

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE – UNESC
UNIDADE ACADÊMICA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – UNA CSA
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

ÉERICA COLOMBO MORO

**A APLICABILIDADE DO PREGÃO ELETRÔNICO NOS PROCESSOS
LICITATÓRIOS REALIZADOS PELAS PREFEITURAS MUNICIPAIS DA AMREC –
ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO CARBONÍFERA**

CRICIÚMA

2013

ÉRICA COLOMBO MORO

**A APLICABILIDADE DO PREGÃO ELETRÔNICO NOS PROCESSOS
LICITATÓRIOS REALIZADOS PELAS PREFEITURAS MUNICIPAIS DA AMREC –
ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO CARBONÍFERA**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Ciências Contábeis da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC.

Orientadora: Prof^a. Esp. Marluci Freitas Bitencourt.

CRICIÚMA

2013

ÉERICA COLOMBO MORO

**A APLICABILIDADE DO PREGÃO ELETRÔNICO NOS PROCESSOS
LICITATÓRIOS REALIZADOS PELAS PREFEITURAS MUNICIPAIS DA AMREC –
ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO CARBONÍFERA**

Trabalho de Conclusão de Curso, aprovado pela Banca Examinadora para obtenção do Grau de Bacharel, no Curso de Ciências Contábeis da Universidade do Extremo Sul Catarinense, UNESC, com Linha de Pesquisa em Contabilidade Governamental.

Criciúma, 08 de julho de 2013

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Marluci Freitas Bitencourt - Esp. - UNESC – Orientadora

Prof. Jonas Scremin Brolese - Esp. - UNESC – Examinador 01

Prof^a. Marja Mariane Feuser - Esp. - UNESC – Examinador 02

Ao meu pai Angelo e minha mãe Maria, pela vida, pelo amor e pelo constante auxílio ao longo desta caminhada. À minha irmã Josi, pelo incentivo e pela confiança a mim depositada. Ao meu noivo Edmar, pelo apoio, compreensão, e sobretudo, pelo seu amor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a Deus, pela oportunidade que me foi concedida, pela força, sabedoria e coragem, necessárias para não desistir perante as dificuldades e assim concluir mais esta etapa de minha vida.

Aos meus familiares, em especial meus pais e minha irmã, pelos princípios, pelos valores morais e éticos, pelos ensinamentos, pela base familiar e pela fundamental e constante presença ao longo desta jornada.

Ao meu noivo, que faz minha vida mais plena, que soube compreender meus momentos de ausência, por todo seu amor, seu carinho e sua paciência.

Aos colegas de classe, de forma específica: Debora, Franciele, Maristela, Morgana e Tamires; pela amizade ao longo do curso, pelo companheirismo, pela cumplicidade e pelos inesquecíveis momentos compartilhados.

A todos os professores do curso de Ciências Contábeis da UNESC, pela dedicação na transmissão do conhecimento, e; de modo particular, à minha orientadora, professora Marluci Freitas Bitencourt, pelo empenho e constante acompanhamento durante o desenvolvimento deste trabalho.

Enfim, agradeço a todos, que direta ou indiretamente, contribuíram para esta conquista.

“É preciso revestir as licitações e contratos públicos de total transparência, mediante a universalização das tecnologias da informação e comunicação e possibilitar à sociedade o acesso a todos os atos dos procedimentos licitatórios.”

Luis Inácio Lula da Silva

RESUMO

MORO, Érica Colombo. **A aplicabilidade do pregão eletrônico nos processos licitatórios realizados pelas Prefeituras Municipais da AMREC – Associação dos Municípios da Região Carbonífera**. 2013. 108 p. Orientadora: Prof^a Esp. Marlucci Freitas Bitencourt. Trabalho de Conclusão do Curso de Ciências Contábeis. Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC. Criciúma/SC.

Os órgãos integrantes da administração pública, quando da necessidade de contratar, para adquirir bens e serviços; ou alienar, submetem-se ao procedimento licitatório. Dentre as modalidades de licitação aplicáveis a este processo, tem-se o pregão, a mais recente das modalidades, que desdobra-se de duas formas: presencial e eletrônico. O pregão presencial é aquele efetuado em sessão pública, com a presença física dos licitantes. Já o pregão na forma eletrônica, inversamente, realiza-se por meio de sessão via *internet*. Deste modo, o presente estudo visa verificar a aplicabilidade do pregão eletrônico em um grupo de entes públicos: as Prefeituras Municipais da região carbonífera. Objetiva-se, principalmente, constatar se a população do estudo de caso utiliza-se do pregão eletrônico, bem como verificar sua percepção acerca de tal modalidade licitatória. Desta forma, a pesquisa se caracteriza como descritiva e explicativa, com procedimentos que abrangem pesquisa bibliográfica e estudo de caso com o método *survey*, compreendendo a aplicação de questionário eletrônico nos doze municípios integrantes da AMREC. Já a abordagem do problema é realizada pela junção das pesquisas qualitativa e quantitativa. Com base nos resultados obtidos com a pesquisa, é possível verificar que a população do estudo de caso, não faz uso do pregão na forma eletrônica, porém, a maior parte dos municípios apresenta interesse em utilizá-lo, uma vez que a modalidade proporciona uma série de vantagens, apesar das dificuldades elencadas pelos participantes da pesquisa. Conclui-se, portanto, que o pregão eletrônico, embora não utilizado pelos municípios, é passível de aplicação aos mesmos, bastando apenas algumas adequações necessárias à operacionalização da referida modalidade.

Palavras-chave: Administração pública. Procedimento licitatório. Pregão eletrônico.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 – Entidades componentes da administração indireta	20
Quadro 01 – Limites de valores para a determinação das modalidades licitatórias ..	47
Figura 02 – Etapas da fase interna do pregão	58
Quadro 02 – Amplitude da publicidade do pregão	59
Quadro 03 – Regras da fase externa do pregão	59
Quadro 04 – Regras da sessão pública no pregão eletrônico	68
Figura 03 – Fluxo operacional do ambiente do pregão eletrônico	71
Figura 04 – Vantagens atribuídas ao pregão eletrônico	73
Figura 05 – Desvantagens atribuídas ao pregão eletrônico	74
Figura 06 – Mapa da AMREC	79

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Sexo do respondente.....	81
Gráfico 02 – Faixa etária do respondente	82
Gráfico 03 – Escolaridade do respondente	82
Gráfico 04 – Área de formação do respondente.....	83
Gráfico 05 – Função/cargo do respondente no ente público.....	84
Gráfico 06 – Situação do respondente no ente público.....	84
Gráfico 07 – Tempo de atuação do respondente na Prefeitura Municipal.....	85
Gráfico 08 – Tempo de atuação do respondente na área de licitação	85
Gráfico 09 – Cursos de capacitação do respondente na área específica do pregão eletrônico.....	86
Gráfico 10 – Modalidade licitatória mais utilizada no município	87
Gráfico 11 – Utilização do pregão nos municípios	88
Gráfico 12 – Tipo de pregão utilizado no município	88
Gráfico 13 – Interesse do município em utilizar o pregão na forma eletrônica	89
Gráfico 14 – Motivos do interesse do município em utilizar o pregão eletrônico	89
Gráfico 15 – Motivos do não interesse do município em utilizar o pregão eletrônico	90
Gráfico 16 – Regulamentação do pregão eletrônico no município	91
Gráfico 17 – Recursos tecnológicos do município.....	91
Gráfico 18 – Estrutura organizacional do município	92
Gráfico 19 – Do melhor processo de compras: pregão eletrônico.....	93
Gráfico 20 – Dos ganhos de tempo com o pregão eletrônico.....	93
Gráfico 21 – Da redução de custos com o pregão eletrônico.....	94
Gráfico 22 – Da transparência e confiabilidade do pregão eletrônico	95
Gráfico 23 – Da agilidade do pregão eletrônico	95
Gráfico 24 – Da aquisição de produtos de alta qualidade com o pregão eletrônico	96
Gráfico 25 – Da inibição do conluio no pregão eletrônico	97
Gráfico 26 – Da ausência física do licitante no pregão eletrônico	97
Gráfico 27 – Do despreparo dos fornecedores no pregão eletrônico	98
Gráfico 28 – Da amplitude geográfica do pregão eletrônico.....	99
Gráfico 29 – Da ocorrência de fraudes no pregão eletrônico	99
Gráfico 30 – Da consideração acerca da opinião do pregoeiro.....	100
Gráfico 31 – Da participação do pregoeiro em cursos de capacitação	101

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMREC – Associação dos Municípios da Região Carbonífera

AMSESC – Associação dos Municípios do Sul do Estado de Santa Catarina

ART. – Artigo

CGC – Cadastro Geral de Contribuintes

CPF – Cadastro de Pessoas Físicas

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

SICAF – Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores

SISG – Sistema de Serviços Gerais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 TEMA E PROBLEMA	13
1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA	14
1.3 JUSTIFICATIVA	15
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	17
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	17
2.1.1 Administração direta	19
2.1.2 Administração indireta	19
2.1.3 Princípios da administração pública	21
2.1.3.1 Princípio da legalidade	21
2.1.3.2 Princípio da impessoalidade	22
2.1.3.3 Princípio da moralidade	23
2.1.3.4 Princípio da publicidade	24
2.1.3.5 Princípio da eficiência	25
2.2 LICITAÇÃO	26
2.2.1 Tipos de licitação	29
2.2.1.1 Menor preço	29
2.2.1.2 Melhor técnica	30
2.2.1.3 Técnica e preço	31
2.2.1.4 Maior lance ou oferta	31
2.2.2 Princípios da licitação	32
2.2.2.1 Princípio da legalidade	32
2.2.2.2 Princípio da impessoalidade	33
2.2.2.3 Princípio da moralidade	33
2.2.2.4 Princípio da igualdade	34
2.2.2.5 Princípio da publicidade	35
2.2.2.6 Princípio da probidade administrativa	36
2.2.2.7 Princípio da vinculação ao instrumento convocatório	37
2.2.2.8 Princípio do julgamento objetivo	37
2.2.3 Dispensa e inexigibilidade	38
2.2.4 Procedimentos da licitação na administração pública	40
2.2.4.1 Audiência pública	40

2.2.4.2 Edital	41
2.2.4.3 Habilitação dos licitantes	42
2.2.4.4 Julgamento e classificação das propostas	44
2.2.4.5 Homologação e adjudicação	45
2.2.4.6 Anulação e revogação da licitação	46
2.2.5 Modalidades de licitação	46
2.2.5.1 Concorrência	47
2.2.5.2 Tomada de preços.....	48
2.2.5.3 Convite	49
2.2.5.4 Concurso	50
2.2.5.5 Leilão.....	51
2.2.5.6 Pregão.....	51
2.3 PREGÃO	52
2.3.1 Regulamentação.....	53
2.3.2 Princípios correlatos do pregão.....	53
2.3.2.1 Celeridade	54
2.3.2.2 Finalidade.....	54
2.3.2.3 Razoabilidade.....	55
2.3.2.4 Proporcionalidade.....	55
2.3.2.5 Competitividade.....	55
2.3.2.6 Justo e menor preço.....	56
2.3.2.7 Seletividade e comparação objetiva das propostas.....	56
2.3.3 Fases do pregão	57
2.3.3.1 Fase interna ou preparatória	57
2.3.3.2 Fase externa ou procedimental	59
2.3.4 Tipos de pregão.....	62
2.3.4.1 Pregão presencial.....	63
2.3.4.2 Pregão eletrônico	63
2.4 PREGÃO ELETRÔNICO.....	63
2.4.1 Participantes	65
2.4.1.1 Autoridade competente	65
2.4.1.2 Pregoeiro.....	65
2.4.1.3 Equipe de apoio.....	66
2.4.1.4 Licitante	66

2.4.2 Procedimentos do pregão eletrônico	67
2.4.3 Vantagens	72
2.4.4 Desvantagens	73
3 METODOLOGIA	75
3.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO.....	75
3.2 PROCEDIMENTOS PARA COLETA E ANÁLISE DOS DADOS.....	77
4 ESTUDO DE CASO	79
4.1 AMREC – ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO CARBONÍFERA	79
4.2 PROCEDIMENTOS PARA A ELABORAÇÃO DA PESQUISA.....	81
4.3 PERFIL DOS RESPONDENTES.....	81
4.4 APLICABILIDADE DO PREGÃO ELETRÔNICO NOS MUNICÍPIOS DA AMREC	86
4.5 ANÁLISE E DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ENCONTRADA NOS MUNICÍPIOS	101
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	103
REFERÊNCIAS.....	105

1 INTRODUÇÃO

Neste capítulo, aborda-se inicialmente o tema e o problema da presente pesquisa. Na sequência, apresenta-se o objetivo geral e os objetivos específicos que fixarão as diretrizes do trabalho monográfico. Por fim, expõe-se a justificativa da pesquisa, que evidenciará a importância, bem como a contribuição, do estudo em questão.

1.1 TEMA E PROBLEMA

A administração pública desempenha atividades consideradas fundamentais para a sociedade, uma vez que sua existência faz-se necessária para a realização do bem comum. Para tanto, a mesma deve zelar pelo correto emprego e utilização dos seus recursos, em prol da eficiência administrativa e do interesse público.

O ordenamento brasileiro, em sua Constituição Federal de 1988, art. 37, inciso XXI, instituiu a obrigatoriedade da execução do processo licitatório para todas as contratações de obras e serviços, e aquisições e/ou alienações de bens (não enquadradas como dispensa ou inexigibilidade), efetuadas pelo poder público no exercício de suas funções.

Dispõe a Lei nº 8.666/1993, que além dos órgãos integrantes da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as organizações públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios são obrigadas a licitar.

Regulamentada no Brasil pela supracitada lei, a licitação, destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração, ou seja, aquela menos onerosa e com a melhor qualidade possível. Constitui-se também, de um amplo e promissor mercado para os interessados em contratar com os órgãos públicos, assegurando oportunidades iguais a todos os fornecedores, desde que comprovem sua idoneidade.

Diante do desenvolvimento do processo de globalização e dos recorrentes avanços tecnológicos, tornou-se imprescindível o estabelecimento de uma modalidade licitatória apta à acompanhar a modernização mundial, ocasião em que instituiu-se a modalidade do pregão, por meio do advento da Lei nº 10.520/2002, e, na sequência, com a instituição do Decreto nº 5.450/2005, sua regulamentação na forma eletrônica.

Considera-se a forma eletrônica como um aperfeiçoamento do pregão presencial, visto que a maior parte do procedimento licitatório é efetuado via *internet*. Utilizando-se dessa modalidade, inúmeros são os benefícios aos envolvidos, tais como: expansão do número de concorrentes, e; aumento da competitividade e redução das despesas do ente público e dos fornecedores inclusos no certame, já que o processo licitatório é efetuado sem a presença física dos licitantes. Diante disso, sabe-se que a aplicação dessa nova modalidade traz implicações práticas diversas, surgindo então a necessidade de verificar sua aplicabilidade bem como as motivações/desmotivações para sua utilização.

Deste modo, esta pesquisa busca responder a seguinte questão-problema: Qual a aplicabilidade do pregão eletrônico nos processos licitatórios realizados pelas Prefeituras Municipais da AMREC – Associação dos Municípios da Região Carbonífera?

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo geral deste estudo consiste em verificar a aplicabilidade do pregão eletrônico nos processos licitatórios realizados pelas Prefeituras Municipais da AMREC – Associação dos Municípios da Região Carbonífera.

Para atingir o objetivo geral, têm-se como objetivos específicos:

- Conceituar administração pública e seus princípios constitucionais;
- Averiguar, conforme literatura específica, conceitos inerentes à licitação e à Lei nº 8.666/1993, descrevendo as modalidades de licitação pública, dando enfoque à modalidade do pregão;
- Analisar a Lei nº 10.520/2002, que dispõe sobre o pregão, e o Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta o pregão eletrônico, e;

- Levantar e analisar, por meio de estudo de caso, a aplicabilidade e as motivações/desmotivações para a utilização do pregão eletrônico, nos processos licitatórios realizados pelas Prefeituras Municipais da AMREC – Associação dos Municípios da Região Carbonífera.

1.3 JUSTIFICATIVA

O pregão eletrônico, modalidade licitatória instituída com a finalidade de acelerar o processo de aquisições e poupar os recursos públicos, é caracterizado como um aprimoramento do regime de licitações para os entes públicos, uma vez que expande as oportunidades de participação aos interessados em comercializar bens ou prestar serviços comuns, e aumenta a competitividade nos processos licitatórios, ocasionando, conseqüentemente, economicidade aos cofres públicos.

Paludo (2005, p. 144), acerca do pregão, considera que:

trata-se da mais recente modalidade de licitação, que tem por objetivo criar mecanismos de agilização e economia nas contratações públicas para bens e serviços de uso corriqueiro pela administração pública. [...] A utilização do pregão constitui oportunidade para as administrações municipais de reduzir os dispêndios de recursos públicos nas contratações, de forma que melhor atenda a demanda de necessidades locais.

Conforme Rosa (2010), quando do processo licitatório, deve-se adotar preferencialmente a modalidade pregão, em sua forma eletrônica, nos casos em que o objeto pretendido referir-se a bens e serviços comuns, ofertados por muitos fornecedores e comparáveis entre si com facilidade.

Diante do exposto, a contribuição teórica desta pesquisa está expressa na exploração da fundamentação do tema, apresentando os aspectos legais e teóricos das licitações, com enfoque à modalidade pregão na forma eletrônica.

Considerando que a proposta deste trabalho consiste em apresentar comparativamente as modalidades de licitação admitidas no Brasil, a realização da atual pesquisa, constitui a contribuição prática de tal estudo, visto que proporcionará aos gestores públicos informações acerca das vantagens e desvantagens da utilização da modalidade licitatória pregão eletrônico.

O eficiente emprego dos recursos públicos e a realização do negócio mais vantajoso, bem como a divulgação, facilidade de participação e acompanhamento dos certames licitatórios, são aspectos de interesse altamente social, visto que a

sociedade é a beneficiária de todo o processo aquisitivo realizado pela administração pública, e deseja conhecer e acompanhar as informações dos gastos despendidos no procedimento licitatório. Dessa forma, a contribuição social consiste na divulgação e transparência dos resultados obtidos nos municípios, evidenciados por meio desta pesquisa.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O referencial teórico tem por objetivo abordar, por meio de pesquisa bibliográfica, assuntos pertinentes ao desenvolvimento do trabalho.

Primeiramente, serão apresentados conceitos inerentes à administração pública e seus princípios, e na sequência, explana-se os preceitos relacionados ao processo licitatório, enfatizando a modalidade pregão, em sua forma eletrônica, de modo a fornecer subsídios para a realização do estudo de caso.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A administração pública, de forma genérica, é conceituada por Meirelles (2005), como o conjunto de órgãos e entes estatais direcionados à execução de serviços que visam o bem comum da coletividade.

O ato de administrar, não só compreende a prestação de serviços públicos, pois conforme Di Pietro (1998 apud SANTOS, 2003, p. 127), “o vocábulo administração abrange tanto a atividade de planejar, dirigir, comandar, quanto a atividade subordinada de executar.”

Basicamente, explana-se o termo administração pública nos sentidos subjetivo (formal), objetivo (material) e operacional, conforme Meirelles (2005, p. 64),

em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

Na ideologia de que administrar compreende planejar e executar, Santos (2003, p. 127), considera que a administração pública pode ainda ser elucidada sob os sentidos amplo e estrito:

em sentido amplo e no aspecto subjetivo, abrange os órgãos governamentais (governo) e os órgãos administrativos; também em sentido amplo mas no aspecto objetivo, abrange a função política e a administrativa. Em sentido estrito [...] compreende:

- a) as pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos que exercem a função administrativa (aspecto subjetivo);
- b) a atividade administrativa exercida por aqueles entes (aspecto objetivo).

Com o intuito de disponibilizar o conjunto de atividades e bens necessários à coletividade, além de atender plenamente as necessidades coletivas, o Estado encontra-se distribuído em três funções: normativa/legislativa, administrativa/executiva e judicial; decorrentes, respectivamente, dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. (KOHAMA, 2003).

A administração pública é exercida predominantemente pelo Poder Executivo, pois de acordo com Moraes (2008, p. 34),

a função executiva é aquela que absorve a maior parcela da administração pública. O Poder Executivo é o responsável pela efetivação das ações voltadas ao público e à satisfação de toda coletividade. [...] Não se pode negar que a função administrativa é exercida pelos agentes públicos dos três Poderes com vistas a alcançar os objetivos da República. Assim, dentro dos Poderes Legislativo e Judiciário são exercidas atividades administrativas internas com o objetivo de gerir seus próprios interesses, visando, primordialmente, a satisfação do interesse coletivo [...].

Corroborando o exposto, Justen Filho (2011, p. 232), afirma que “[...] a administração pública compreende o Poder Executivo, mas também o Judiciário e o Legislativo enquanto exercentes de atividade administrativa.”

Portanto, a organização propriamente dita da administração pública restringe-se ao Poder Executivo, contudo não inclui somente a administração da União, mas todas as esferas federativas, quais sejam: a administração federal, a administração estadual, a administração do Distrito Federal e a administração municipal. (KOHAMA, 2003).

Quanto ao campo de atuação da administração pública, o autor (2003, p. 34) considera que: “[...] conforme delineado pela organização da execução dos serviços, compreende os órgãos da administração direta ou centralizada e os da administração indireta ou descentralizada.”

Por sua vez, os órgãos e entidades da administração direta e indireta, na consecução de suas atividades, regem-se por normas e preceitos gerais, sendo estes considerados princípios jurídicos da administração pública brasileira. (MEDAUAR, 2007).

Uma vez citadas as tipologias da administração pública, faz-se necessário conceituá-las, conforme literatura específica.

2.1.1 Administração direta

Conforme disposto no Decreto-Lei nº 200/1967, art. 4º, inciso I, a administração direta federal se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

De acordo com Kohama (2003, p. 34), a administração direta, também versada como centralizada,

[...] é a constituída dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios, no âmbito federal, e do Gabinete do Governador e Secretarias de Estado, no âmbito estadual, e, na administração municipal, deve seguir estrutura semelhante.

De modo geral, englobando todos os âmbitos administrativos, Medauar (2007, p. 59), define a administração direta como “[...] o conjunto dos órgãos integrados na estrutura da chefia do executivo e na estrutura dos órgãos auxiliares da chefia do executivo.”

Acerca das principais características atribuídas à administração direta, cita-se o vínculo de subordinação que une seus órgãos e a desconcentração administrativa. Quanto à hierarquia, esta parte do chefe do executivo para seus auxiliares diretos, e destes para seus subordinados. No que diz respeito à divisão de tarefas e atribuições entre os diversos órgãos, esta ocorre do chefe do executivo para seus auxiliares diretos, e destes para órgãos e autoridades subordinadas. (MEDAUAR, 2007).

