa no artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal/88.

Assim, a licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. (MEIRELLES, 2006).

Os certames licitatórios são divididos em espécies que estão devidamente elencadas no artigo 22 da Lei nº. 8666/93, quais sejam: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Cada modalidade possui uma característica própria que as diferenciam entre si, tais peculiaridades foram trazidas de uma forma bem explicativa no referencial teórico deste estudo.

As diversas modalidades de licitação além de guardar estrita observância com os princípios administrativos devem estar em consonância com aqueles que disciplinam especificadamente os processos licitatórios, são eles: princípios do procedimento formal, publicidade de seus atos, igualdade entre os licitantes, sigilo na apresentação das propostas, vinculação ao edital, julgamento objetivo, probidade administrativa e adjudicação compulsória.

Os preceitos que regem os certames licitatórios foram expostos minuciosamente no referencial teórico, trazendo de uma maneira bem simples as características de cada um deles.

Além das modalidades de licitação trazidas pela Lei nº. 8666/93 foi inserido em nosso ordenamento jurídico através da Lei nº. 10.520/2002, a mais recente espécie de licitação, o pregão.

Oportuno registrar que a realização de licitação na modalidade pregão é aplicável para a contratação de bens e serviços comuns, independente do valor, nos termos do que preconiza o artigo 1º. da Lei nº. 10.520/2002.

Para fins de pregão, a definição de bens e serviços comuns está devidamente no parágrafo único, do artigo 1º da Lei nº. 10.520/2002.

Em síntese, a lei que institui o pregão definiu que bens e serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital. No entanto, a denominação, comum, não se reflete a objeto sem sofisticação ou sem desenvolvimento tecnológico.

Assim, bens e serviços comuns, são aqueles que podem ser encontrados no mercado sem maiores dificuldades, e que são fornecidos por várias empresas, sendo que sua caracterização deve fazer-se em função das exigências do interesse público e das peculiaridades procedimentais do próprio pregão, que o torna um processo mais célere e econômico para a Administração Pública, quais sejam: critério de julgamento, inversão da ordem das fases, limite dos 10%, leilão reverso, fase de negociação e habilitação rápida.

Além de todas essas vantagens, no pregão presencial os recursos são concentrados na fase final do certame, com prazos exíguos de 03 (três) dias úteis para apresentação das razões. Findando tal prazo, abre-se novo prazo de 03 (três) dias úteis para apresentação de contra razões das demais empresas, cabendo, após o pregoeiro analisar e emitir sua decisão final.

Todas essas características fizeram do pregão presencial um procedimento mais ágil, econômico e desburocratizado, o que facilitou as contratações no âmbito da gestão pública.

A modalidade de licitação pregão possui duas espécies, a presencial e a eletrônica, aquela está prevista no artigo 2º do Decreto nº. 3.555/2000, e esta, é trazida pelo Decreto nº. 5450/2005.

Com a conclusão do referencial teórico, podemos através dos procedimentos metodológicos, caracterizar o que foi utilizado para o desenvolvimento do presente estudo, como os tipos de pesquisa em relação à abordagem, à natureza, aos objetivos e os procedimentos, bem como à análise e coleta de dados.

Através do levantamento e análise de dados por meio de sítios institucionais, podemos observar que o pregão, seja na espécie eletrônica ou presencial é a modalidade de licitação mais utilizada pelos gestores públicos.

Assim, considerando que o objetivo geral do presente estudo é analisar as vantagens e limites do pregão, podemos dizer que esta nova modalidade de licitação vem crescendo substancialmente no âmbito da gestão pública, isto pelo fato de que o pregão não possui limites mínimos e máximos de valores como as demais espécies licitatórias elencadas no art. 22 da Lei nº. 8666/93, além do que tem características que lhes são singulares; como a etapa de lances verbais; o que torna um processo mais célere e econômico para a Administração Pública, atendendo dessa maneira os anseios dos gestores públicos e em especial aos dos usuários do sistema público, que exige dos gestores agilidade e qualidade na prestação dos serviços públicos que lhes são ofertados.

Por fim, quanto aos objetivos específicos o pregão quando comparado com as outras modalidades, se mostra mais célere, simplificado e que apresenta as propostas mais vantajosas. Porém vale ressaltar que isso só ocorre quando o processo licitatório é realizado em conformidade com a legislação e com transparência, caso contrário, ao invés de trazer benefícios poderá prejudicar o desempenho da Administração Pública.

A licitação na modalidade pregão se tornou uma ferramenta de eficiência administrativa com o objetivo da adequada compra em benefício ao interesse público.

REFERÊNCIAS

BRAZ, Petrônio. **Tratado de Direito Municipal**. 1. ed. São Paulo: Editora e Distribuidora de Livros Mundo Jurídico Ltda, 2006.

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

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 11ª ed., São Paulo: Atlas, 1999.

FONSECA, J.J.S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

GASPARINI, Diógenes. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 2ª ed., São Paulo: Fórum, 2009.

_____. **Direito Administrativo**. 5ª ed., São Paulo: Saraiva, 1993.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**. Rio de Janeiro: Record, 1997.

INSTITUIÇÃO GOVERNAMENTAL. **Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Disponível em: http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/Estatisticas/2013/01_A_12_INFORMATIVO_CO_MPRASNET_Dados_Gerais_2013.pdf >. Acesso em: 01 set 2014.

_____. **Licitações e Contratos**. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <http://www1.tce.pr.gov.br/> >. Acesso em: 01 set 2014.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

_____. **Pregão**: nova modalidade licitatória. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, RJ Renovar n. 221 , p. 7-45, jul./ago./set. 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 10ª ed., São Paulo: Malheiros Editores, 1998.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 18 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à lei das licitações e contratações da administração pública**. 5. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

ROSA, Rodrigo de Alvarenga. **Gestão Logística**: Departamento de Ciências da Administração/UFSC: Brasília, 2010.

TRIVIÑOS, A.N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ. **Normalização de Trabalhos Acadêmicos**: Normas para elaboração de trabalhos acadêmicos. Sistema Integrado de Bibliotecas: Curitiba, 2008.