Após explanação acerca da administração direta, faz-se, para fins comparativos, a conceituação da administração indireta.

2.1.2 Administração indireta

A administração indireta ou descentralizada é conceituada por Kohama (2003, p. 35), como a “[...] atividade administrativa, caracterizada como serviço público ou de interesse público, transferida ou deslocada do Estado, para outra entidade por ele criada ou cuja criação é por ele autorizada.”

A administração indireta, segundo dispõe o Decreto-Lei nº 200/1967, art. 4º, inciso I, compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de

personalidade jurídica própria: autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações públicas; as quais são elucidadas na figura a seguir.

Figura 01 – Entidades componentes da administração indireta



Fonte: Adaptado de Justen Filho, 2011

Medauar (2007, p. 65), acerca das entidades que compõem a administração indireta considera que:

em cada nível de administração, o conjunto dessas entidades personalizadas forma a administração indireta desse nível. Há, portanto, administração indireta federal, administração indireta estadual e administração indireta municipal, se a dimensão do Estado-membro e do município comportar.

Para a autora, geralmente, tais entidades atrelam-se a um órgão integrante da administração direta, cujo campo de competência está relacionado com sua atividade predominante. Segundo a mesma, uma das peculiaridades da administração indireta diz respeito à especialidade dos entes integrantes, visto que cada entidade destina-se à prestação de determinada espécie de serviço público.

Diante da explanação das tipologias da administração pública, torna-se necessário abordar os princípios que as regem.

2.1.3 Princípios da administração pública

Moraes (2008, p. 35), conceitua os princípios, sinteticamente, como “[...] as proposições¹ diretoras de uma ciência; é onde se inicia, é a origem, o começo, a base que suporta o desenvolvimento posterior da ciência.” De forma conclusiva, Meirelles (2005, p. 87), acredita que os princípios públicos,

constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los² é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar³ o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.

Os princípios apresentam função positiva ao exercerem influência na concepção de normas e no exercício da interpretação e integração do direito; deste modo, operam na atividade de criação, desenvolvimento e efetivação do direito, da justiça e da paz social. Quanto à função negativa, esta diz respeito à rejeição de normas e preceitos que os contradizem. (MEDAUAR, 2007).

Estabelece a Constituição Federal, em seu art. 37, que a administração pública direta e indireta dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, submete-se a alguns princípios, a saber: os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência; que serão explanados a seguir.

2.1.3.1 Princípio da legalidade

A legalidade, como princípio da administração pública, segundo Meirelles (2005, p. 87), denota que:

[...] o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se

¹ Dicionário Aurélio (1993). Significado pág. 446: Ato ou efeito de propor; proposta.

² Dicionário Aurélio (1993). Significado pág. 471: Pôr em segundo plano; desprezar.

³ Dicionário Aurélio (1993). Significado pág. 392: Não se lembrar; esquecer.

pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Destarte, a administração pública só pode fazer o que a lei permite, pois conforme Di Pietro (2005, p. 68), o ente público “[...] não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, depende de lei.”

De forma complementar, Moraes (2008, p. 39), relata que o princípio da legalidade “[...] vincula o ato administrativo à existência de uma norma. Diferente da pessoa privada, que pode fazer tudo que a lei não proíbe, o administrador público está adstrito a agir se houver previsão legal.”

Na concepção de Dworkin (2000 apud MORAES, 2008, p. 39), o referido princípio “afigura-se como sendo a base do Estado de Direito, em que todo e qualquer conflito deve ser resolvido em favor daquele que possui seu direito escrito naquele livro.”

O princípio constitucional da legalidade, conforme Figueiredo (2004), é considerado como conquista do Estado de Direito, visto que objetiva evitar que os cidadãos sujeitem-se ao abuso de poder. Portanto, a obrigação de fazer ou deixar de fazer algo, dá-se sempre em decorrência de lei.

2.1.3.2 Princípio da impessoalidade

A impessoalidade, na concepção de Di Pietro (2002), relaciona-se ao impedimento da administração pública de operar visando beneficiar ou prejudicar indivíduos, uma vez que o interesse público deve prevalecer.

O princípio da impessoalidade veta discriminações ou diferenciações, pois conforme Moraes (2008, p. 40), “[...] impõe ao ato administrativo o caráter geral e impessoal, atingindo todos os administrados com a mesma intensidade.”

De acordo com Medauar (2009, p. 129), com a instituição deste princípio,

[...] a Constituição visa obstaculizar atuações geradas por antipatias, simpatias, objetivos de vingança, represálias, nepotismo, favorecimentos diversos, muito comuns em licitações, concursos públicos, exercício do poder de polícia. Busca, desse modo, que predomine o sentido de função, isto é, a ideia de que os poderes atribuídos finalizam-se ao interesse de toda a coletividade, portanto a resultados desconectados de razões pessoais.

Deste modo, “não pode a administração agir por interesses políticos, interesses particulares, públicos ou privados, interesses de grupos.” (FIGUEIREDO, 2004, p. 63).

Para Silva (1994 apud MORAES, 2007, p. 83), no princípio da impessoalidade “o administrador é um executor do ato, que serve de veículo de manifestação da vontade estatal.” Segundo o autor, as realizações das atividades governamentais não são do administrador, e sim do ente público em nome do qual atuou.

2.1.3.3 Princípio da moralidade

A moralidade, no entendimento de Moraes (2008), exige do administrador público, comportamento ético, legal e honesto. Conforme o autor, a moralidade administrativa não se confunde com a moralidade comum, própria de cada indivíduo, visto que aquela trata-se de moralidade social, típica da administração pública.

Desta forma, para Figueiredo (2004, p. 57), o princípio da moralidade corresponde “ao conjunto de regras de conduta da Administração que, em determinado ordenamento jurídico, são consideradas os *standards* comportamentais que a sociedade deseja e espera.”

A moralidade administrativa, na percepção de Di Pietro (2002, p. 78), pode ser definida como:

o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da administração; implica saber distinguir não só o bem e o mal, o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, mas também entre o honesto e o desonesto; há uma moral institucional, contida na lei, imposta pelo Poder Legislativo, e há a moral administrativa, que é imposta de dentro e vigora no próprio ambiente institucional e condiciona a utilização de qualquer poder jurídico, mesmo o discricionário.⁴

Para Moraes (2007), no princípio da moralidade não basta ao gestor o rigoroso cumprimento da legalidade, devendo, no exercício de sua função, estar também em conformidade com os preceitos éticos da razoabilidade e justiça, visto que a moralidade estabelece pressuposto de regularidade dos atos da administração pública.

⁴ Dicionário Aurélio (1993). Significado pág. 189: Que procede ou se exerce à discricção; arbitrário.

Cabe destacar, assim como o fez Moraes (2008, p. 40), que “se o ato administrativo for ilegal por natureza, será imoral. O contrário, por sua vez, não se verifica. A legalidade do ato não importa, necessariamente, sua moralidade.”

Por fim, para fins de fixação, cita-se Di Pietro (2002, p. 79), a qual garante que:

sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.

A conduta do gestor público em desacordo com o princípio da moralidade administrativa, constitui-se de ato de improbidade⁵, previsto na Constituição Federal, art. 37, § 4º, e sancionado com as penalidades previstas em lei. (MORAES, 2007).

2.1.3.4 Princípio da publicidade

A publicidade é princípio constitucional de extrema importância para a efetivação da cidadania, pois de acordo com Moraes (2008, p. 45), “por meio dele, a administração deve dar conhecimento ao público em geral de seus atos, de modo a colocá-los sob o crivo da sociedade.”

Segundo Moraes (2007, p. 87),

a publicidade faz-se pela inserção do ato no Diário Oficial ou por edital afixado no lugar próprio para divulgação de atos públicos, para conhecimento do público em geral e, conseqüentemente, início da produção de seus efeitos, pois somente a publicidade evita os dissabores⁶ existentes em processos arbitrariamente sigilosos, permitindo-se os competentes recursos administrativos e as ações judiciais próprias.

O acesso aos dados e informações oriundas dos entes públicos, deve ocorrer não somente nos casos de interesse do próprio indivíduo, mas também em questões de interesse geral e coletivo. (MEDAUAR, 2009).

⁵ Dicionário Aurélio (1993). Significado pág. 297: Desonestidade.

⁶ Dicionário Aurélio (1993). Significado pág. 190: Desgosto, aborrecimento.

Na ideologia de Moraes (2008, p. 46), é essencial distinguir publicação de publicidade, pois “a publicidade pode não acontecer mesmo ocorrendo a publicação. Publicidade é o público, o conhecido, e não, o publicado.”

Para Habermas (1984 apud MORAES, 2008, p. 45), a publicidade objetiva considerar a opinião pública, visto que “[...] com o conhecimento do ato, o público externo pode aprovar, criticar ou impugnar⁷ tal ato.”

Portanto, o princípio da publicidade é a efetivação da cidadania, uma vez que ao apreciar os atos da administração pública, o cidadão detém a possibilidade de participar efetivamente das ações governamentais. (MORAES, 2008).

A ressalva a este direito, segundo Medauar (2009), está relacionada à necessidade de sigilo, imprescindível à segurança da sociedade e do Estado; à preservação da intimidade; da vida privada; da honra e da imagem das pessoas, estes considerados invioláveis pela Constituição Federal.

2.1.3.5 Princípio da eficiência

A eficiência é princípio da administração pública que orienta sua atuação, pois conforme Medauar (2009, p. 132), “o vocábulo liga-se à ideia de ação, para produzir resultado de modo rápido e preciso.” Ainda na ideologia da autora, quando relacionado à administração pública, este princípio implica na execução das atividades de maneira célere e precisa, satisfazendo as necessidades coletivas.

De acordo com Moraes (2007, p. 91), o princípio da eficiência,

é aquele que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução⁸ 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 dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir maior rentabilidade social.

Meirelles (1996 apud DI PIETRO, 2002, p. 83), cita a eficiência como um dos deveres dos entes públicos, definindo-o como,

⁷ Dicionário Aurélio (1993). Significado pág. 297: Contrariar com razões; refutar, contestar.

⁸ Dicionário Aurélio (1993). Significado pág. 419: Em que há, ou que envolve perseguição.

o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.

Enfim, “ser eficiente nada mais é do que ter a capacidade de identificar a real necessidade da sociedade e adequar as ações de modo proporcional e racional visando o seu atendimento.” (MORAES, 2008, p. 48).

Deste modo, após feitas as considerações acerca da administração pública e seus princípios, faz-se essencial conceituar a licitação e suas particularidades.

2.2 LICITAÇÃO

Define-se a licitação, segundo Meirelles (2005), como o processo realizado pela administração pública, que elegerá a proposta mais satisfatória, quando da necessidade desta de contratar, comprar, alienar ou conceder. Complementando o exposto, Moraes (2008, p. 173), considera que:

licitação é o procedimento administrativo formal pelo qual um ente público, quando deseja adquirir bens, contratar serviços ou alienar bens, abre a todos os interessados que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório (edital ou carta-convite – lei interna da licitação e do contrato), a possibilidade de formularem propostas, dentre as quais seleciona e aceita a mais vantajosa e conveniente.

Para Di Pietro (2011, p. 356), “ao falar-se em procedimento administrativo, está se fazendo referência a uma série de atos preparatórios do ato final objetivado pela administração.” Ainda conforme a autora, o processo licitatório, portanto, abrange a prática de procedimentos, ou seja, uma série de atos jurídicos que visam a formação da vontade contratual.

O instrumento convocatório previsto em lei (edital ou convite) visa estabelecer as condições a serem observadas para a participação no certame, pois segundo Justen Filho (2011, p. 449), “o ato convocatório da licitação define o objeto, estabelece pressupostos de participação e regras para julgamento.”

A seleção da proposta mais conveniente para a administração pública, conforme Justen Filho (2011, p. 450), relaciona-se à junção dos aspectos da

qualidade e da onerosidade, onde prima-se pela escolha da prestação com a maior qualidade e com o menor custo possível. Segundo o autor,

a maior vantagem se apresenta quando a administração pública assume o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obriga a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a administração pública.

Tratando dos objetivos do processo licitatório, a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 3º, dispõe que a licitação destina-se também a promover o desenvolvimento nacional e a garantir a observância do princípio da isonomia. Nos dizeres de Justen Filho (2011), a promoção do desenvolvimento nacional constitui função normatizadora exclusiva e independente para a licitação, estando relacionada ao aproveitamento da contratação para alavancar o desenvolvimento nacional, interferindo sobre os setores econômicos, sociais, tecnológicos, etc. Por sua vez, a isonomia entre os licitantes, configura-se na vedação à discriminações e diferenciações discricionárias, oriundas de preferências particulares do agente público.

Destarte, para fins de melhor compreensão dos preceitos sobre licitação, elucida-se o significado de algumas expressões aplicadas à matéria, constantes na Lei nº 8.666/1993, art. 6º, e enumeradas por Medauar (2010, p. 189):

Licitante: é a denominação conferida a quem participa da licitação;

Obra: é a construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação (inc. I);

Serviço: atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a administração, como demolição, conserto, instalação, montagem, conservação, reparação, manutenção, transporte, publicidade, trabalhos técnico-profissionais, etc. (inc. II);

Compra: aquisição remunerada de bens (inc. III);

Alienação: transferência de domínio de bens a terceiros (inc. IV).

Estabelece a Constituição Federal, em seu art. 37, inciso XXI, que quando da necessidade de celebrar contratos administrativos, a administração pública deve valer-se do certame licitatório, exceto nos casos previstos em lei:

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

Assim, é possível afirmar que há a necessidade de realizar o processo licitatório anteriormente às contratações de obras/serviços e aquisições/alienações de bens, já que a licitação antecede o contrato administrativo, sendo este, conseqüentemente, o resultado do certame licitatório, pois conforme afirma Medauar (2010, p. 187), “[...] entre a verificação da necessidade de contratar e a celebração do contrato, realiza-se a licitação.”

Ressalta-se que a licitação é somente um procedimento administrativo, não garantindo direito de firmação de contrato ao vencedor, pois de acordo com Meirelles (2005, p. 268), “realmente, concluída a licitação, não fica a administração obrigada a celebrar o contrato, mas, se o fizer, há de ser com o proponente⁹ vencedor.”

Para melhor entendimento, apresenta-se as ações dos entes públicos que dependem de licitação, conforme Paludo (2005, p. 137):

- Execução de obras públicas, incluindo reformas;
- Contratação de serviços, de qualquer natureza;
- Compras de bens permanentes (máquinas, equipamentos, *softwares*, etc.);
- Contratação de fornecimento de mercadorias, materiais, incluindo medicamentos;
- Aquisição de bens imóveis;
- Alienação de bens móveis;
- Alienação de bens imóveis;
- Concessão de serviços públicos;
- Permissão de serviços públicos;
- Permissão de uso de bens imóveis públicos;
- Locação de imóveis para uso do serviço público.

As regras basilares pertinentes à licitação e aos contratos administrativos estão disciplinadas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que em seu art. 1º, parágrafo único, elenca os entes da administração pública que estão sujeitos às normas da referida lei:

esta lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Parágrafo único: subordinam-se ao regime desta lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

⁹ Dicionário Aurélio (1993). Significado pág. 446: Que ou quem propõe.

Assim sendo, após exposição sintética do processo licitatório, abordam-se os tipos de licitação existentes.

2.2.1 Tipos de licitação

Os tipos de licitação, conforme Moraes (2008), constituem os critérios de julgamento e classificação das propostas para a seleção daquela mais vantajosa ao ente público.

Maffini (2008, p. 138), destaca que a seleção do tipo de licitação ocorre anteriormente à instauração do processo, sendo que,

[...] tal escolha deve seguir os seguintes critérios: a) a regra geral é a de que seja escolhido o tipo “menor preço”. Assim, se não houver qualquer norma legal em sentido contrário, escolhe-se o menor preço como critério de julgamento; b) para que se escolham outros tipos, deve existir regra legal que assim disponha. Daí por que utiliza-se:
 b.1) o maior lance e preço, para a alienação de bens ou concessão de direito real de uso (art. 45, § 1º, IV, da Lei 8.666/1993);
 b.2) técnica e preço, para a contratação de bens e serviços de informática, ressalvado o caso de Decreto do Poder Executivo indicar outro tipo (art. 45, § 4º, da Lei 8.666/1993);
 b.3) melhor técnica ou técnica e preço, para serviços de natureza predominantemente intelectual (art. 46 da Lei 8.666/1993).

Conforme disposto na Lei nº 8.666/1993, art. 45, § 1º, os tipos de licitação aplicáveis a qualquer modalidade, ressalvada o concurso, que possui critérios próprios de seleção, constituem-se de: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta; os quais são especificados nos tópicos seguintes.

2.2.1.1 Menor preço

O tipo licitatório menor preço consiste na regra geral das licitações, pois de acordo com Mazza e Andrade (2011, p. 71), “determina que será vencedor o licitante que apresentar proposta de acordo com as especificações do edital ou carta-convite e ofertar o menor preço [...]”.

A Lei das Licitações, em seu art. 44, § 3º, dispõe que a administração pública não aceitará proposta “[...] que apresente preços global ou unitários simbólicos, irrisórios ou de valor zero, incompatíveis com os preços dos insumos e salários de mercado.”

O menor preço é definido por Moraes (2008, p. 226), como sendo o tipo de licitação,

aplicável para a seleção da proposta mais vantajosa para a administração no aspecto meramente econômico, obedecidas as especificações do edital. Com isso, não basta oferecer o menor preço. As exigências constantes no edital, como qualidade, durabilidade e outros elementos necessários e específicos de cada objeto, devem ser comprovadas pelo licitante e aferidas¹⁰ pela administração.

Quanto à classificação dos licitantes considerados qualificados, esta dar-se-á pela ordem crescente dos preços propostos, consoante disposto na Lei nº 8.666/1993, art. 45, § 3º.

2.2.1.2 Melhor técnica

É o tipo de licitação empregado exclusivamente para a contratação de serviços de natureza intelectual, tais como elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão, gerenciamento, engenharia consultiva e estudos técnicos. (MAZZA E ANDRADE, 2011).

Segundo Moraes (2008, p. 227), este tipo licitatório tem como intuito “[...] selecionar a proposta que apresente a melhor técnica dentre aquelas que atingirem a valoração mínima, com parâmetro na proposta de menor preço.” Ainda conforme o autor, o ente público, explicitará no instrumento convocatório o preço máximo que está disposto a pagar pelo objeto da licitação.

Quanto ao procedimento das licitações do tipo melhor técnica, dispõe a Lei nº 8.666/1993, art. 46, § 1º, que inicialmente abrem-se os envelopes contendo as propostas técnicas dos licitantes antecipadamente qualificados, efetuando a avaliação/classificação dessas propostas conforme os critérios estabelecidos. Posteriormente, serão abertas as propostas de preço daqueles que alcançaram a valorização mínima determinada no edital, para então efetuar a negociação com os licitantes melhores posicionados, pela ordem de classificação, até a obtenção do acordo entre as partes.

¹⁰ Dicionário Aurélio (1993). Significado pág. 14: Conferir com os respectivos padrões.

2.2.1.3 Técnica e preço

Assim como na licitação do tipo melhor técnica, a técnica e preço é utilizada exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual. (MAZZA E ANDRADE, 2011).

Nesta tipologia, a classificação ocorre por meio de um ajuste entre a proposta técnica e a proposta preço, pois conforme Moraes (2008, p. 230),

ao usar a licitação do tipo melhor técnica, a administração visa à contratação do licitante que tiver obtido a maior valoração na proposta técnica. Para tanto, após a abertura inicia a negociação com o seu autor, para contratá-lo pelo menor preço entre todas as propostas. Já no tipo técnica e preço não haverá negociação: a administração não terá a prerrogativa¹¹ de preferir a melhor técnica apresentada. Para se chegar ao vencedor será feita uma operação matemática de modo a se obter uma média ponderada entre a valoração da técnica e a valoração do preço.

De forma complementar ao exposto, dispõe a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 46, § 2º, que a média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preço, dar-se-á de acordo com os pesos preestabelecidos no instrumento convocatório.

2.2.1.4 Maior lance ou oferta

Na visão de Mazza e Andrade (2011, p. 71), é o tipo licitatório “próprio para licitação na modalidade leilão, bem como para alienação de bens e concessão de uso de bens públicos.”

Para Moraes (2008, p. 235), “o tipo de licitação maior lance é utilizado na modalidade leilão, enquanto a maior oferta é empregada para alienação de bens, quando for utilizada a concorrência.” Ainda segundo o autor, quanto ao procedimento, o leilão apresenta lances orais e sucessivos, dados em audiência pública, cujo ganhador é aquele que oferecer o maior lance; já na concorrência, o licitante oferece sua proposta em envelope, cabendo ao ente público classificar a maior oferta.

¹¹ Dicionário Aurélio (1993). Significado pág. 439: Vantagem; privilégio; regalia.

Assim, após a explanação dos tipos licitatórios, faz-se a conceituação dos princípios aplicados à licitação.

2.2.2 Princípios da licitação

O ato convocatório da licitação, bem como todos os atos dele decorrentes, sujeitam-se à observância de diversos princípios. O processo licitatório, objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, além de selecionar a proposta mais vantajosa à administração pública e proporcionar o desenvolvimento nacional. (JUSTEN FILHO, 2011).

Além disso, segundo dispõe a Lei nº 8.666/1993 em seu art. 3º, a licitação,

[...] 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.

Por esta razão, segue explanação concisa a respeito dos princípios supracitados.

2.2.2.1 Princípio da legalidade

A legalidade determina o atrelamento do processo licitatório às prescrições legais que o regem, pois de acordo com Maffini (2008), “a administração pública, ao conduzir o certame, há de observar fielmente os preceitos legais e normativos aplicáveis.” O princípio da legalidade é de extrema importância em matéria de licitação, visto que para Di Pietro (2011, p. 364), “constitui um procedimento inteiramente vinculado à lei; todas as suas fases estão rigorosamente disciplinadas na Lei nº 8.666/1993.”

Ainda em decorrência da legalidade administrativa, deve-se atentar ao art. 4º da Lei das Licitações, o qual estabelece que todos os participantes de procedimento licitatório, realizado por órgãos e entidades públicas, devem submeter-se ao estabelecido na referida lei.

Portanto, os entes públicos, na realização do certame, segundo Moraes (2008), devem observar os preceitos legais e normativos aplicáveis à licitação, e o

administrador público está restrito a agir somente se houver previsão legal para tanto. Conforme menciona o autor, pelo princípio da legalidade, por exemplo, não é permitido dispensar o processo licitatório, quando o fato não enquadrar-se nos casos previstos em lei.

2.2.2.2 Princípio da impessoalidade

O princípio da impessoalidade, segundo Maffini (2008), veta a interferência de fatores de natureza pessoal e/ou subjetiva nos atos da licitação. Conforme o autor, tal princípio determina que a administração pública atue do modo mais objetivo possível no processo licitatório, não levando em consideração características pessoais dos licitantes, exceto quando estas estejam devidamente fundamentadas.

De acordo com Di Pietro (2011, p. 365), para a efetiva observância do princípio da impessoalidade,

todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações, devendo a Administração, em suas decisões, pautar-se por critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais do licitante ou as vantagens por ele oferecidas, salvo as expressamente previstas na lei ou no instrumento convocatório.

Conforme afirma Moraes (2008, p. 181), “o que é impessoal é geral. As condições e/ou restrições estabelecidas no certame devem atingir todos os licitantes particulares indistintamente.”

Por fim, a impessoalidade indica vedação à distinções estabelecidas por características pessoais dos interessados, elimina o subjetivismo¹² do agente público e conduz a decisão do processo licitatório a independer da identidade do julgador. (JUSTEN FILHO, 2011).

2.2.2.3 Princípio da moralidade

A moralidade estabelece que o administrador público adote postura ética, pois segundo Moraes (2008, p. 182), a licitação deve estar balizada “[...] por

¹² Dicionário Aurélio (1993). Significado pág. 515: Propensão para tudo o que é subjetivo.

comportamentos legais, honestos e probos¹³, que traduzam a melhor opção para a administração.”

O princípio da moralidade, de acordo com Di Pietro (2011, p. 365), “exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade.”

O processo licitatório, na ideologia de Justen Filho (2011), deve ser norteado pela honestidade, seriedade e boa-fé, que aplicam-se tanto à conduta do agente da administração pública quanto à dos próprios participantes do certame licitatório.

Conforme afirma Maffini (2008, p. 133),

o próprio processo licitatório é um importante instrumento para a obtenção de um estado de honestidade, induzido pela moralidade e pela probidade administrativa. Assim, se for constatada qualquer providência abstrata ou concreta imoral ou ímproba, ela deverá ser invalidada.

Portanto, segundo Medauar (2009, p. 187), em termos de licitação, a moralidade consiste na “observância de todos os preceitos que a informam, sem frustrar sua licitude e sem desviá-la de suas verdadeiras finalidades.”

2.2.2.4 Princípio da igualdade

A igualdade é considerada o princípio basilar da licitação, de modo que a mesma objetiva não somente proporcionar ao ente público a seleção da melhor proposta, como também garantir igualdade de direitos aos interessados em celebrar contrato com a administração pública. (DI PIETRO, 2011).

Este princípio, nos dizeres de Bastos (2002, p. 178),

permeia todo o procedimento licitatório, na exata medida em que este tem que assegurar igualdade de condições a todos os participantes, estando vedado qualquer favorecimento a um dos concorrentes, sob pena de nulidade de todo o certame. Todas as exigências feitas aos participantes devem constar expressamente do edital, não podendo a administração pública alterá-las no curso do procedimento, de modo a favorecer ou prejudicar qualquer dos participantes.

¹³ Dicionário Aurélio (1993). Significado pág. 442: De caráter íntegro; honrado.

A igualdade veta o tratamento diferenciado e a discriminação entre os participantes do certame licitatório, “quer através de cláusulas que, no edital ou convite, favoreçam uns em detrimento de outros, quer mediante julgamento faccioso¹⁴, que desiguale os iguais ou iguale os desiguais.” (MEIRELLES, 2005, p. 271).

Para Medauar (2009, p. 187), a igualdade consiste na “isonomia de tratamento para todos os licitantes ou para aqueles que pretendam participar da licitação, vedada qualquer discriminação.” Ainda segundo a autora, com tal princípio, proíbe-se qualquer providência que afete, limite ou frustre a competitividade do processo licitatório, ou constitua prioridade e/ou diferenciações face situações impertinentes ao objeto da licitação.

2.2.2.5 Princípio da publicidade

A publicidade dos atos da licitação, trata-se de um dos principais escopos do certame licitatório, direcionado, indiscutivelmente, à transparência pública, pois segundo Meirelles (2005, p. 270), “abrange desde os avisos de sua abertura até o conhecimento do edital e seus anexos, o exame da documentação e das propostas pelos interessados [...]”

O princípio da publicidade, segundo Di Pietro (2011, p. 365-366), engloba,

não apenas a divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também os atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade. A publicidade é tanto maior quanto maior for a competição propiciada pela modalidade de licitação; ela é a mais ampla possível na concorrência, em que o interesse maior da Administração é o de atrair maior número de licitantes, e se reduz ao mínimo no convite, em que o valor do contrato dispensa maior divulgação.

Conforme dita a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 3º, § 3º, “a licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura.”

¹⁴ Dicionário Aurélio (1993). Significado pag. 242: Parcial.

O referido dispositivo legal, em seu art. 4º, ainda prevê o direito de qualquer indivíduo de acompanhar o processo licitatório, porém, sem intervir na consolidação do certame.

2.2.2.6 Princípio da probidade administrativa

O princípio da probidade, na ideologia de Di Pietro (2011), consiste em honestidade, honradez e integridade de caráter no modo de proceder. De acordo com Medauar (2009, p. 188), “integrantes de comissões de licitação, agentes públicos e autoridades que, de alguma forma, têm participação no processo licitatório não de atuar com retidão, sem visar a proveito próprio ou locupletamento¹⁵ de outrem.”

A probidade administrativa, segundo Meirelles (2005, p. 272), “[...] é dever de todo administrador público, mas a lei a incluiu dentre os princípios específicos da licitação (art. 3º), naturalmente como uma advertência às autoridades que a promovem ou a julgam.”

Quanto aos atos de improbidade administrativa, Medauar (2009, p. 188), enfatiza que a Lei nº 8.429/1992,

arrola entre os casos de improbidade administrativa as condutas que frustrem a licitude de processo licitatório ou o dispensem indevidamente. Na seção dedicada aos crimes e penas da Lei 8.666/1993, muitos dispositivos visam a responsabilizar penalmente quem atua com improbidade em processo licitatório.

Os gestores públicos, cuja conduta desrespeitar o princípio da moralidade administrativa, estarão praticando atos ímprobos, que conforme disposto na Constituição Federal, art. 37, § 4º, “[...] importarão 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.”

¹⁵ Dicionário Aurélio (1993). Significado pág. 338: Tornar rico, em geral por meios pouco honestos.

2.2.2.7 Princípio da vinculação ao instrumento convocatório

Segundo disposto na Lei das Licitações, art. 41, “a administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada.”

Os instrumentos convocatórios da licitação, conforme Medauar (2009, p. 188), “[...] contêm as regras a serem seguidas no processo licitatório e muitas que nortearão o futuro contrato.”

Segundo Maffini (2008, p. 134), por este princípio, o ente público ao instaurar o processo,

divulgará normas básicas de condução procedimental, através de um instrumento convocatório (edital ou carta-convite), as quais deverão ser observadas tanto pela administração pública quanto pelos licitantes interessados na contratação. Assim, uma vez editadas tais normas, desde que válidas, elas vincularão todos quantos estiverem relacionados com a licitação (administração pública, licitantes etc.).

Meirelles (2005, p. 271-272), afirma que “o edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a administração que o expediu.” Ainda segundo o autor, seria incompreensível se a administração pública definisse no edital a forma de participação dos licitantes, e, no transcorrer da licitação se desvirtuasse do acordado.

2.2.2.8 Princípio do julgamento objetivo

O julgamento no processo licitatório, conforme Medauar (2009, p. 188), “é a indicação pela comissão de licitação, da proposta vencedora.” Afirma a autora, que o julgamento objetivo, consiste na fiel utilização dos critérios previamente definidos no edital.

Este princípio, decorrente da legalidade, encontra-se expresso no art. 45 da Lei das Licitações, o qual dita que:

o julgamento das propostas será objetivo, devendo a comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios 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.

O julgamento objetivo, nos dizeres de Meirelles (2005, p. 272), baseia-se no critério indicado no instrumento convocatório e,

é princípio de toda licitação que seu julgamento se apoie em fatores concretos pedidos pela administração, em confronto com o ofertado pelos proponentes dentro do permitido no edital ou convite. Visa a afastar o discricionarismo na escolha das propostas, obrigando os julgadores a aterem-se ao critério pré-fixado pela Administração, com o quê se reduz e se delimita a margem de valoração subjetiva, sempre presente em qualquer julgamento.

Portanto, tal princípio compreende a vedação à administração pública de utilizar critérios pessoais para a seleção da proposta mais vantajosa ao ente público. (MAFFINI, 2008).

Após considerações acerca dos princípios regentes da licitação, elucidam-se as hipóteses de dispensa e inexigibilidade, previstas no ordenamento jurídico.

2.2.3 Dispensa e inexigibilidade

A Constituição Federal, em seu art. 37, parágrafo XXI, ao determinar a utilização do processo licitatório para a efetivação dos contratos por ela relacionados, ressalva “[...] os casos especificados na legislação [...]”. De acordo com Di Pietro (2011), com esta redação, a lei possibilita a fixação de hipóteses em que são permitidas contratações sem a necessidade do procedimento licitatório. Tais hipóteses estão previstas na Lei nº 8.666/1993, que elenca os casos passíveis de dispensa e inexigibilidade.

Os eventos de dispensa estão arrolados nos arts. 17 e 24 da Lei das Licitações, e segundo Mazza e Andrade (2011, p. 65), “[...] ocorrem nas situações em que, em tese, é possível fazer-se a licitação, mas a lei, diante de razões de interesse público, diz não ser necessária a sua realização.” Os autores relatam ainda que estas circunstâncias podem ser decompostas em licitação dispensada e licitação dispensável:

- a) licitação dispensada: a própria lei dispensou a realização do procedimento, e não cabe à administração decidir, de forma discricionária, sobre a realização ou não da licitação [...].
- b) licitação dispensável: nestes casos a lei autoriza a não realização da licitação, embora esta fosse possível. O administrador, segundo critérios de

conveniência e oportunidade, irá decidir pela realização ou não do procedimento licitatório.

As hipóteses de dispensa, conforme Figueiredo (2004), podem ser em razão de: pequeno valor; objeto a ser contratado; situações excepcionais; e, pessoas a serem contratadas. Como exemplos a autora cita as situações de grave perturbação da ordem ou calamidade pública, casos de emergência e operações que envolvam pessoas de direito público.

Por sua vez, determina a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 25, que a inexigibilidade ocorrerá nos casos de inviabilidade de competição. Para Bastos (2002, p. 187), “são, por exemplo, hipóteses de aquisição de materiais, equipamentos ou gêneros que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo.”

Os casos legais de inexigibilidade exemplificados por Mazza e Andrade (2011, p. 66) são:

- a) fornecedor ou produtor exclusivo, vedada a preferência por marca.
- b) contratação de serviços técnicos profissionais especializados de natureza singular, a serem prestados por profissional de notória especialização.
- c) contratação de artistas consagrados pela crítica ou pelo público.

Quanto à diferença básica entre a dispensa e a inexigibilidade, Di Pietro (2011), constata que na primeira, há a possibilidade de competição que explique a licitação, sendo facultada a dispensa do processo licitatório. Já nos casos de inexigibilidade, não é possível realizar competição, visto que só existe um objeto ou uma pessoa que satisfaça às necessidades do ente público, inviabilizando, portanto, a licitação.

Por fim, a formalização da contratação direta, decorrente de dispensa ou inexigibilidade, deve seguir o procedimento previsto no art. 26 da Lei das Licitações, o qual institui a criação de um processo pelo qual explana-se as razões da referida contratação.

Destarte, faz-se necessário elencar os procedimentos aplicáveis ao processo licitatório, para os casos não enquadrados como dispensa e inexigibilidade.

2.2.4 Procedimentos da licitação na administração pública

Os procedimentos, na percepção de Di Pietro (2011), consistem em uma série de atos a serem praticados pela administração para alcançar o ato final objetivado. O procedimento licitatório, previsto em lei, nos dizeres de Bastos (2002, p. 195), “é um conjunto de atos e fatos jurídicos encadeados com vistas à produção de um efeito final, consistente na adjudicação¹⁶ ao vencedor da licitação [...]”

Sendo a licitação um procedimento, esta divide-se em fases ou momentos, que para Mello (2006, p. 540), “a realização e regular exaurimento¹⁷ de cada qual é pressuposto e requisito da fase subsequente. Daí que a conclusão da etapa antecedente condiciona a irrupção¹⁸ da subsequente.”

Conforme Di Pietro (2011), o procedimento licitatório é mais complexo em algumas modalidades de licitação, sendo que este fica a cargo de uma comissão, constituída, no mínimo, por três membros.

A seguir, explana-se as etapas basilares em que pode ser dividido o procedimento licitatório, quais sejam: audiência pública; edital; recebimento da documentação e propostas; habilitação dos licitantes; julgamento e classificação das propostas; homologação e adjudicação, e; anulação e revogação da licitação. (FIGUEIREDO, 2004).

2.2.4.1 Audiência pública

A Lei nº 8.666/1993, em seu art. 39, determina a necessidade de realização de audiência pública nos casos de obras e serviços de elevado valor, para iniciar o procedimento licitatório:

sempre que o valor estimado para uma licitação ou para um conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas for superior a 100 (cem) vezes o limite previsto no art. 23, inciso I, alínea "c" desta lei, o processo licitatório será iniciado, obrigatoriamente, com uma audiência pública concedida pela autoridade responsável com antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis

¹⁶ Dicionário Aurélio (1993). Significado pág. 12: Conceder a posse de (algo), por decisão ou sentença judicial ou administrativa.

¹⁷ Dicionário Aurélio (1993). Significado pág. 237: Esgotar inteiramente.

¹⁸ Dicionário Aurélio (1993). Significado pág. 317: Ato de irromper; invasão súbita e impetuosa.

da data prevista para a publicação do edital, e divulgada, com a antecedência mínima de 10 (dez) dias úteis de sua realização, pelos mesmos meios previstos para a publicidade da licitação, à qual terão acesso e direito a todas as informações pertinentes e a se manifestar todos os interessados.

Por sua vez, o art. 23, inciso I, alínea “c”, dispõe o seguinte limite: “I - para obras e serviços de engenharia: c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).”

Segundo Figueiredo (2004, p. 482), “a audiência pública, se não efetuada, quando ocorrente o pressuposto descrito na norma, invalida a licitação.” Ainda nos dizeres da autora, o procedimento licitatório inicia-se para o público com a audiência pública e não com a publicação do edital, caso o objeto a ser licitado exija expressamente a realização da audiência.

Figueiredo (2004, p. 485), acerca do conceito da audiência pública descreve que:

utilizando-nos da teoria da linguagem, podemos afirmar que a audiência pública é um evento, que, depois, feita a competente ata documentando-o, passa a ser relevante para o Direito como fato administrativo, pois juridicizado¹⁹, e absolutamente necessário para compor o procedimento, a preceder – nesses casos assinalados – o ato administrativo do edital. Portanto, temos necessidade de um fato jurídico preliminar ao edital para validá-lo – fato jurídico, este, que será documentado pela ata da audiência, esta constituindo-se no ato administrativo inicial do procedimento.

A audiência pública, possui como finalidade principal, informar a obra ou serviço a ser contratado e a forma que o mesmo será executado. Destarte, os presentes na audiência possuem vasta liberdade para manifestarem sua opinião, contrapondo-se ou não ao apresentado. (FIGUEIREDO, 2004).

2.2.4.2 Edital

O edital, intitulado de lei interna da licitação, é o instrumento pelo qual convoca-se os interessados a participar do certame, definindo as condições que conduzirão o procedimento licitatório. (MELLO, 2006).

Encontra-se regulamentado no art. 40 da Lei n° 8.666/1993, o qual estabelece que:

¹⁹ Dicionário Aurélio (1993). Significado pag. 323: Tornar jurídico.

o edital conterà no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes [...].

O edital deverá indicar, quanto ao próprio procedimento da licitação, o objeto, condições para participação, forma de apresentação das propostas e critérios para julgamento. Quantos aos requisitos relacionados ao contrato, devem ser expostos o prazo e condições para assinatura contratual, para execução e entrega do objeto da licitação, e para o pagamento do objeto licitado. (DI PIETRO, 2011).

Quanto ao conteúdo do edital, este deve ser rigorosamente cumprido, sob pena de nulidade dos atos, visto que trata-se da aplicação do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, instituído pelo art. 3º da Lei das Licitações.

O desígnio do edital, para Bastos (2002, p. 197), “é dar ao conhecimento dos interessados a existência e as condições da licitação, o que implica necessariamente a sua divulgação, que será variável conforme a espécie licitatória.”

Por fim, Mazza e Andrade (2011), elencam que qualquer cidadão, e até mesmo o licitante, poderão impugnar administrativamente o edital. Para tanto, devem protocolar o pedido até cinco dias úteis anteriores a abertura dos envelopes de habilitação, nos casos de cidadão comum, ou até o segundo dia útil antecedente, nos casos de licitantes.

2.2.4.3 Habilitação dos licitantes

A habilitação dos licitantes, conforme dispõe a Lei nº 8.666/1993, art. 43, I, consiste na abertura dos envelopes contendo a documentação, e sua apreciação.

Para Medauar (2008, p. 191), “é a fase do processo licitatório em que se verifica se os licitantes detêm condições para celebrar e executar o futuro contrato.” Ainda segundo a autora, a documentação exigida dos interessados refere-se à habilitação jurídica, à qualificação técnica, à qualificação econômico-financeira, à regularidade fiscal e trabalhista, e ao cumprimento do disposto na Constituição Federal, art. 7º, inciso XXXIII.

A habilitação jurídica está disciplinada no art. 28 da Lei das Licitações, e conforme Medauar (2008, p. 191), “diz respeito à comprovação da capacidade da pessoa física ou jurídica, essencial para contrair obrigação contratual.” O referido

artigo prevê, como documentos a serem apresentados, por exemplo: a cédula de identidade, o registro comercial, o ato constitutivo e o estatuto ou contrato social em vigor.

A qualificação técnica, constante no art. 30 da Lei nº 8.666/1993, refere-se à aptidão profissional, e quanto à documentação exige-se: registro e/ou inscrição na entidade profissional; comprovação de aptidão para o desempenho da atividade objeto da licitação; indicação das instalações, aparelhamento e pessoal técnico adequado para a realização do objeto licitado, além da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica.

Quanto à qualificação econômico-financeira, Medauar (2008 p. 192), ressalta que “diz respeito às condições do licitante de arcar com as despesas necessárias ao cumprimento do contrato, pois os pagamentos efetuados pela Administração ocorrem depois da execução (parcial ou total).” Conforme disposto no art. 31 da Lei das Licitações, a documentação relativa à qualificação econômico-financeira é composta por: balanço patrimonial e demonstrações contábeis do último exercício; certidão negativa de falência, concordata ou execução patrimonial, e; garantia restringida a 1% do valor considerado para o objeto licitado.

A regularidade fiscal e trabalhista, prevista no art. 29 da supracitada lei, consiste na apresentação das provas de: inscrição no CPF ou no CGC; inscrição no cadastro de contribuintes estadual ou municipal; regularidade na Fazenda Federal, Estadual e Municipal; regularidade na Seguridade Social e no FGTS; e, inexistência de débitos junto à Justiça do Trabalho.

Por sua vez, o cumprimento do estabelecido na Constituição Federal, art. 7º, inciso XXXIII, consiste na declaração do licitante informando não empregar, em “[...] trabalho noturno, perigoso ou insalubre, menores de dezoito anos e em qualquer trabalho, menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir dos quatorze anos.”

Cabe destacar, assim como fizeram Mazza e Andrade (2011, p. 68), que:

a fase da habilitação é típica da modalidade concorrência, em que não há pessoas previamente cadastradas. Na modalidade tomada de preços, devem-se preencher tais requisitos habilitatórios previamente, por meio do cadastramento, podendo ser feito até três dias da entrega da proposta. No que concerne ao convite, concurso e leilão, a documentação relativa à habilitação prévia pode ser dispensada no todo ou em parte.

A abertura dos envelopes contendo os documentos da habilitação, de acordo com Medauar (2008), é efetuada em sessão pública, com a presença dos licitantes e da comissão de licitação, onde lavra-se a ata circunstanciada, sendo esta assinada pelos referidos presentes.

2.2.4.4 Julgamento e classificação das propostas

Nesta etapa do processo licitatório, conforme mencionam Mazza e Andrade (2011), “os licitantes habilitados passarão à fase correspondente a abertura dos envelopes contendo suas propostas, que serão julgadas e ordenadas na ordem de classificação de acordo com o critério de julgamento.”

Na classificação, a comissão de licitação, em sessão pública, realiza a abertura dos envelopes contendo as propostas dos licitantes habilitados, constatando se o conteúdo de tais propostas está em conformidade aos requisitos estabelecidos no instrumento convocatório. (MEDAUAR, 2008).

Conforme determina o art. 48 da Lei das Licitações, serão desclassificadas: “I - as propostas que não atendam às exigências do ato convocatório da licitação; II - propostas com valor global superior ao limite estabelecido ou com preços manifestamente inexequíveis²⁰ [...]”

O julgamento, no qual confronta-se as propostas classificadas, deve ser, segundo Di Pietro (2011, p. 403), “objetivo e realizado de acordo com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos [...]”

Ainda quanto ao julgamento das propostas, Mazza e Andrade (2011, p. 68), afirmam que:

é vedada a utilização de qualquer elemento sigiloso ou a consideração de qualquer oferta não prevista no instrumento convocatório, inclusive financiamentos subsidiados, bem como a consideração de preço ou vantagem baseada nas ofertas dos demais licitantes.

Em igualdade de condições, como critério de desempate, estabelece a Lei nº 8.666/1993, art. 3º, § 2º, que será garantida prioridade, consecutivamente, aos bens e serviços: “II - produzidos no País; III - produzidos ou prestados por empresas

²⁰ Dicionário Aurélio (1993). Significado pag. 304: Não exequível; inviável.

brasileiras; IV - produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País.”

2.2.4.5 Homologação e adjudicação

Conforme previsto na Lei das Licitações, art. 43, inciso VI, tem-se como ato final do procedimento licitatório, a “deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação.”

A homologação, nos dizeres de Di Pietro (2011, p. 407),

equivale à aprovação do procedimento; ela é precedida do exame dos atos que o integraram pela autoridade competente (indicada nas leis de cada unidade da federação), a qual, se verificar algum vício de ilegalidade, anulará o procedimento ou determinará seu saneamento, se cabível. Se o procedimento estiver em ordem, ela o homologará.

Para Maffini (2008, p. 143), é a “declaração da administração de que o processo licitatório tramitou sem qualquer irregularidade ou motivo para não prosseguir até a efetiva contratação.”

Depois de homologada a licitação, tem-se a adjudicação, que de acordo com Mazza e Andrade (2011, p. 68), é o “ato pelo qual se atribui ao vencedor o objeto da licitação, também a ser realizado pela autoridade competente.” Explicam os autores ainda, que a adjudicação não confere direito adquirido do licitante vencedor à celebração do contrato, e sim a expectativa de contratar e de não ser preterido²¹ por outro classificado.

Prevê a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 64, § 3º, que decorridos sessenta dias da data da entrega das propostas, sem convocação para a contratação, os licitantes ficam liberados dos compromissos assumidos. Ainda conforme o § 2º, do citado artigo, se o licitante vencedor não atender a convocação, é facultado à Administração convocar os licitantes remanescentes, na ordem de classificação, para comparecer em igual prazo e nas mesmas condições da proposta do primeiro colocado, inclusive quanto ao preço.

²¹ Dicionário Aurélio (1993). Significado pág. 441: Ocupar lugar que cabia a (outrem).

2.2.4.6 Anulação e revogação da licitação

A ruptura do processo licitatório, conforme Medauar (2008), poderá ocorrer por anulação ou revogação, a ser efetuada pela autoridade competente para a aprovação do procedimento.

Fica obrigada a administração pública, a anular o processo licitatório, bem como o próprio contrato administrativo, quando constatado ilegalidade ou vício, podendo agir de ofício (obrigação legal, inerente à atividade), ou por provocação de terceiros (recurso administrativo, noticiário da imprensa), perante parecer escrito e fundamentado. (BASTOS, 2002).

Conforme estabelecido na Lei nº 8.666/1993, art. 49, § 1º e 2º, cabe indenização por aquilo que o contratado tiver executado até a data da nulidade, ou nos casos em que a ilegalidade foi praticada pelo próprio ente público.

Por sua vez, a revogação, segundo Medauar (2008, p. 202), “desfaz o processo licitatório por razões de interesse público relativas a fato superveniente²², devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta.”

Quanto à indenização ao licitante vencedor, em caso de revogação da licitação, segundo informa Medauar (2008), em princípio, descabe o ressarcimento.

Assim, depois de realizadas as considerações referentes aos procedimentos da licitação na administração pública, cabe conceituar as modalidades licitatórias que estão subordinadas a tal procedimento.

2.2.5 Modalidades de licitação

Conceitua-se o termo modalidades de licitação como as formas previstas em lei para efetuar o certame licitatório, pois conforme Rosa (2010, p. 102), a modalidade “[...] é a forma específica de conduzir o procedimento licitatório a partir de critérios definidos em lei.”

Prevê a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 22, cinco modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Entretanto, a Medida

²² Dicionário Aurélio (1993). Significado pág. 520: Ato ou efeito de sobrevir; ocorrer em seguida ou depois.

Provisória nº 2.026/2000 instituiu o pregão como a sexta modalidade licitatória, para uso da União, sendo posteriormente convertido para uso dos Estados, Distrito Federal e Municípios, com o advento da Lei nº 10.520/2002. (DI PIETRO, 2010).

Destaca-se que é vedada a criação de outras modalidades licitatórias ou a combinação destas, por parte dos Estados, Distrito Federal e Municípios, pois conforme Moraes (2008, p. 202), “somente a União poderá legislar criando, modificando ou extinguindo modalidades de licitação.”

As modalidades licitatórias podem ser classificadas em comuns e especiais, conforme suas principais características. Moraes (2008, p. 202), elenca que:

são classificadas como comuns aquelas destinadas à aquisição de bens ou contratação de serviços: a concorrência, a tomada de preços, o convite e o pregão; e especiais: o leilão, destinado à alienação de bens móveis e imóveis, e o concurso, destinado à contratação de serviços técnicos especializados.

O art. 23 da Lei das Licitações trata dos critérios de aplicação das modalidades comuns, que consiste no valor previsto para a contratação, excetuando-se o pregão, que não está diretamente vinculado à valores.

Quadro 01 – Limites de valores para a determinação das modalidades licitatórias

MODALIDADE	OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA	COMPRAS E DEMAIS SERVIÇOS
Concorrência	Acima de R\$ 1.500.000,00	Acima de R\$ 650.000,00
Tomada de preços	Até R\$ 1.500.000,00	Até R\$ 650.000,00
Convite	Até R\$ 150.000,00	Até R\$ 80.000,00
Dispensa	Até R\$ 15.000,00	Até R\$ 8.000,00

Fonte: Adaptado da Lei nº 8.666/1993

A seguir, para fins de melhor elucidação, aborda-se cada modalidade de licitação, bem como suas principais características.

2.2.5.1 Concorrência

É a modalidade do procedimento licitatório que assegura a amplitude de participação e publicidade, desde que o interessado satisfaça as exigências legais e

editais²³. (DI PIETRO, 2011). Conforme disposto na Lei nº 8.666/1993, art. 22, § 1º, 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.”

Acerca da ordenação das etapas procedimentais da concorrência, Justen Filho (2011, p. 463), elucida que:

a estrutura da concorrência prevê, como regra, a etapa da análise da habilitação antes do julgamento das propostas. Como regra, a Administração examina primeiro os requisitos de habilitação de todos os licitantes. Depois, passa à análise das propostas para selecionar o vencedor. Se a licitação for do tipo melhor técnica ou técnica e preço, haverá duas etapas de julgamento (uma atinente à técnica e outra relativa aos preços).

Diante do exposto, pode-se conceituar sinteticamente a concorrência, como a modalidade licitatória própria para contratos de grande valor, que pelo fato de permitir a participação de qualquer interessado, aumenta seu caráter competitivo. (MORAES, 2008).

2.2.5.2 Tomada de preços

Têm-se como principal distinção entre a tomada de preços e a concorrência, a necessidade de habilitação prévia dos participantes do certame por meio dos registros cadastrais, pois segundo Figueiredo (2004, p. 469),

a modalidade tomada de preços, diferentemente da concorrência, é de âmbito menor, restringindo-se aos interessados do ramo, já previamente inscritos no cadastro de qualquer unidade administrativa, ou que atenderem a todas as condições exigidas até o terceiro dia anterior à data do recebimento da proposta.

Meirelles (2005), afirma que a habilitação prévia dos licitantes consiste na averiguação dos dados inclusos nos certificados de registro, o que permite constatar se os participantes detêm a capacidade operacional e financeira estabelecida no instrumento convocatório.

²³ Dicionário Aurélio (1993). Significado pag. 197: Que pertence a um edital.

2.2.5.3 Convite

No convite, os entes públicos selecionam possíveis interessados em participar do processo licitatório, que não necessitam estar cadastrados antecipadamente. Porém, para os não convidados que desejarem participar do certame, exige-se que estes possuam cadastro prévio na respectiva especialidade. (MELLO, 2006).

Dispõe a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 22, § 3º, que:

convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo 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 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

Complementando o exposto, Dallari (2000, p. 79) conceitua o convite como,

[...] a modalidade de procedimento licitatório efetuada 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.

Com o intuito de evitar o despacho do convite sempre aos mesmos licitantes, evitando a não observância do princípio da isonomia, o supracitado art. 22, em seu § 6º, ainda determina que:

[...] existindo na praça mais de 3 (três) possíveis interessados, a cada novo convite, realizado para objeto idêntico ou assemelhado, é obrigatório o convite a, no mínimo, mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações.

Segundo Medauar (2010, p. 193), “se for impossível a obtenção de três licitantes, as razões disso deverão ser devidamente justificadas nos autos do processo, sob pena de repetição do convite.”

Quanto ao instrumento convocatório, destaca-se que o convite é a única modalidade licitatória que não necessita publicar edital, visto que a convocação faz-se por escrito, por meio de carta-convite, respeitada a antecedência de cinco dias úteis à realização do evento. (DI PIETRO, 2011).

2.2.5.4 Concurso

O concurso é a modalidade de licitação que visa eleger o mais capacitado trabalho de criação intelectual. (BASTOS, 2002). Está regulamentado na Lei das Licitações, art. 22, § 4º, o qual versa que:

concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de 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 (quarenta e cinco) dias.

Tal modalidade, de acordo com Medauar (2008), rege-se por regulamento próprio, o qual faz referência aos principais tópicos que devem ser observados para a participação no concurso. Segundo dita o art. 52 da Lei nº 8.666/1993, o regulamento deve mencionar: “I - a qualificação exigida dos participantes; II - as diretrizes e a forma de apresentação do trabalho, e; III - as condições de realização do concurso e os prêmios a serem concedidos.”

Quanto ao desígnio desta modalidade, prima-se pela seleção de profissionais de evidente especialização, pois conforme Dallari (2000, p. 80), “o concurso selecionará o melhor, o mais idôneo, o que apresentar proposta mais adequada aos objetivos almejados pela administração.”

É importante salientar que o concurso não implica na realização de contrato entre o vencedor e o ente público, conforme os dizeres de Meirelles (2005, p. 316),

o concurso exaure-se com a classificação dos trabalhos e o pagamento dos prêmios, não conferindo qualquer direito a contrato com a administração. A execução do projeto escolhido será objeto de nova licitação, já agora sob a modalidade de concorrência, tomada de preços ou convite, para realização da obra ou execução do serviço.

Quanto ao julgamento do concurso, este será desempenhado por comissão especial, constituída por conhecedores do ramo, que selecionarão o melhor trabalho. A administração fica obrigada a efetuar a entrega do prêmio quando da cessão dos direitos patrimoniais e da possibilidade de utilização do trabalho, nos termos do regulamento do concurso. (MEDAUAR, 2010).

2.2.5.5 Leilão

O leilão pode ser conceituado como a espécie de licitação empregada na venda de bens móveis, e em alguns casos, também de imóveis. (MELLO, 2006). Conforme disposto na Lei nº 8.666/1993, art. 22, § 5º,

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 oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Por sua vez, o art. 19 da referida lei, institui que:

os bens imóveis da administração pública, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderão ser alienados por ato da autoridade competente, observadas as seguintes regras:

I - avaliação dos bens alienáveis;

II - comprovação da necessidade ou utilidade da alienação;

III - adoção do procedimento licitatório, sob a modalidade de concorrência ou leilão.

Moraes (2008, p. 210), cita que no leilão “[...] o bem será apregoado em sessão pública, na qual os participantes oferecerão lances orais e será declarado vencedor aquele que ofertar o maior lance, desde que igual ou superior ao valor avaliado.”

No leilão, não se torna necessária uma fase de habilitação do licitante, visto que trata-se de alienação de bens pelo melhor preço. A única exigência então, por parte da administração pública, diz respeito à comprovação das condições econômicas do comprador para honrar suas propostas. (JUSTEN FILHO, 2011).

Um dos pontos essenciais nesta modalidade licitatória é a precedência da ampla publicidade. De acordo com Medauar (2010), o edital do leilão deverá ser divulgado em um prazo mínimo de quinze dias anteriores à sua realização e principalmente no município em que será realizado.

2.2.5.6 Pregão

Por ser a modalidade central do trabalho, é dedicada sessão específica desta pesquisa para dirimir os conceitos inerentes à mesma.

2.3 PREGÃO

Segundo Maffini (2008), o pregão é a mais recente modalidade licitatória, sendo regulamentado pela Lei nº 10.520/2002, que expandiu sua utilização a todos os entes federados, visto que anteriormente à edição da referida lei, as Medidas Provisórias nº 2.026/2000, nº 2.108/2000 e nº 2.182/2001, restringiam sua utilização à União.

O art. 1º da supracitada lei, determina as situações em que pode-se adotar tal modalidade, bem como classifica bens e serviços comuns:

para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta lei.

Parágrafo único: consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Os bens e serviços comuns, segundo Meirelles (2005, p. 318), são caracterizados “pela padronização, ou seja, a possibilidade de substituição de uns por outros com o mesmo padrão de qualidade e eficiência.” O autor ainda afirma que, portanto, os serviços de engenharia e todos aqueles que enquadram-se nos tipos de licitação melhor técnica ou técnica e preço não estão inclusos nesta tipologia.

Conforme citam Paludo e Hoemke (2006), distintamente das demais modalidades licitatórias, que são estabelecidas em função do valor total do contrato, o pregão, utiliza como critério diferenciador o objeto licitado, ou seja, o bem ou serviço a ser contratado é o que determinará a espécie licitatória.

Enfatizando o exposto, cita-se Figueiredo (2004, p. 472), a qual salienta que:

verifica-se a possibilidade de se escolher o pregão não pelo vulto da contratação, porém pela qualidade da mesma, ou seja, sua singeleza. Não será possível a utilização do pregão se o bem a ser adquirido tiver especificações não comuns, que impossibilitem definição concisa, e não contiver especificações usuais praticadas no mercado.

Quanto à estrutura procedimental do pregão, Justen Filho (2011), afirma que esta apresenta particularidades, visto que em tal modalidade, ocorre primeiro a fase de classificação, para posteriormente ser efetuada a fase de habilitação, invertendo-se a ordem estabelecida na Lei nº 8.666/1993. O autor (2011, p. 466),

acerca das duas características marcantes na estrutura do procedimento do pregão, considera que:

a primeira reside em que a etapa competitiva antecede à fase de habilitação. Isso significa que somente se examinam os requisitos de idoneidade do licitante vencedor na fase competitiva. [...] A segunda característica consiste em que a competição se faz mediante a conjugação de uma proposta e lances sucessivos, cujo valor deve ser inferior aos anteriores.

Deste modo, depois de efetuadas as considerações acerca das principais características do pregão, aborda-se a regulamentação dessa modalidade licitatória.

2.3.1 Regulamentação

Conforme exposto anteriormente, o pregão foi instituído por meio da Medida Provisória nº 2.026, de 4 de maio de 2000, que segundo Santana (2008), foi reeditada dezoito²⁴ vezes. Ainda nos dizeres do autor, por não ser possível a criação de nova modalidade licitatória via medida provisória, em 18 de julho de 2002, foi publicada a Lei nº 10.520/2002, que designou o pregão como a sexta modalidade de licitação, aplicável aos entes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A referida Lei nº 10.520/2002, de acordo com Santana (2008, p. 41), “[...] restou consignada a possibilidade de realização de duas espécies do pregão, o presencial e o eletrônico.”

Conforme Medauar (2010), o pregão na forma presencial é regulamentado pelo Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, enquanto o eletrônico apresenta regulamentação específica fixada no Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005; tais tipologias serão detalhadas no decorrer deste trabalho.

2.3.2 Princípios correlatos do pregão

A licitação na modalidade pregão, conforme Paludo e Hoemke (2006), rege-se pelos princípios inerentes à licitação, em conformidade com a Constituição

²⁴ Foram oito reedições com o nº 2.026, sete com o nº 2.108 e três com o nº 2.182, até a conversão em lei.

Federal e a Lei nº 8.666/1993, bem como por princípios maestros de tal modalidade licitatória.

Dispõe o art. 4º do Decreto nº 3.555/2000, que o pregão, será conduzido, pelos “[...] princípios correlatos da celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objetiva das propostas, além dos já citados princípios basilares licitatórios.” Tais princípios serão apresentados a seguir.

2.3.2.1 Celeridade

Os procedimentos licitatórios do pregão, segundo afirmam Paludo e Hoemke (2006), visam proporcionar maior rapidez quanto à execução da licitação e a posterior consumação do contrato administrativo.

Afirma Souza (apud MARINHO, 2008, p. 28), que no princípio da celeridade,

os atos devem ser praticados em menos tempo, a fim de que a contratação seja logo efetivada, objetivando rapidez e agilidade no certame licitatório. Um dos avanços nesse sentido foi a inversão das fases de julgamento das propostas e de habilitação e o prazo menor de publicação do aviso de licitação.

Complementando o exposto, Santana (2008, p. 81-82), cita que o pregão “é procedimento licitatório ágil, que não deve delongar-se, pois tem por objetivo adquirir o produto ou contratar o serviço rapidamente, atendendo com brevidade à administração pública.”

Destarte, o princípio da celeridade simplifica os procedimentos licitatórios, desprezando formalidades e burocracias dispensáveis, o que reduz os custos e o alongamento das aquisições e contratações efetuadas pelos entes públicos. (BRASIL/TCU 2009).

2.3.2.2 Finalidade

O princípio da finalidade determina que as condições mínimas a serem estabelecidas no edital devem estar de acordo com a finalidade a ser atendida com a compra ou contratação, pois conforme Souza (apud MARINHO, 2008, p. 29), “[...]”

no pregão, assim como em qualquer licitação, também se busca uma contratação fundamentada no menor preço e melhor qualidade.”

2.3.2.3 Razoabilidade

Conforme Paludo e Hoemke (2006), por este princípio, as decisões da administração pública, principalmente aquelas relacionadas aos julgamentos, devem ser plausíveis, equilibradas e adequadas aos fatos, conforme o senso comum e os valores vigentes.

Dallari (2000, p. 39), acerca da importância do princípio da razoabilidade cita que:

é realmente fundamental em toda atuação administrativa e especialmente na licitação. Por exemplo: para nós não é razoável excluir um licitante em virtude de falhas meramente formais e perfeitamente sanáveis, como uma autenticação ou um reconhecimento de firma.

2.3.2.4 Proporcionalidade

O princípio da proporcionalidade, nos dizeres de Souza (apud MARINHO, 2008, p. 29), determina que “o administrador, na manipulação dos poderes administrativos, deve limitar-se à exata medida necessária ao interesse público.”

2.3.2.5 Competitividade

A competitividade, de acordo com Santana (2008), vincula-se ao princípio da igualdade, e tem como intuito proporcionar o acesso à contratação com a administração pública ao maior número de licitantes possíveis, o que, conseqüentemente, proporcionará aos entes públicos o recebimento de inúmeras propostas, das quais selecionará a mais vantajosa e conveniente.

O referido princípio encontra-se mais visível na modalidade licitatória do pregão, pois conforme Souza (apud MARINHO, 2008, p. 29), tal modalidade possibilita a negociação pública em lances de preços, o que “abre o leque da competitividade, facilitando, efetivamente, a obtenção da proposta que apresenta menor preço e melhores condições para a administração pública.”

Portanto, o princípio da competitividade, segundo Paludo e Hoemke (2006), além de expandir o número de participantes no certame, com vistas a obter a melhor proposta ao poder público, no pregão, será complementado pela concorrência entre os licitantes e pela negociação.

2.3.2.6 Justo e menor preço

Conforme Souza (apud MARINHO, 2008), com este princípio, prima-se pelo menor preço para a aquisição ou contratação, visto que a administração pública impõe a utilização conveniente e eficiente dos recursos públicos. Quanto ao justo preço, este diz respeito ao utilizado no mercado.

Santana (2008, p. 81), acerca do justo e menor preço destaca que:

é finalidade da administração pública realizar aquisição por preço módico²⁵, mas sempre dentro dos praticados no mercado para produtos de qualidade satisfatória. [...] O pregão não busca tão somente o menor preço. Ao reverso, almeja o menor melhor preço. Ou seja, objetiva contratação que – a um só tempo – traga o menor preço aliado à vantajosidade contratual. E com isso afasta-se a ideia segundo a qual a administração pública está amarrada aos objetos de qualidade duvidosa.

2.3.2.7 Seletividade e comparação objetiva das propostas

A seletividade, nos dizeres de Souza (apud MARINHO, 2008, p. 29-30), relaciona-se à seleção da melhor proposta apresentada, “desta forma, a licitação, como forma de seleção, deve ter como mola propulsora a busca da melhor proposta, visando sempre bem atender às necessidades da administração pública.” Ainda segundo o autor, no que diz respeito à comparação objetiva das propostas, prima-se pela caracterização objetiva do objeto a ser licitado, o que gera, obrigatoriamente, o julgamento objetivo.

²⁵ Dicionário Aurélio (1993). Significado pág. 368: Exíguo, reduzido; moderado, restrito.

2.3.3 Fases do pregão

Conforme Paludo e Hoemke (2006, p. 182), “como modalidade licitatória, o pregão está submetido a ritos e procedimentos específicos. As regras, em linha geral, se aplicam tanto ao pregão presencial quanto ao eletrônico.” Ainda nos dizeres dos autores, tais fases estão regulamentadas, basicamente, pela Lei nº 10.520/2002, a qual estabelece duas fases no procedimento do pregão: a fase interna ou preparatória, e a fase externa ou procedimental; as quais são expostas a seguir.

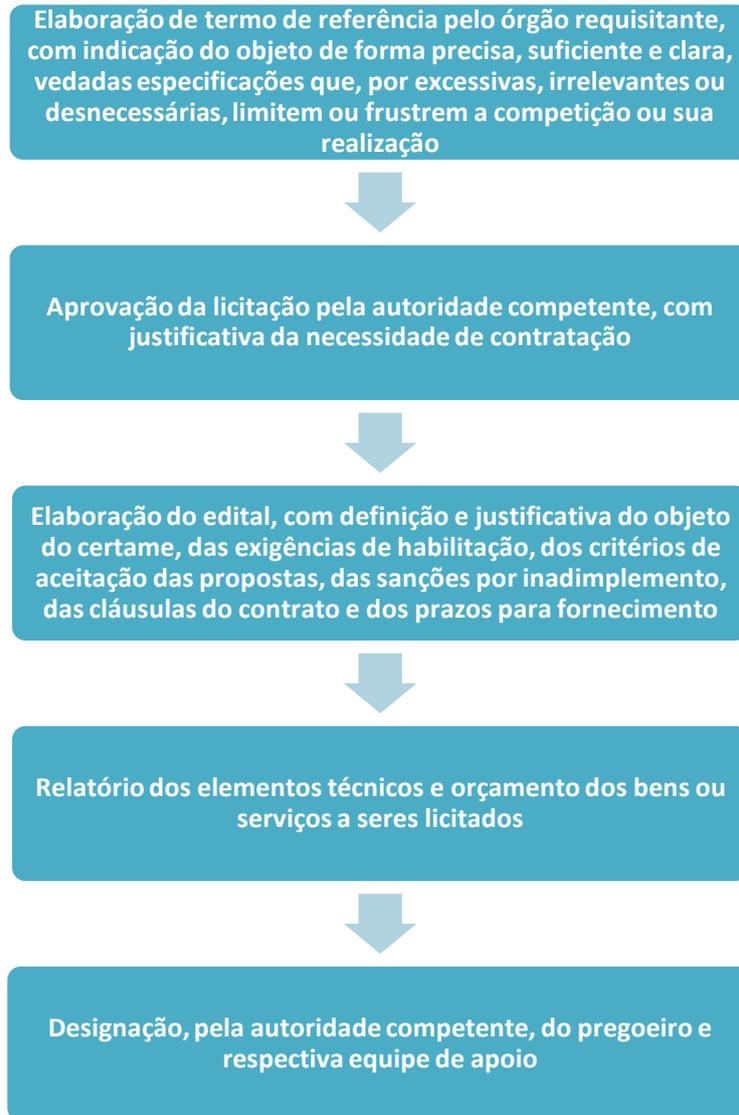
2.3.3.1 Fase interna ou preparatória

A fase preparatória do pregão, de acordo com Meirelles (2005), é aquela “[...] que se passa no âmbito interno do órgão ou entidade responsável pela aquisição dos bens ou serviços desejados.”

Conforme Moraes (2008), a administração, quando da verificação de suas necessidades, “deve definir com clareza o objeto pretendido através do projeto básico e, em seguida, averiguar as condições de mercado, notadamente quanto ao preço, visando à reserva orçamentária.”

No entendimento de Paludo e Hoemke (2006), o procedimento da fase interna do pregão, contempla, basicamente, cinco etapas, as quais são elucidadas no quadro a seguir e são válidas para ambos os tipos de pregão.

Figura 02 – Etapas da fase interna do pregão



Fonte: Adaptado de Paludo e Hoemke, 2006

Conforme dispõe o Decreto nº 5.450/2005, em seu art. 9º, § 2º,

o termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

2.3.3.2 Fase externa ou procedimental

A segunda fase do pregão, segundo Figueiredo e Nóbrega (2002, p. 145), “[...] será iniciada com a convocação dos interessados, por meio da publicação de aviso e efetiva disponibilização do edital.” Afirmam os autores, que a intensidade da publicidade dá-se em decorrência do valor estimado da contratação, conforme ilustrado a seguir.

Quadro 02 – Amplitude da publicidade do pregão

TIPO DE PREGÃO	VALOR DA CONTRATAÇÃO		
	PRESENCIAL	Até R\$ 160.000,00	Acima de R\$ 160.000,00 até R\$ 650.000,00
ELETRÔNICO	Até R\$ 650.000,00	Acima de R\$ 650.000,00 até R\$ 1.300.000,00	Acima de R\$ 1.300.000,00
	Diário Oficial da União	Diário Oficial da União	Diário Oficial da União
	Meio eletrônico, na <i>internet</i>	Meio eletrônico, na <i>internet</i>	Meio eletrônico, na <i>internet</i>
		Jornal de grande circulação local	Jornal de grande circulação regional ou nacional

Fonte: Adaptado de Figueiredo e Nóbrega, 2002

A fase externa do pregão é regulamentada pelo art. 4º da Lei nº 10.520/2002, o qual estabelece os preceitos procedimentais de tal modalidade licitatória, elucidados no quadro a seguir.

Quadro 03 – Regras da fase externa do pregão

Publicação de aviso;
No aviso deverá constar a definição do objeto, o local, dias e horários de leitura e (Continua)

obtenção do edital;

No edital constará o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento, as cláusulas do contrato, os prazos para fornecimento, as normas disciplinadoras do certame e a minuta do contrato;

Cópias do edital e do respectivo aviso devem ficar à disposição dos interessados;

O prazo mínimo da divulgação até a apresentação das propostas será de oito dias úteis;

O recebimento das propostas será feito em sessão pública, cuja data, local e horário deve ter sido indicado no edital. O licitante deverá identificar-se, e, se for o caso, demonstrar poderes para formular propostas e praticar outros atos durante a sessão de lances verbais;

No momento da abertura da sessão de lances verbais, os licitantes deverão apresentar declaração de que cumprem com os requisitos da habilitação, entregando também os envelopes indicando o objeto e o preço oferecido;

Após a entrega dos envelopes, estes serão imediatamente abertos, fazendo-se a verificação das propostas com os requisitos do edital;

Só poderá participar da sessão de lances verbais, o licitante que ofereceu o valor mais baixo e de todos aqueles cujas propostas ficarem até 10% superior àquele. No entanto, deve haver, no mínimo, três propostas, ainda que fiquem acima do limite de 10% da proposta de menor valor;

O tipo de licitação empregado no pregão é sempre o de menor preço. Este tipo de licitação é empregado quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital e ofertar o menor preço;

Após os lances verbais e encerrado esse período, proclama-se vencedor o que for o autor da proposta de menor valor;

A proposta vencedora será examinada quanto ao objeto de valor, cabendo ao pregoeiro decidir motivadamente sobre sua aceitabilidade;

Após a fase de competição e ordenadas as propostas por ordem decrescente, o pregoeiro conduzirá a abertura dos envelopes contendo os documentos de

(Continua)

habilitação do licitante vencedor para fins de verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

A habilitação compreende, obrigatoriamente, a regularidade perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o FGTS. Também deve apresentar regularidade perante a Fazenda Estadual ou Municipal, tratando-se de pregão no âmbito Estadual ou Municipal, conforme o caso.

A comprovação da habilitação jurídica e das qualificações técnica e econômico-financeira deve estar de acordo com o que for requerido no edital;

Havendo sistema de cadastramento unificado de fornecedores no âmbito de cada ente federado, poderá ser dispensada a apresentação dos documentos nele depositados;

A declaração do licitante vencedor se dará com o atendimento pleno das exigências do edital;

Se a proposta do licitante vencedor não foi aceita ou se desatender as exigências editalícias, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes na ordem de classificação. O primeiro que cumprir com os requisitos será aclamado vencedor;

O pregoeiro, após conhecido o vencedor do certame, poderá com ele negociar para obtenção de preço melhor;

A manifestação quanto a intenção de recorrer deverá ser feita imediata e motivadamente, sob pena de decadência, por qualquer licitante, para quem será concedido o prazo de três dias para apresentar as razões;

Os demais licitantes poderão apresentar contrarrazões no prazo de três dias contados a partir do término do prazo do recorrente, garantida a vista dos autos;

A invalidação somente se dará dos atos insuscetíveis de aproveitamento.

Após decididos os recursos, a autoridade competente adjudicará o objeto da licitação ao licitante vencedor, que será convocado para assinar o respectivo contrato no prazo fixado no edital;

Se o licitante vencedor não assinar o contrato no prazo definido no edital, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, na ordem de classificação. O primeiro que cumprir com os requisitos será aclamado vencedor e será convocado para assinar o contrato.

Cabe destacar, assim como fizeram Paludo e Hoemke (2006, p. 186), que “os procedimentos a serem adotados pelo pregão eletrônico devem ser os mesmos para o pregão presencial, com as adaptações exigidas pela área da informática.”

Realizadas as considerações acerca das fases do pregão, aborda-se os tipos de execução desta modalidade licitatória: presencial e eletrônico.

2.3.4 Tipos de pregão

A modalidade licitatória pregão, conforme Justen Filho (2011), desdobra-se de duas maneiras, que estão relacionadas ao seu modo de execução, quais sejam: o pregão presencial, denominado comum, e o pregão eletrônico. Paludo (2005, p. 144), afirma que:

quando o pregão é realizado em sessão pública com a presença dos interessados (partícipes da licitação), com os lances sendo sucessivamente realizados pelas representantes dos licitantes, diz-se pregão presencial. Tem-se o pregão eletrônico quando os procedimentos de oferta inicial e lances são realizados por meio eletrônico (*internet*), em tempo real.

Para Justen Filho (2011), a principal diferença entre os dois tipos de pregão relaciona-se ao procedimento a ser observado, pois no pregão comum tem-se uma solenidade nas dependências do ente público, com a presença física dos licitantes em sessão pública; já o pregão eletrônico, realiza-se via *internet*, cujo certame ocorre por meio de propostas expedidas eletronicamente. O autor também salienta que a regulamentação das duas modalidades de pregão são distintas. Na esfera federal, o pregão comum é regulamentado pelo Decreto nº 3.555/2000 e o eletrônico pelo Decreto nº 5.450/2005.

Conforme esclarece Santana (2008), ambos os tipos de pregão submetem-se às normas de direito material contidas na Lei nº 10.520/2002 e subsidiariamente na Lei nº 8.666/1993. O que os distingue, portanto, são questões ligadas ao procedimento.

Assim, cabe destacar as particularidades de cada tipo de pregão, iniciando pelo presencial.

2.3.4.1 Pregão presencial

O pregão, em sua forma presencial, conforme cita Santana (2008), foi o primeiro a ser regrado pela União. Seu regulamento foi aprovado por meio do Decreto nº 3.555/2000, tendo em vista o disposto na Medida Provisória nº 2.026-3/2000, que inicialmente instituiu a modalidade licitatória denominada pregão. As disposições de tal regulamento estão em vigor e aplicam-se à Lei nº 10.520/2002.

Esta forma de pregão, conforme Mello (2006), caracteriza-se pela sua realização em sessão pública com o comparecimento físico dos representantes dos licitantes e do ente público. Autenticando o exposto, Paludo e Hoemke (2006, p. 181), relatam que:

o pregão presencial, como a denominação dá a entender, caracteriza-se pela reunião, em sessão pública, de interessados em vender ou contratar com a administração pública o objeto de que tiverem conhecimento por meio do instrumento convocatório de possíveis interessados, ou seja, o edital. Essa reunião de interessados se dará pela presença física do interessado, pessoalmente (quando possível) ou por meio de representante legal da pessoa (como ocorre com as pessoas jurídicas).

2.3.4.2 Pregão eletrônico

Por ser o tema central do trabalho, é dedicada sessão específica desta pesquisa para dirimir os conceitos inerentes à referida modalidade.

2.4 PREGÃO ELETRÔNICO

O pregão eletrônico está previsto na Lei nº 10.520/2002, em seu art. 2º, § 1º, o qual dita que: “poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.”

De acordo com Rosa (2010, p. 104), é a forma de pregão realizada por meio do emprego de recursos eletrônicos, constitui “[...] espécie de modalidade de licitação pública em que os procedimentos do pregão presencial foram adaptados à Tecnologia da Informação (TI) para serem operados por meio da *internet*.”

De forma complementar, Justen Filho (2005, p. 220), apresenta a definição do pregão eletrônico, que nos dizeres do autor,

consiste na modalidade de licitação pública, de tipo menor preço, destinada à seleção da proposta mais vantajosa para a contratação de bem ou serviço comum, por meio de propostas seguidas de lances, em que os atos jurídicos da administração pública e dos interessados desenvolvem-se com a utilização dos recursos da tecnologia da informação, valendo-se especialmente da rede mundial de computadores (*internet*).

Deste modo, a característica basilar do pregão eletrônico relaciona-se à ausência de sessão pública com presença dos atores, pois segundo Meirelles (2005, p. 321), “seu procedimento segue as regras básicas do pregão comum, mas, como é evidente, deixa de ocorrer a presença física do pregoeiro e dos participantes, já que todas as comunicações são feitas por via eletrônica.”

Conforme relatam Paludo e Hoemke (2006, p. 189), a transparência do pregão eletrônico é notória, visto que “qualquer interessado poderá acompanhar o seu desenvolvimento em tempo real, por meio da *internet* [...]”

Acerca da realização do pregão na forma eletrônica, Moraes (2008, p. 215), cita que:

desenvolvido o sistema de ponta e tecnologia com segurança contra fraudes, invasão de privacidade, *hackers*, etc., todos os atos do pregão podem ser realizados via sistema de computação à distância, sem a presença física dos participantes e do pregoeiro, substituído, neste caso, por esse sistema tecnológico.

Para a realização do pregão eletrônico, de acordo com Marinho (2008), faz-se necessária a utilização de instrumentos seguros e adequados, que assegurem aos participantes do certame a veracidade e a garantia do correto tráfego dos dados.

Para fins de compreensibilidade, torna-se oportuno explicitar alguns termos específicos ao pregão eletrônico, conforme explanados por Paludo e Hoemke (2006, p. 187-188):

Provedor do sistema eletrônico: é o órgão que dará apoio técnico e operacional à entidade que promoverá a licitação. É necessário que esta atividade fique sob a administração do poder público, por tratar-se de sistema de comunicação e transferência de dados que devem preservar o caráter sigiloso, pelo menos nas fases inicial e competitiva;

Criptografia: é um conjunto de técnicas para escrever em cifra ou em código, para o fim de tornar incompreensível o texto de uma mensagem escrita com clareza, dificultando o acesso por outras pessoas a essas informações. Trata-se de um mecanismo de segurança nas comunicações eletrônicas;

Autenticação: é o reconhecimento de algo como verdadeiro;

Senha: é a ação, palavra ou fórmula utilizada e que autoriza o acesso a um conjunto de operações em um sistema ou de informações nele contidas.

Após concisa explanação sobre o pregão eletrônico, faz-se necessário abordar os envolvidos na realização deste certame licitatório.

2.4.1 Participantes

No pregão eletrônico, conforme Santana (2008), tem-se como envolvidos no procedimento licitatório: a autoridade competente e/ou superior, o pregoeiro, a equipe de apoio e o licitante; os quais serão caracterizados a seguir.

2.4.1.1 Autoridade competente

A autoridade competente, ou superior, de acordo com Santana (2008, p. 116), “atua durante todo o certame, desde a fase interna, até a contratual, exercendo atribuições de grande importância, tem poder decisório e fiscalizatório e pode ser, em muitos casos, a autoridade máxima dentro da estrutura do pregão.”

Conforme estabelece o art. 8º, do Decreto nº 5.450/2005, cabe à autoridade competente:

- I - designar e solicitar, junto ao provedor do sistema, o credenciamento do pregoeiro e dos componentes da equipe de apoio;
- II - indicar o provedor do sistema;
- III - determinar a abertura do processo licitatório;
- IV - decidir os recursos contra atos do pregoeiro quando este mantiver sua decisão;
- V - adjudicar o objeto da licitação, quando houver recurso;
- VI - homologar o resultado da licitação, e;
- VII - celebrar o contrato.

Quanto à designação da autoridade superior, Santana (2008, p. 116), afirma que “em cada unidade administrativa deverá estar identificada tal pessoa conforme divisão das alçadas decisórias.”

2.4.1.2 Pregoeiro

O pregoeiro, segundo Paludo e Hoemke (2006, p. 188), “[...] é a pessoa designada pela autoridade competente, dentre servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, para responder pelos trabalhos do pregão [...].”

Para Santana (2008), “[...] é o servidor responsável pela sessão de julgamento, até o momento da adjudicação ao vencedor, do objeto licitado.”

Caberá ao pregoeiro, segundo dispõe o art. 11 do Decreto nº 5.450/2005:

- I - coordenar o processo licitatório;
- II - receber, examinar e decidir as impugnações e consultas ao edital, apoiado pelo setor responsável pela sua elaboração;
- III - conduzir a sessão pública na *internet*;
- IV - verificar a conformidade da proposta com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;
- V - dirigir a etapa de lances;
- VI - verificar e julgar as condições de habilitação;
- VII - receber, examinar e decidir os recursos, encaminhando à autoridade competente quando mantiver sua decisão;
- VIII - indicar o vencedor do certame;
- IX - adjudicar o objeto, quando não houver recurso;
- X - conduzir os trabalhos da equipe de apoio, e;
- XI - encaminhar o processo devidamente instruído à autoridade superior e propor a homologação.

Cabe ao pregoeiro ainda, segundo Paludo e Hoemke (2006, p. 188), “[...] negociar o preço com o licitante vencedor.”

2.4.1.3 Equipe de apoio

Conforme Santana (2008, p. 153-154), “a equipe de apoio tem por função auxiliar o pregoeiro em todas as fases do processo licitatório.” Ainda segundo o autor, a equipe é encarregada de desempenhar atividades assistenciais durante o certame.

Este grupo de servidores, segundo afirmam Paludo e Hoemke (2006, p. 183), “[...] devem ser servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração pública, de preferência lotados no quadro permanente do órgão ou entidade promotora do pregão.”

2.4.1.4 Licitante

Nos dizeres de Santana (2008, p. 155), os licitantes “são aqueles que manifestam a intenção de contratar com a administração pública, e que, cientes do edital, apresentam propostas.”

Segundo dispõe o art. 13, do Decreto nº 5.450/2005, caberá ao fornecedor interessado em participar do pregão eletrônico:

- I - credenciar-se no SICAF²⁶ para certames promovidos por órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e de órgão ou entidade dos demais Poderes, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que tenham celebrado termo de adesão;
- II - remeter, no prazo estabelecido, exclusivamente por meio eletrônico, via *internet*, a proposta e, quando for o caso, seus anexos;
- III - responsabilizar-se formalmente pelas transações efetuadas em seu nome, assumindo como firmes e verdadeiras suas propostas e lances, inclusive os atos praticados diretamente ou por seu representante, não cabendo ao provedor do sistema ou ao órgão promotor da licitação responsabilidade por eventuais danos decorrentes de uso indevido da senha, ainda que por terceiros;
- IV - acompanhar as operações no sistema eletrônico durante o processo licitatório, responsabilizando-se pelo ônus decorrente da perda de negócios diante da inobservância de quaisquer mensagens emitidas pelo sistema ou de sua desconexão;
- V - comunicar imediatamente ao provedor do sistema qualquer acontecimento que possa comprometer o sigilo ou a inviabilidade do uso da senha, para imediato bloqueio de acesso;
- VI - utilizar-se da chave de identificação e da senha de acesso para participar do pregão na forma eletrônica, e;
- VII - solicitar o cancelamento da chave de identificação ou da senha de acesso por interesse próprio.

Santana (2008, p. 155), afirma que possuem condições de celebrar contrato com o ente público, os licitantes que detém “[...] idoneidade técnica, econômico-financeira, jurídica e fiscal.”

A seguir, serão abordados os procedimentos utilizados para a realização do pregão na forma eletrônica.

2.4.2 Procedimentos do pregão eletrônico

Segundo dispõe o Decreto nº 5.450/2005, art. 2º, § 4º e 5º:

o pregão, na forma eletrônica, será conduzido pelo órgão ou entidade promotora da licitação, com apoio técnico e operacional da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que atuará como provedor do sistema eletrônico para os órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais - SISG. A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação poderá ceder o uso do seu sistema eletrônico a órgão ou entidade dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante celebração de termo de adesão.

A participação do fornecedor no pregão eletrônico, conforme Justen Filho (2011), sujeita-se ao seu cadastramento no SICAF até três dias anteriores ao início

²⁶ Registro Cadastral do Poder Executivo Federal, o qual é mantido pelos órgãos e entidades que compõem o Sistema de Serviços Gerais – SISG.

da sessão do pregão. Ainda segundo o autor, neste cadastramento, o licitante apresenta documentação prévia necessária à sua habilitação, visto que os demais documentos serão exigidos posteriormente, para os casos em que o fornecedor consagrar-se vencedor do certame licitatório.

Após a realização do cadastramento, segundo Justen Filho (2011, p. 489), o licitante “poderá pleitear o seu credenciamento perante o provedor do sistema eletrônico utilizado para o pregão.”

De acordo com Figueiredo e Nóbrega (2002), assim como os fornecedores, a autoridade competente, o pregoeiro, a equipe de apoio e os operadores do sistema deverão estar credenciados no provedor, por iniciativa da entidade promotora do processo licitatório.

A fase procedimental do pregão, na forma eletrônica, inicia-se “com a convocação dos interessados, por meio de aviso publicado nos meios determinados em função do valor estimado da contratação.” (FIGUEIREDO E NÓBREGA, 2002, p. 149).

Dispõe o Decreto nº 5.450/2005, em seu art. 17, § 1º, que “os órgãos ou entidades integrantes do SISG e os que aderirem ao sistema do Governo Federal disponibilizarão a íntegra do edital, em meio eletrônico, no Portal de Compras do Governo Federal – Comprasnet.”

Em seguida, tem-se o recebimento das propostas, que conforme Paludo e Hoemke (2006, p. 189), ocorre “no período após a divulgação do edital no endereço eletrônico até a data e hora marcadas para abertura da sessão de lances. Neste período, os licitantes deverão encaminhar proposta com a descrição do objeto e o preço.”

A sessão pública, de acordo com Figueiredo e Nóbrega (2002), é iniciada com a supervisão do pregoeiro, na data e horário estabelecidos no instrumento convocatório, e submete-se às seguintes etapas:

Quadro 04 – Regras da sessão pública no pregão eletrônico

1	Todos os interessados deverão conectar-se por meio da chave de identificação e da senha;
2	Divulgação das propostas de preço recebidas e de acordo com as especificações e condições do edital;

(Continua)

	propostas ou lances seguintes, na ordem de classificação, até a apuração de uma proposta ou lance que atenda ao edital;
15	O programa convocará os interessados a manifestar a sua intenção de recorrer, o que se fará por via eletrônica;
16	Adjudicação, pelo pregoeiro (desde que não haja manifestação, por parte de nenhum licitante, da intenção de recorrer), do objeto, ao licitante vencedor da etapa competitiva e que tenha sido considerado habilitado conforme exigências do instrumento convocatório;
17	Homologação do certame pela autoridade competente.

Fonte: Adaptado de Figueiredo e Nóbrega, 2002

Na sequência do procedimento, o art. 27, do Decreto nº 5.450/2005 determina que:

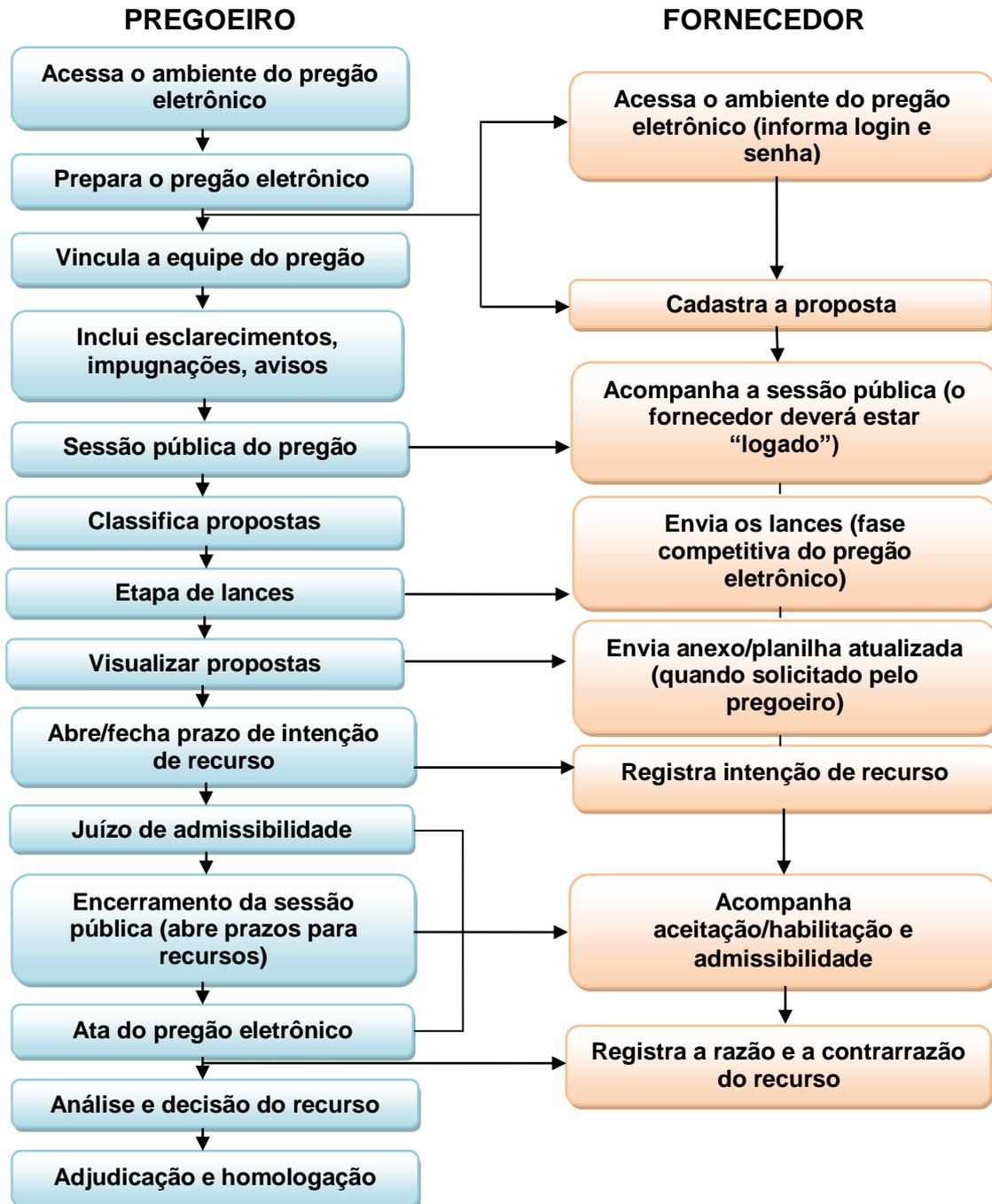
§ 1º: após a homologação, o adjudicatário será convocado para assinar o contrato ou a ata de registro de preços no prazo definido no edital.

§ 2º: na assinatura do contrato ou da ata de registro de preços, será exigida a comprovação das condições de habilitação consignadas no edital, as quais deverão ser mantidas pelo licitante durante a vigência do contrato ou da ata de registro de preços.

§ 3º: o vencedor da licitação que não fizer a comprovação referida no § 2º ou quando, injustificadamente, recusar-se a assinar o contrato ou a ata de registro de preços, poderá ser convocado outro licitante, desde que respeitada a ordem de classificação, para, após comprovados os requisitos habilitatórios e feita a negociação, assinar o contrato ou a ata de registro de preços, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

Para fins de melhor compreensão, apresenta-se o fluxo operacional do pregão eletrônico, ilustrado a seguir.

Figura 03 – Fluxo operacional do ambiente do pregão eletrônico



Fonte: Adaptado de República Federativa do Brasil, MP, 2005

Quanto à desconexão durante a sessão pública, dispõe o Decreto nº 5.450/2005, art. 24, § 10 e 11 que:

no caso de desconexão do pregoeiro, no decorrer da etapa de lances, se o sistema eletrônico permanecer acessível aos licitantes, os lances continuarão sendo recebidos, sem prejuízo dos atos realizados. Quando a desconexão do pregoeiro persistir por tempo superior a dez minutos, a sessão do pregão na forma eletrônica será suspensa e reiniciada

somente após comunicação aos participantes, no endereço eletrônico utilizado para divulgação.

Por fim, Paludo e Hoemke (2006, p. 194), elencam a documentação que deve constar do processo licitatório do pregão eletrônico:

- I - justificativa da necessidade da contratação;
- II - termo de referência;
- III - planilhas de custo, quando for o caso;
- IV - previsão de recursos orçamentários, com a indicação das respectivas rubricas;
- V - autorização de abertura da licitação pela autoridade competente;
- VI - ato de designação do pregoeiro e equipe de apoio;
- VII - edital e respectivos anexos, quando for o caso;
- VIII - minuta do termo do contrato ou instrumento equivalente, ou minuta da ata de registro de preços, conforme o caso;
- IX - parecer jurídico;
- X - documentação exigida para a habilitação;
- XI - ata contendo os seguintes registros:
 - a) licitantes participantes;
 - b) propostas apresentadas;
 - c) lances ofertados na ordem de classificação;
 - d) aceitabilidade da proposta de preço;
 - e) habilitação, e;
 - f) recursos interpostos, respectivas análises e decisões;
- XII - comprovantes das publicações:
 - a) do aviso do edital;
 - b) do resultado da licitação;
 - c) do extrato do contrato, e;
 - d) dos demais atos em que seja exigida a publicidade, conforme o caso.

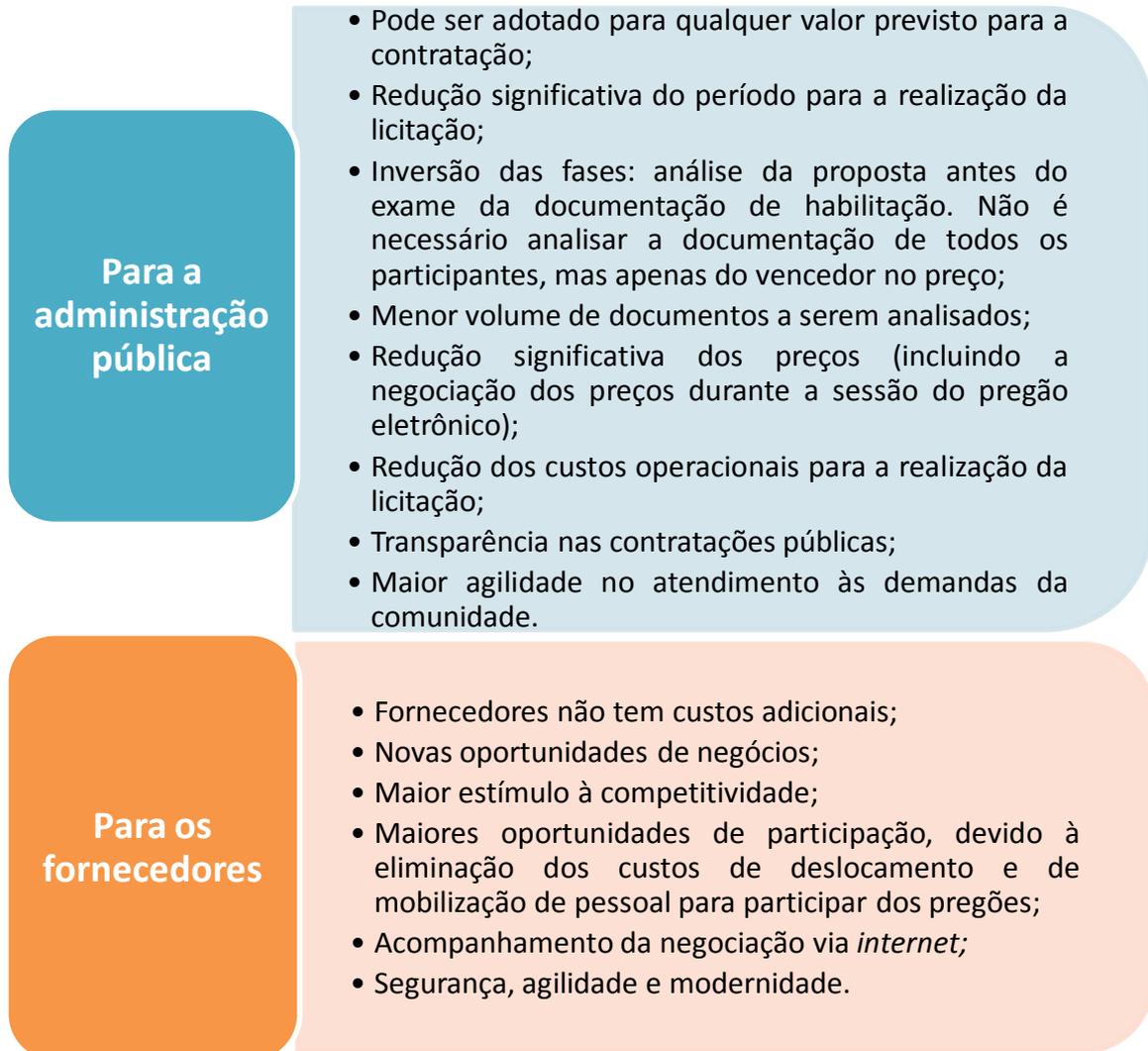
Ainda segundo os autores, os arquivos e registros digitais do pregão eletrônico, não dispensam a formação de processo administrativo contendo a documentação que comprove a regularidade do procedimento licitatório.

Destarte, após explanação do procedimento aplicável ao pregão eletrônico, abordam-se as vantagens e desvantagens de tal modalidade licitatória.

2.4.3 Vantagens

A adoção do pregão eletrônico, conforme Paludo e Hoemke (2006), apresenta diversas vantagens em relação às modalidades previstas na Lei nº 8.666/1993, as quais são explanadas no quadro a seguir.

Figura 04 – Vantagens atribuídas ao pregão eletrônico

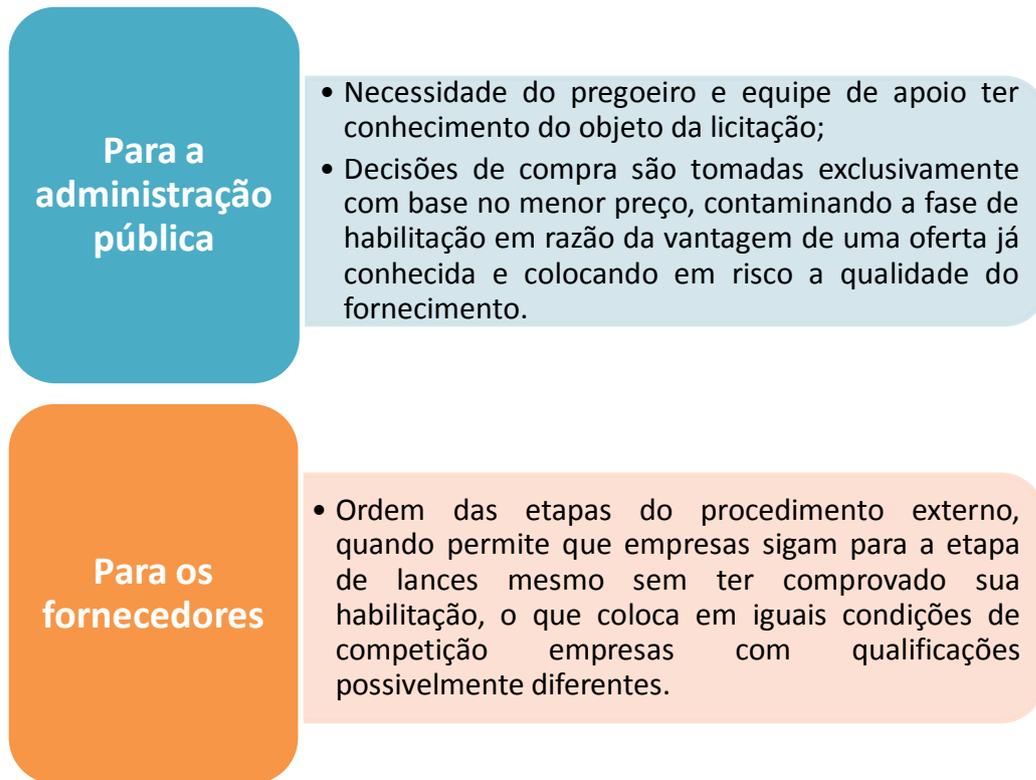


Fonte: Adaptado de Paludo e Hoemke, 2006

2.4.4 Desvantagens

Conforme Marinho (2008, p. 37), “ultrapassada a fase de criação do pregão, quando submetido à prática e às imperfeições da própria modalidade, foram surgindo problemas.” Apresenta-se no quadro a seguir, as dificuldades quando da realização do pregão eletrônico.

Figura 05 – Desvantagens atribuídas ao pregão eletrônico



Fonte: Adaptado de Marinho, 2008

Para concluir, cita-se Figueiredo e Nóbrega (2002, p. 151), os quais salientam que o pregão eletrônico,

constitui-se em instrumento avançado posto à disposição da administração, podendo contribuir para maior eficiência, eficácia e economicidade das contratações no âmbito estatal, e conseqüentemente melhoria da qualidade do gasto público, desde que adequadamente utilizado e manejado com perícia e aptidão. Para tanto faz-se necessário que os servidores públicos sejam capacitados e estimulados, tornando-se capazes de extrair dessa nova modalidade todos os benefícios oferecidos.

Assim, após explanação das características do pregão eletrônico e findar da fundamentação teórica, aborda-se a metodologia do trabalho.

3 METODOLOGIA

Neste tópico, explana-se os procedimentos metodológicos adotados para a elaboração do presente trabalho. Conforme Gil (2002, p. 162), na metodologia “descrevem-se os procedimentos a serem seguidos na realização da pesquisa. Sua organização varia de acordo com as peculiaridades de cada pesquisa.” A pesquisa, por sua vez, objetiva instituir uma linha de compreensões com o intuito de encontrar respostas para as indagações existentes em todos os ramos do conhecimento. (OLIVEIRA, 1999). Nos dizeres de Lakatos e Marconi (1991, p. 155), “a pesquisa, portanto, é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais.”

3.1 ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO

A tipologia da pesquisa, quanto aos objetivos, caracteriza-se como descritiva e explicativa. Na concepção de Gil (1999), a pesquisa descritiva tem como objetivo principal a exposição das peculiaridades de determinada população e/ou fenômeno e o estabelecimento de relações entre as variáveis. A pesquisa descritiva, conforme Cervo e Bervian (2002, p. 49),

[...] observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los. Procura descobrir, com a precisão possível, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com outros, sua natureza e características. Busca conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política, econômica e demais aspectos do comportamento humano, tanto do indivíduo tomado isoladamente como de grupos e comunidades mais complexas.

Conforme Oliveira (1999, p. 114), o estudo descritivo “[...] permite ao pesquisador a obtenção de uma melhor compreensão do comportamento de diversos fatores e elementos que influenciam determinado fenômeno.”

Por sua vez, a pesquisa explicativa, segundo Gil (1999), objetiva identificar os motivos que determinam o acontecimento dos fenômenos. Na concepção de Andrade (2002, p. 20 apud BEUREN, 2006, p. 82), “a pesquisa explicativa é um tipo de pesquisa mais complexa, pois, além de registrar, analisar,

classificar e interpretar os fenômenos estudados, procura identificar seus fatores determinantes.”

Com relação aos procedimentos metodológicos, utilizar-se-á a pesquisa bibliográfica, que conforme Oliveira (1999, p. 119), “[...] tem por finalidade conhecer as diferentes formas de contribuição científica que se realizaram sobre determinado assunto ou fenômeno.” Silva (2003, p. 60), acerca da pesquisa bibliográfica considera que:

é um tipo de pesquisa realizada pela maioria dos pesquisadores mesmo em seu preâmbulo. Essa pesquisa explica e discute um tema ou problema com base em referências teóricas já publicadas em livros, revistas, periódicos, artigos científicos etc.

Cervo e Bervian (2002, p. 48), relatam que a pesquisa bibliográfica,

pode ser realizada independentemente ou como parte da pesquisa descritiva ou experimental. Em ambos os casos, busca conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema.

Também será utilizado como método de pesquisa quanto aos procedimentos, o estudo de caso, que segundo Beuren (2006), é caracterizado pelo estudo de um único evento.

Gil (1999, p. 73), acredita que o estudo de caso “é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir conhecimentos amplos e detalhados do mesmo.”

De forma complementar, utiliza-se o método de levantamento ou *survey*, devido ao uso de questionário para coleta dos dados. Segundo Silva (2003, p. 62), o levantamento “consiste na coleta de dados referentes a uma dada população com base em uma amostra selecionada, de forma clara e direta, dos quais se objetiva saber o comportamento.”

As pesquisas de levantamento, conforme Gil (1999, p. 70),

se caracterizam pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer. Basicamente, procede-se a solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado para em seguida, mediante análise quantitativa, obter as conclusões correspondentes aos dados coletados.

Tripodi, Fellin e Meyer (1981, p. 39 apud BEUREN, 2006, p. 85), mencionam que “pesquisas que procuram descrever com exatidão algumas

características de populações designadas são tipicamente representadas por estudos de *survey*.”

Deste modo, torna-se necessário caracterizar os termos população e amostra. A população ou universo, conforme Gil (1999), é definida como o conjunto de elementos que possuem determinadas características. Lapponi (1997, p. 8 apud BEUREN, 2006, p. 118), acredita que a população é o “conjunto ou coleção de dados que descreve algum fenômeno de nosso interesse.” Por sua vez, a amostra é conceituada por Marconi e Lakatos (2002), como o subconjunto da população, ou seja, uma parcela do universo a ser examinado.

Com relação à abordagem do problema, optou-se pela junção das pesquisas qualitativa e quantitativa. De acordo com Oliveira (1999, p. 117),

as pesquisas que se utilizam da abordagem qualitativa possuem a facilidade de poder descrever a complexidade de uma determinada hipótese ou problema, analisar a interação de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos experimentados por grupos sociais, apresentar contribuições no processo de mudança, criação ou formação de opiniões de determinado grupo e permitir, em maior grau de profundidade, a interpretação das particularidades dos comportamentos ou atitudes dos indivíduos.

Por sua vez, a abordagem quantitativa, nos dizeres de Richardson (1999, p. 70 apud BEUREN, 2006, p. 92),

caracteriza-se pelo emprego de quantificação tanto nas modalidades de coleta de informações, quanto no tratamento delas por meio de técnicas estatísticas, desde as mais simples como percentual, média, desvio-padrão, às mais complexas, como coeficiente de correlação, análise de regressão etc.

Segundo Oliveira (1999, p. 115), “o quantitativo, conforme o próprio termo indica, significa quantificar opiniões, dados, nas formas de coleta de informações, assim como o emprego de recursos e técnicas estatísticas.”

3.2 PROCEDIMENTOS PARA COLETA E ANÁLISE DOS DADOS

Para efetuar o diagnóstico da aplicabilidade do pregão eletrônico nas Prefeituras Municipais da AMREC, aplicou-se um questionário *online*, direcionado aos pregoeiros de cada município. Esse instrumento de coleta de dados encontra-se dividido em seções, quais sejam: perfil do respondente, que contempla a caracterização dos pregoeiros; dados gerais, englobando as modalidades licitatórias

mais utilizadas pelos municípios, e motivos de interesse ou não, na utilização do pregão eletrônico, e; por fim, questões específicas de tal modalidade de licitação, que objetivam averiguar a percepção dos pregoeiros acerca do pregão eletrônico.

Com a utilização dos procedimentos anteriormente descritos, espera-se apresentar as informações sobre o pregão eletrônico, bem como verificar sua aplicabilidade nos processos licitatórios realizados pelas Prefeituras Municipais da AMREC.

4 ESTUDO DE CASO

Neste capítulo, aborda-se primeiramente, breve histórico da população utilizada na pesquisa de campo, bem como os procedimentos utilizados para a realização da mesma. Na sequência, serão explanados os principais tópicos relacionados à aplicabilidade do pregão eletrônico na supracitada população, e; por fim, faz-se o exame dos resultados obtidos na pesquisa.

4.1 AMREC – ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO CARBONÍFERA

Conforme publicado no endereço eletrônico da associação, a AMREC, fundada em 25 de abril de 1983, é originária da AMSESC, e inicialmente integrada pelos municípios de Criciúma (sede), Içara, Lauro Muller, Morro da Fumaça, Nova Veneza, Siderópolis e Urussanga. Posteriormente, adicionou-se Forquilhinha, Cocal do Sul, Treviso e Orleans. A partir do ano de 2013, o Balneário Rincão, fruto do desmembramento de Içara, filiou-se à Associação, que atualmente engloba doze municípios.

A localização dos municípios que compõem a AMREC pode ser elucidada na figura a seguir.

Figura 06 – Mapa da AMREC



Fonte: Adaptado de <<http://www.amrec.com.br/home/?>>

Segundo disposto no estatuto social da entidade, o principal objetivo da AMREC é a integração administrativa, econômica e social dos municípios que a compõem. Destarte, apresenta os seguintes objetivos e finalidades:

I - ampliar e fortalecer a capacidade administrativa, econômica e social dos Municípios, visando:

- a) fomentar, promover e proporcionar meios que viabilizem a modernização das administrações públicas locais, com a capacitação dos servidores públicos municipais, a eficiência do controle interno, a organização dos serviços e ações junto à comunidade local e regional;
- b) atuar conjuntamente com a entidade representativa dos legisladores municipais, na adoção de medidas que concorram para a melhoria das administrações municipais;
- c) reivindicar, apoiar e defender os interesses das administrações municipais, que correspondam com a atuação dos Poderes Executivo e Legislativo, e que importem em melhorar a imagem e a representação política dos agentes públicos locais;
- d) propor, coordenar e executar medidas que correspondam com a efetiva concretização do desenvolvimento integrado e sustentável com vistas a inserção do Município no processo;
- e) propor e firmar convênios, acordos, contratos e parcerias de interesse da associação com organizações e entidades públicas e privadas, observando obrigatoriamente o princípio da efetividade, economicidade e interesse público;
- f) promover iniciativas para elevar as condições de bem-estar econômico e social da população nos Municípios associados;
- g) reivindicar, assessorar, elaborar e executar planos, programas, projetos, serviços e ações das administrações públicas, visando o desenvolvimento das comunidades locais;
- h) disponibilizar os meios necessários à realização de eventos, tais como seminários e congressos técnicos, cursos e treinamentos aos funcionários e servidores da AMREC e dos Municípios associados.

II - promover a cooperação intermunicipal e intergovernamental visando:

- a) localizar, divulgar e instruir às administrações municipais, sobre as normas, procedimentos e exigências dos órgãos públicos das demais esferas de governo e das instituições de assistência técnica e financeira, em todos os assuntos de interesse dos Municípios associados;
- b) conhecer, divulgar e disponibilizar a estrutura técnica da entidade para viabilizar a obtenção de recursos financeiros aos Municípios, mediante a formalização de acordos, convênios ou contratos, com o Estado e a União;
- c) reivindicar, fomentar e tornar possíveis a descentralização dos serviços públicos estaduais e federais, de interesse dos Municípios associados;
- d) estimular e promover o intercâmbio técnico-administrativo com órgãos e entidades públicas e privadas das demais esferas de governo e o consórcio entre os Municípios associados, para a realização de ações, iniciativas e serviços de interesse das comunidades da microrregião;
- e) elaborar, propor e executar, estudos, planos e programas de desenvolvimento integrado e sustentável, compatíveis e adequados ao desenvolvimento de ações político-administrativas, econômicas e sociais, nos Municípios associados e na microrregião;
- f) contribuir e disponibilizar recursos técnicos e operacionais visando o fomento, a realização e o desenvolvimento de campanhas promocionais, congressos e seminários técnicos, feiras e exposições, missões e eventos locais e regionais, em parceria com outras instituições públicas e privadas.

Após breve caracterização da população do estudo de caso, explanam-se os procedimentos empregados para a realização da pesquisa.

4.2 PROCEDIMENTOS PARA A ELABORAÇÃO DA PESQUISA

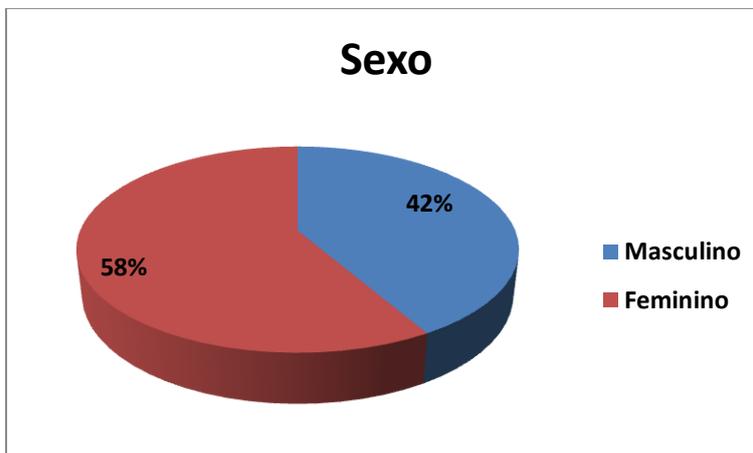
Para a realização da pesquisa de campo, optou-se por aplicar um questionário *online*, por meio da ferramenta *Google Docs*, direcionado aos pregoeiros, e/ou responsáveis pelo setor de licitações, dos doze municípios integrantes da AMREC. Tal questionário, composto por trinta e quatro perguntas, em sua maioria fechadas, e enviado eletronicamente na segunda quinzena de abril de 2013, objetivou verificar a situação de cada município quanto à aplicabilidade do pregão eletrônico em seus procedimentos licitatórios. As respostas foram recebidas até a segunda quinzena de maio de 2013, sendo que 100% da população pesquisada respondeu ao questionário. Os resultados obtidos com tal pesquisa, serão explanados nos tópicos a seguir.

4.3 PERFIL DOS RESPONDENTES

Inicialmente, faz-se necessário traçar o perfil dos respondentes, a fim de caracterizar os pregoeiros, e/ou responsáveis pelo setor de licitações, das Prefeituras Municipais da AMREC.

Quanto ao gênero, os resultados da pesquisa indicam que 58% dos participantes são do sexo feminino, conforme ilustra o gráfico 01.

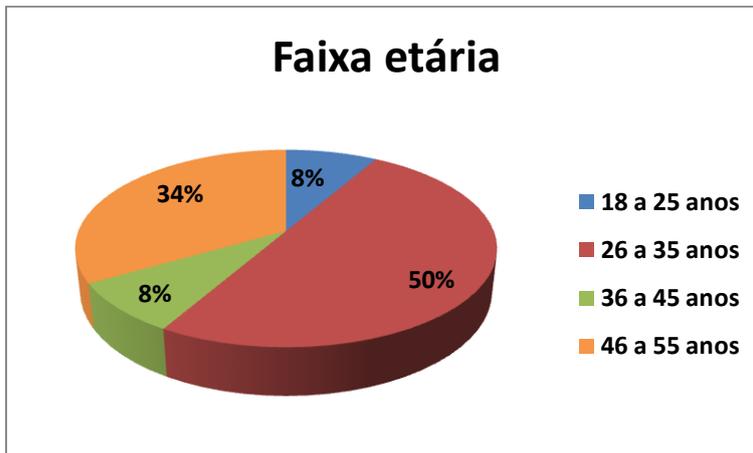
Gráfico 01 – Sexo do respondente



Fonte: Elaborado pela autora

Quanto à faixa etária dos respondentes, 50% destes possuem idade entre 26 e 35 anos, 34% possuem entre 46 e 55 anos, e os demais distribuem-se nas faixas de 18 a 25 anos, e 36 a 45 anos, conforme corrobora o gráfico a seguir.

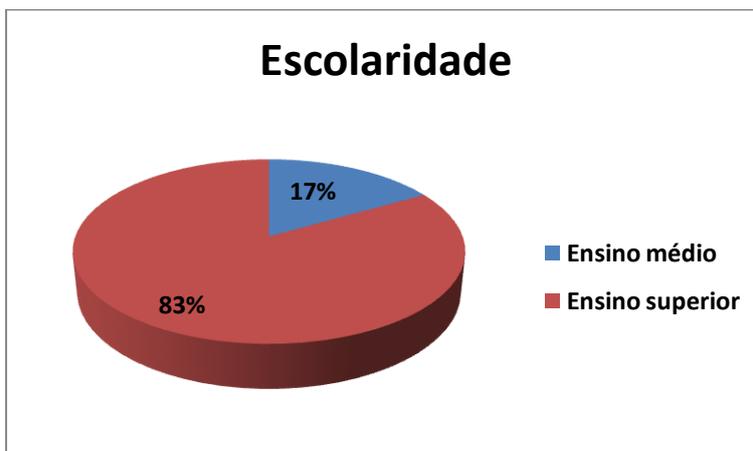
Gráfico 02 – Faixa etária do respondente



Fonte: Elaborado pela autora

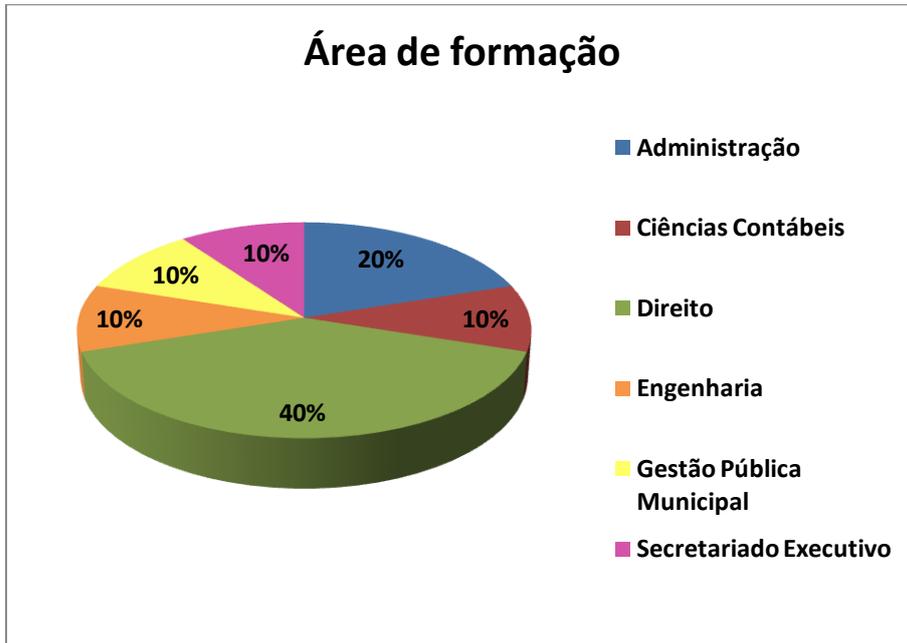
No que concerne à escolaridade dos participantes, observa-se que a grande maioria (83%) possui ensino superior, enquanto os demais (17%) concluíram apenas o ensino médio. Quanto à área de formação dos graduados, 40% destes cursaram Direito, e 20% Administração, ficando os demais distribuídos entre os cursos de Ciências Contábeis, Engenharia, Secretariado Executivo e Gestão Pública Municipal, conforme demonstram os gráficos 03 e 04, a seguir ilustrados.

Gráfico 03 – Escolaridade do respondente



Fonte: Elaborado pela autora

Gráfico 04 – Área de formação do respondente

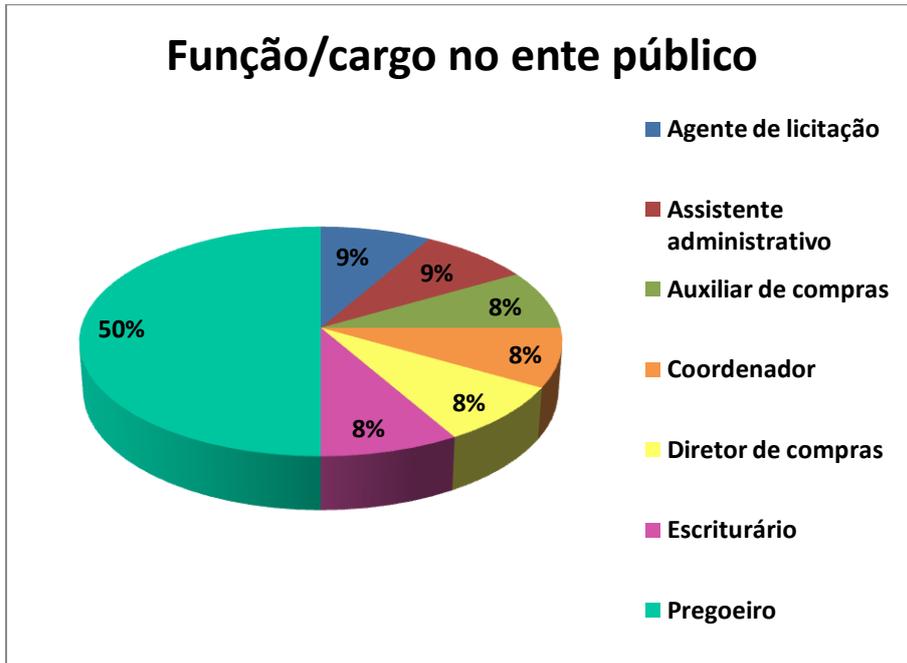


Fonte: Elaborado pela autora

Tal resultado demonstra que a área de Ciências Sociais domina a função de pregoeiro/responsável pelo setor de licitação nas Prefeituras Municipais da AMREC, além de que os servidores, em sua maioria, são qualificados, isto é, possuem conhecimentos técnicos específicos a respeito do cargo.

A função desempenhada pelos respondentes apresenta grande variedade, porém, predominam os respondentes que possuem o cargo de pregoeiro na Prefeitura Municipal em que atuam, e que correspondem a 50% do total da população pesquisada. Os demais desempenham a função de agente de licitação, assistente administrativo, auxiliar de compras, coordenador, diretor de compras ou escriturário; segundo explana o gráfico 05.

Gráfico 05 – Função/cargo do respondente no ente público



Fonte: Elaborado pela autora

Esse resultado evidencia que não há padronização de cargos nos setores de licitação entre as Prefeituras Municipais pesquisadas, visto que os servidores que ali atuam apresentam funções diversificadas.

No que diz respeito à situação dos respondentes no ente público, 58% destes possuem estabilidade no órgão, pois são concursados para o cargo em que ocupam, enquanto 42% não foram admitidos via concurso público, conforme ilustra o gráfico 06.

Gráfico 06 – Situação do respondente no ente público

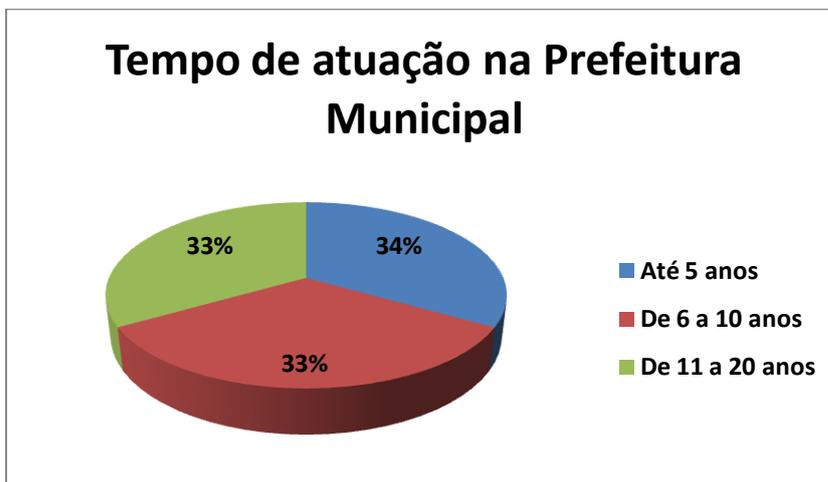


Fonte: Elaborado pela autora

Isso indica que um número considerável de municípios, especificamente cinco, possuem em seu quadro de servidores do setor de licitação, profissionais não concursados para a função desempenhada.

Quanto ao tempo de atuação dos participantes na Prefeitura Municipal, este encontra-se distribuído proporcionalmente nas três faixas temporais, quais sejam: até 5 anos, de 6 a 10 anos e de 11 a 20 anos. Acerca do tempo de ofício no setor de licitação, 50% dos respondentes atuam nesta área no máximo há 5 anos, 25% atuam na faixa de 6 a 10 anos, 17% atuam de 11 a 20 anos e 8% desempenham atividades no setor no período de 21 a 30 anos. A seguir, gráficos que demonstram tais resultados.

Gráfico 07 – Tempo de atuação do respondente na Prefeitura Municipal



Fonte: Elaborado pela autora

Gráfico 08 – Tempo de atuação do respondente na área de licitação

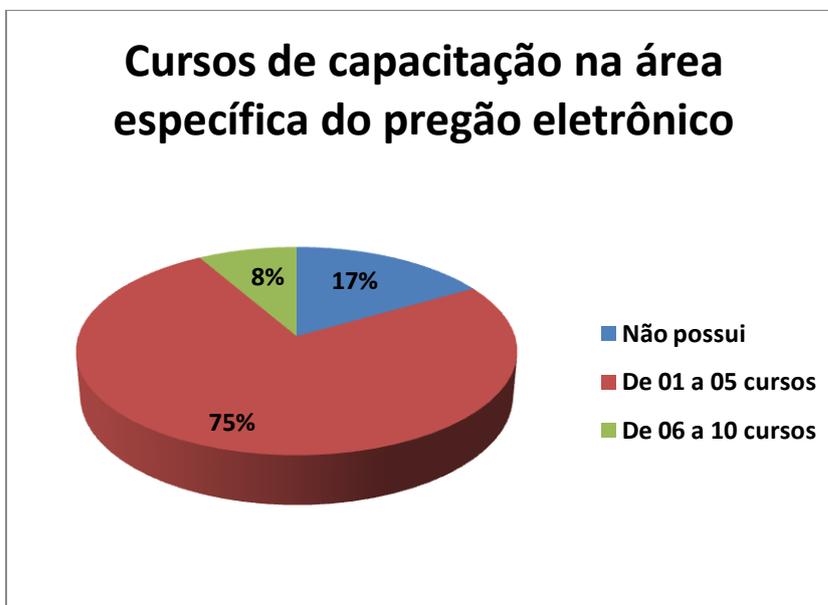


Fonte: Elaborado pela autora

Os resultados anteriormente explanados indicam que os servidores, em sua maioria, atuam há mais tempo na Prefeitura Municipal do que especificamente no setor de licitação.

Por fim, os participantes foram questionados quanto à participação em cursos específicos na área do pregão eletrônico. Os resultados indicam que 75% destes possuem de 1 a 5 cursos na área supracitada, e 8% de 6 a 10 cursos. O restante dos respondentes (17%), não possuem cursos específicos de pregão na forma eletrônica, conforme ilustra o gráfico 09.

Gráfico 09 – Cursos de capacitação do respondente na área específica do pregão eletrônico



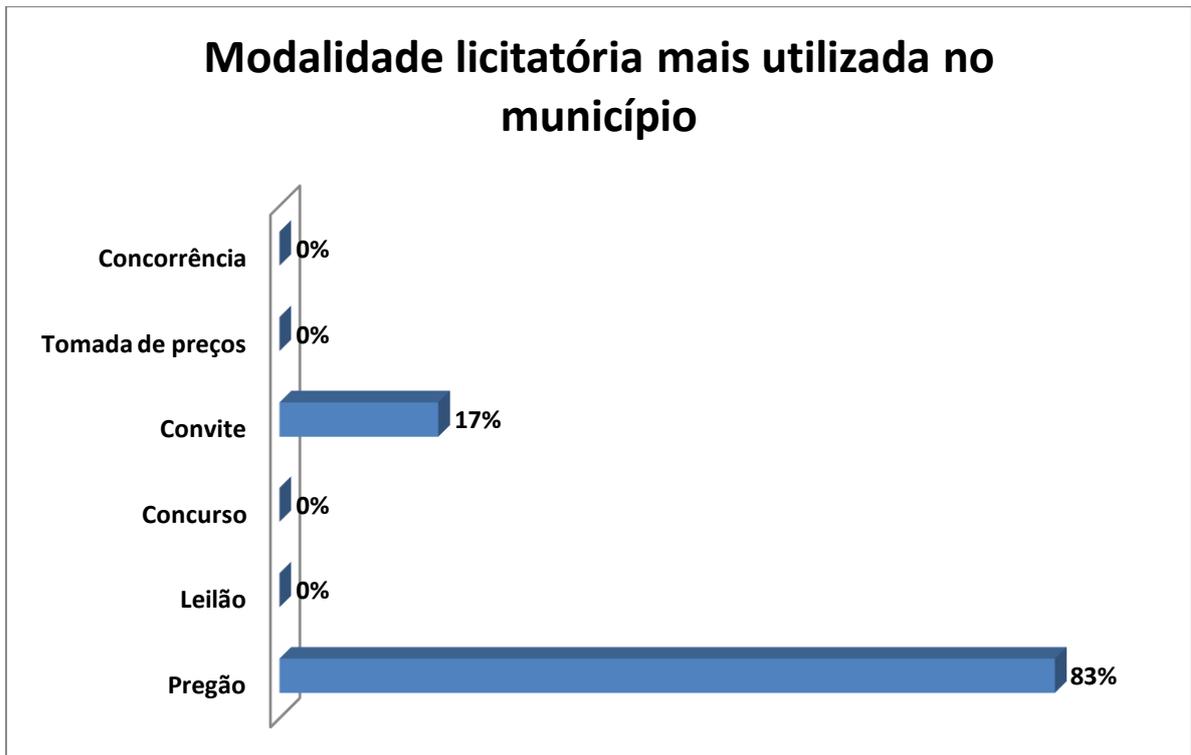
Fonte: Elaborado pela autora

Tal resultado demonstra que os pregoeiros/responsáveis pelo setor de licitação de apenas dois municípios da AMREC, não realizaram cursos de capacitação na área do pregão eletrônico.

4.4 APLICABILIDADE DO PREGÃO ELETRÔNICO NOS MUNICÍPIOS DA AMREC

Na sequência do questionário, tem-se a seção de dados gerais. Nesta subdivisão, foi possível averiguar que o pregão é a modalidade licitatória mais utilizada em 83% dos municípios, sendo que nos demais (17%) utiliza-se de forma predominante a modalidade do convite, conforme evidencia o gráfico a seguir.

Gráfico 10 – Modalidade licitatória mais utilizada no município

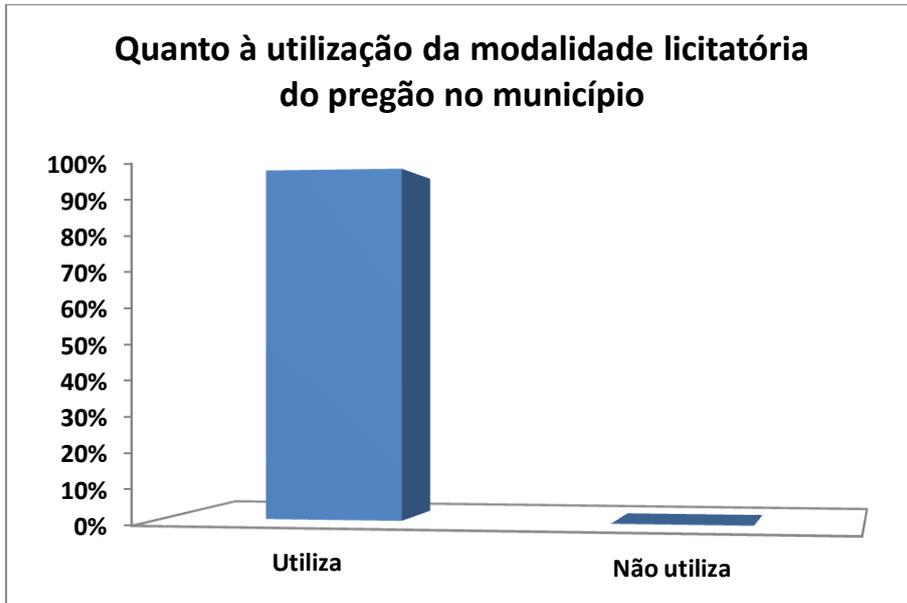


Fonte: Elaborado pela autora

Portanto, verifica-se que o pregão é a modalidade licitatória mais empregada por dez municípios da região carbonífera.

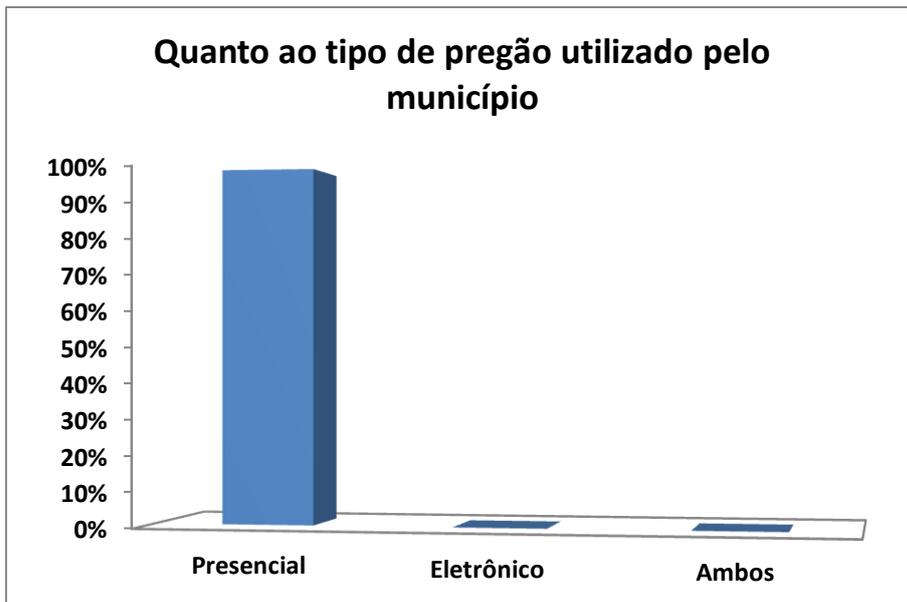
Quando questionados sobre a utilização do pregão como modalidade licitatória, 100% dos participantes afirmaram que o município utiliza-se da modalidade do pregão, sendo que destes a totalidade é na forma presencial, ou seja, nenhum município integrante da AMREC faz uso do pregão eletrônico, conforme demonstram os gráficos 11 e 12.

Gráfico 11 – Utilização do pregão nos municípios



Fonte: Elaborado pela autora

Gráfico 12 – Tipo de pregão utilizado no município

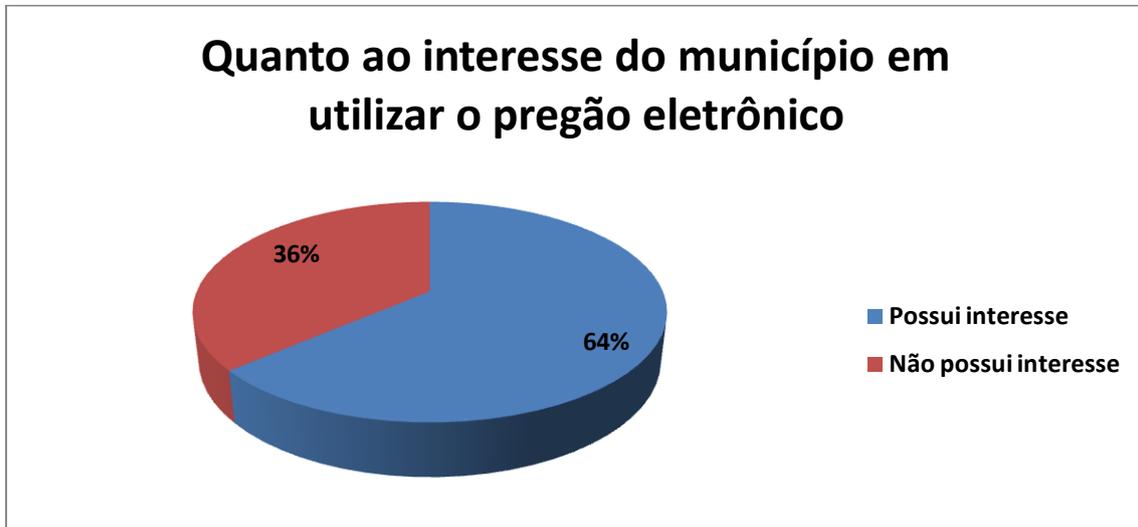


Fonte: Elaborado pela autora

Visto que nenhum dos municípios faz o uso da modalidade pregão na forma eletrônica, questionou-se quanto ao interesse dos mesmos em utilizar tal modalidade licitatória. O resultado desta interrogativa demonstra que 64% dos municípios participantes tem interesse em utilizar o pregão na forma eletrônica, e atribuem como motivos: a transparência e a confiabilidade proporcionada pela modalidade (26%); a redução dos custos operacionais (21%); a redução significativa

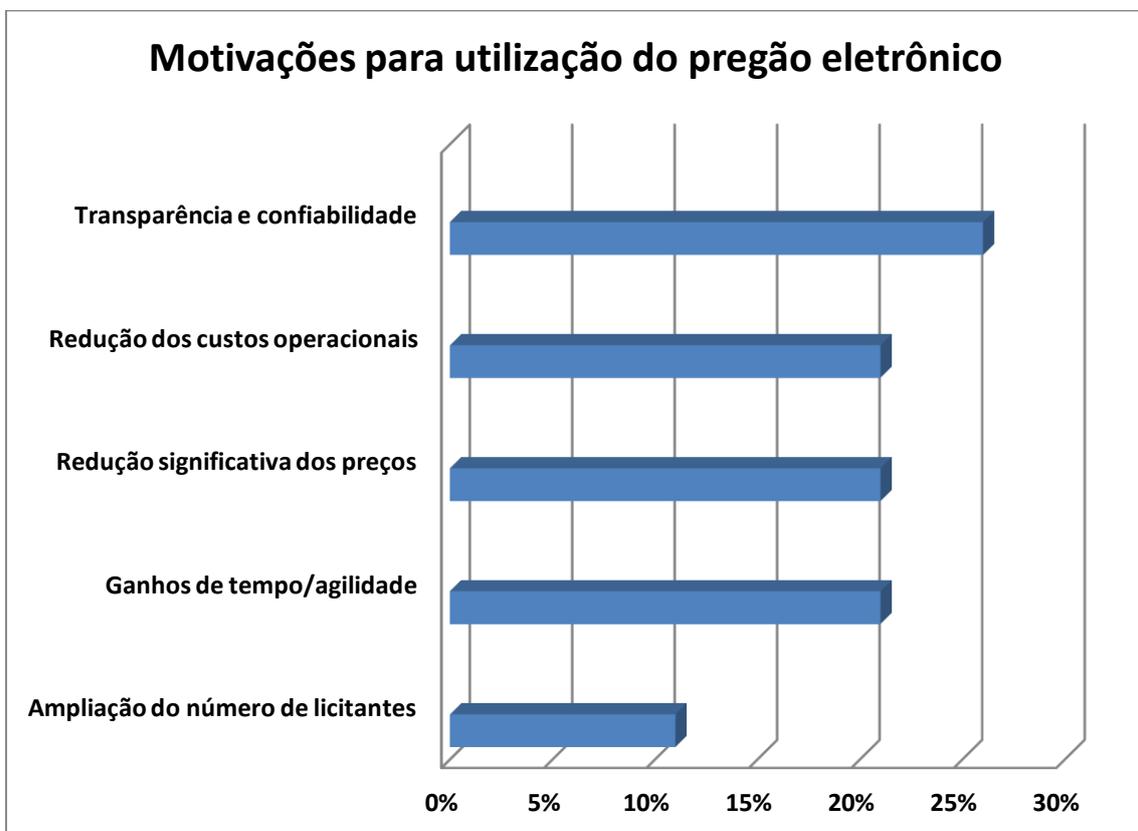
dos preços (21%); os ganhos de tempo e agilidade (21%), e; a ampliação do número de licitantes (11%). Os gráficos 13 e 14 evidenciam tais resultados.

Gráfico 13 – Interesse do município em utilizar o pregão na forma eletrônica



Fonte: Elaborado pela autora

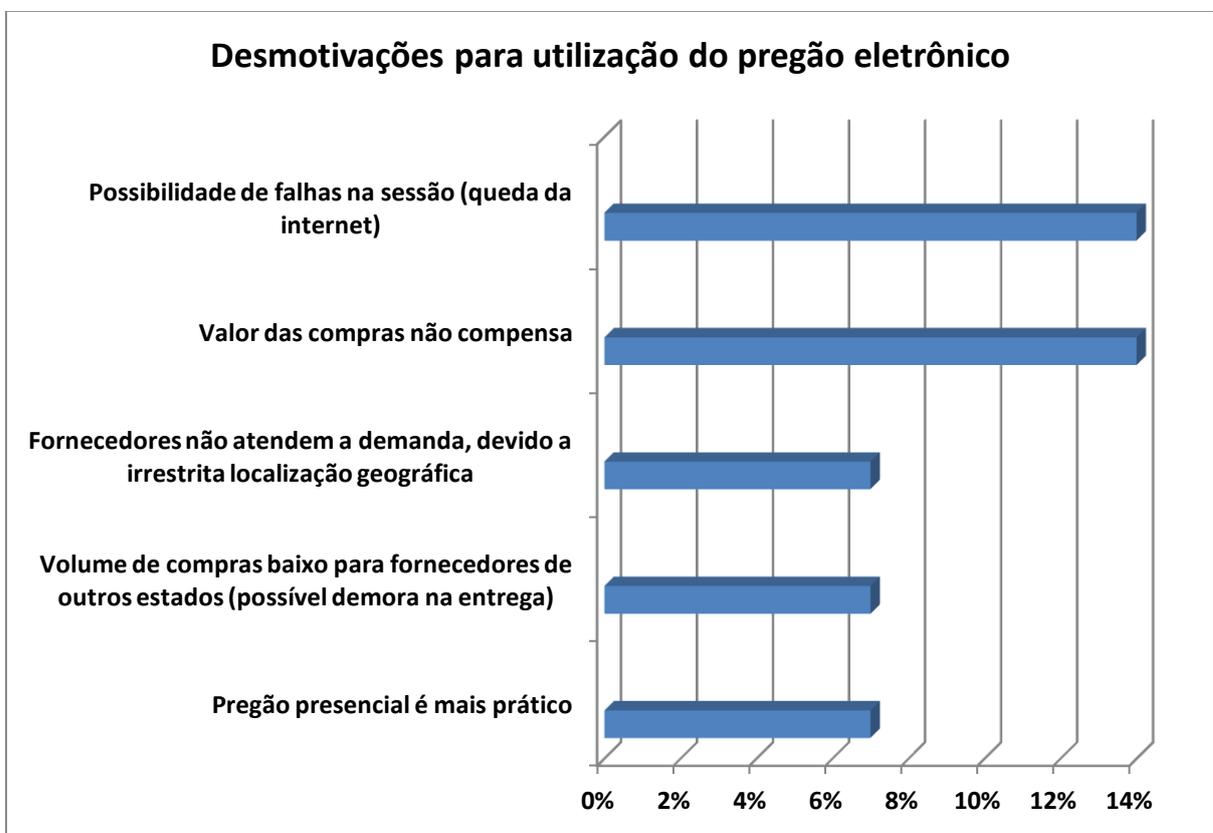
Gráfico 14 – Motivos do interesse do município em utilizar o pregão eletrônico



Fonte: Elaborado pela autora

Já os municípios que não possuem interesse em utilizar a modalidade do pregão eletrônico (36%), apontam como motivos do não interesse: a possibilidade de falhas na sessão/queda da *internet* (14%); o valor das compras que não compensa (14%); os fornecedores que não atendem a demanda, devido a irrestrita localização geográfica (7%); o baixo volume de compras interestaduais e a possível demora na entrega por parte destes fornecedores (7%), e; a praticidade do pregão presencial quando comparado ao eletrônico (7%). A seguir o gráfico 15 que ilustra os resultados supracitados.

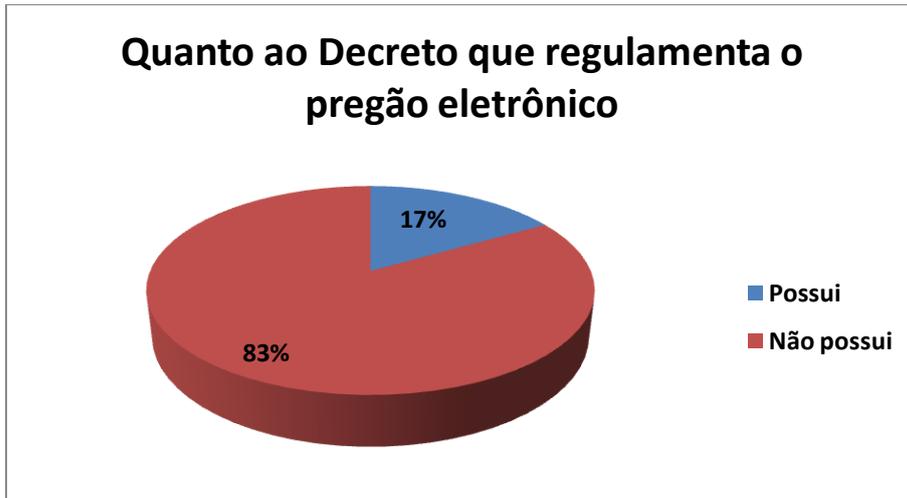
Gráfico 15 – Motivos do não interesse do município em utilizar o pregão eletrônico



Fonte: Elaborado pela autora

Buscou-se averiguar também, por meio do questionário, a existência nos municípios, de regulamentação do pregão eletrônico via decreto. Dos participantes, 83% afirmam que o município em que atuam não possui o decreto que regulamenta o pregão do tipo eletrônico, ou seja, somente 17% possuem o decreto regulamentador de tal modalidade, segundo demonstra o gráfico 16.

Gráfico 16 – Regulamentação do pregão eletrônico no município



Fonte: Elaborado pela autora

Pelo fato da regulamentação não ser fator sigiloso, visto que ocorreu sua publicação, considera-se oportuno citar os dois municípios que possuem tal decreto, quais sejam: Morro da Fumaça e Orleans.

No que diz respeito à existência de tecnologia apropriada para operar o pregão eletrônico, 92% dos municípios da região carbonífera garantem que não possuem *hardware*, *software*, *peopleware*, ou outros aplicativos necessários à operacionalização deste tipo de pregão, sendo que somente um município está tecnologicamente preparado para utilizar o pregão na forma eletrônica, conforme elucida o gráfico a seguir.

Gráfico 17 – Recursos tecnológicos do município



Fonte: Elaborado pela autora

Por sua vez, a estrutura organizacional do ente também não está apta para executar o pregão na forma eletrônica, visto que 75% dos municípios da AMREC afirmam não possuir quadro apropriado para executar a referida modalidade licitatória. Os demais (25%) consideram-se preparados estruturalmente, para operar o pregão eletrônico.

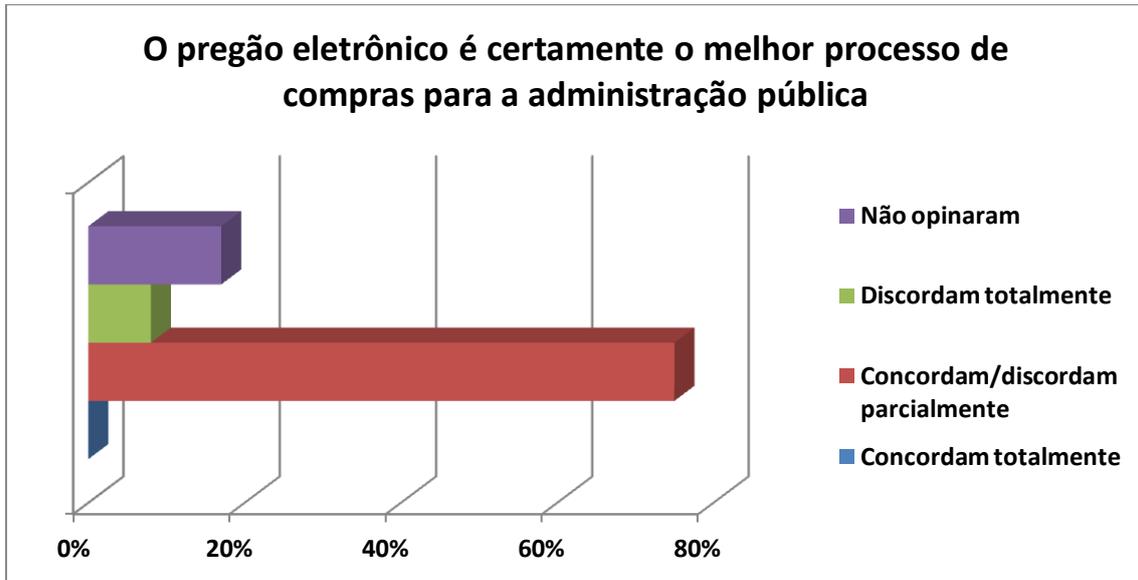
Gráfico 18 – Estrutura organizacional do município



Fonte: Elaborado pela autora

Destarte, tem-se a última seção do questionário, a qual aborda a opinião dos pregoeiros acerca do pregão eletrônico com base em afirmativas. Os resultados da pesquisa demonstram que 75% dos participantes concordam/discordam parcialmente que o pregão eletrônico é o melhor processo de compras para a administração pública, 17% preferiram não opinar e 8% discordam totalmente desta afirmação, conforme ilustrado no gráfico 19.

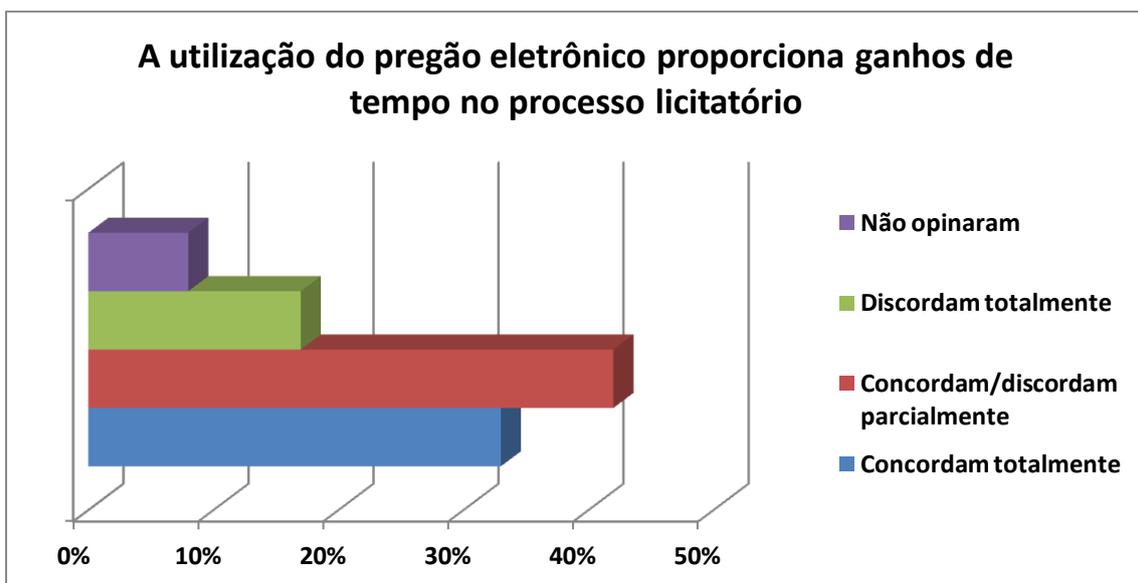
Gráfico 19 – Do melhor processo de compras: pregão eletrônico



Fonte: Elaborado pela autora

Quanto aos ganhos de tempo no processo licitatório com a utilização do pregão eletrônico, 42% dos participantes, concordam/discordam parcialmente com a afirmativa, 33% concordam plenamente, 17% discordam totalmente e 8% não opinaram sobre a questão, segundo demonstra o gráfico a seguir.

Gráfico 20 – Dos ganhos de tempo com o pregão eletrônico

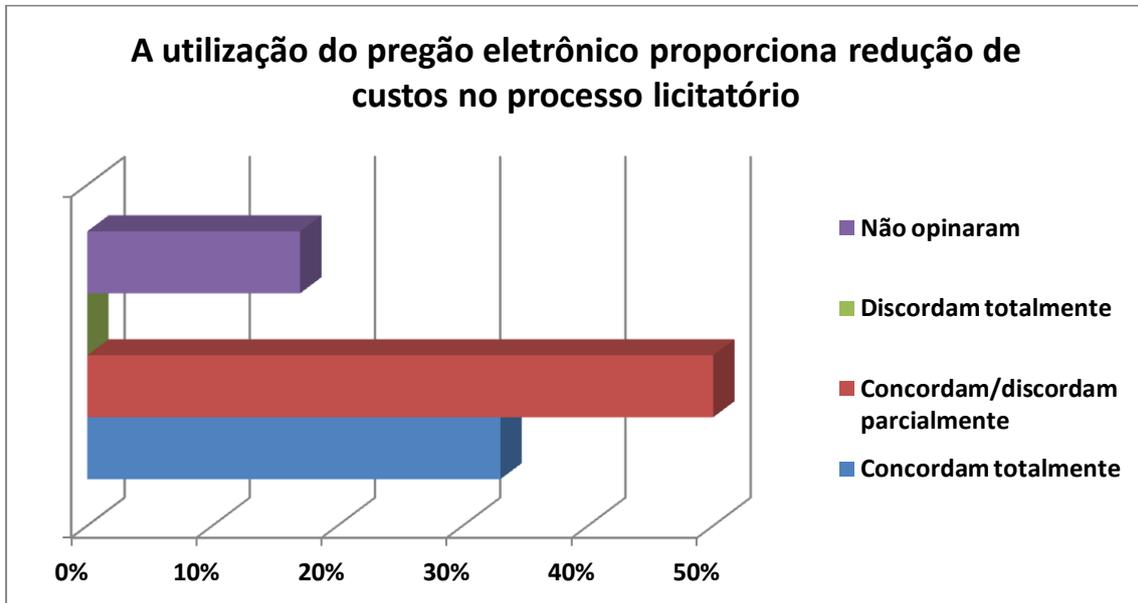


Fonte: Elaborado pela autora

Por sua vez, 50% da população do estudo de caso concordam/discordam parcialmente que a utilização do pregão eletrônico proporciona redução de custos no

processo licitatório, enquanto 33% concordam totalmente e 17% preferiram não manifestar sua opinião, conforme ilustra o gráfico 21.

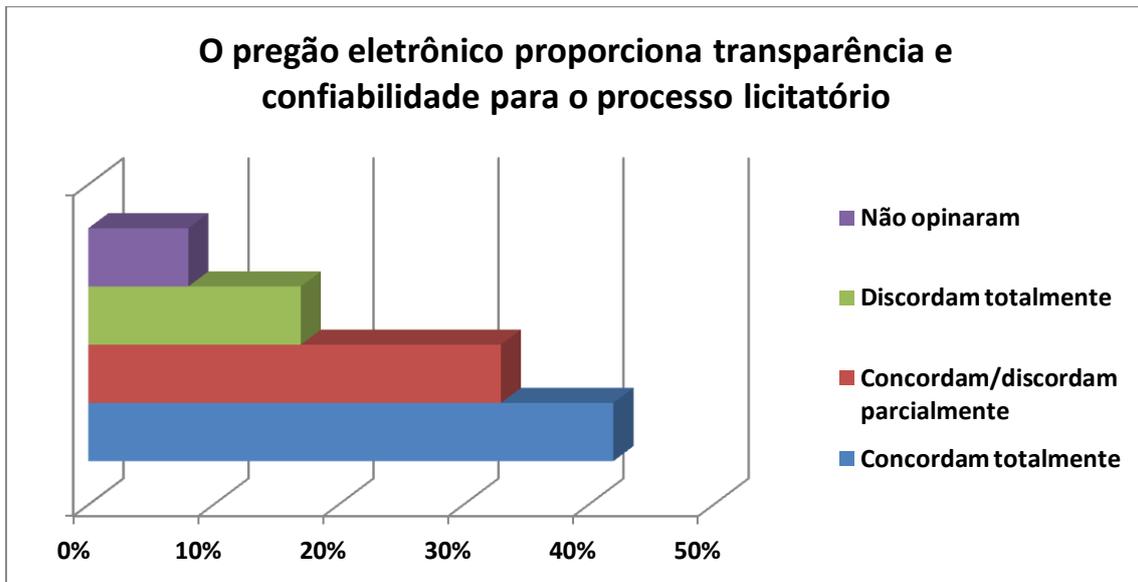
Gráfico 21 – Da redução de custos com o pregão eletrônico



Fonte: Elaborado pela autora

Quando questionados acerca da transparência e confiabilidade proporcionada pela utilização do pregão na forma eletrônica, 42% dos respondentes alegaram que concordam totalmente com tal afirmativa, enquanto 33% concordam/discordam parcialmente, 17% discordam totalmente e 8% preferiram não opinar sobre a credibilidade propiciada pelo pregão eletrônico.

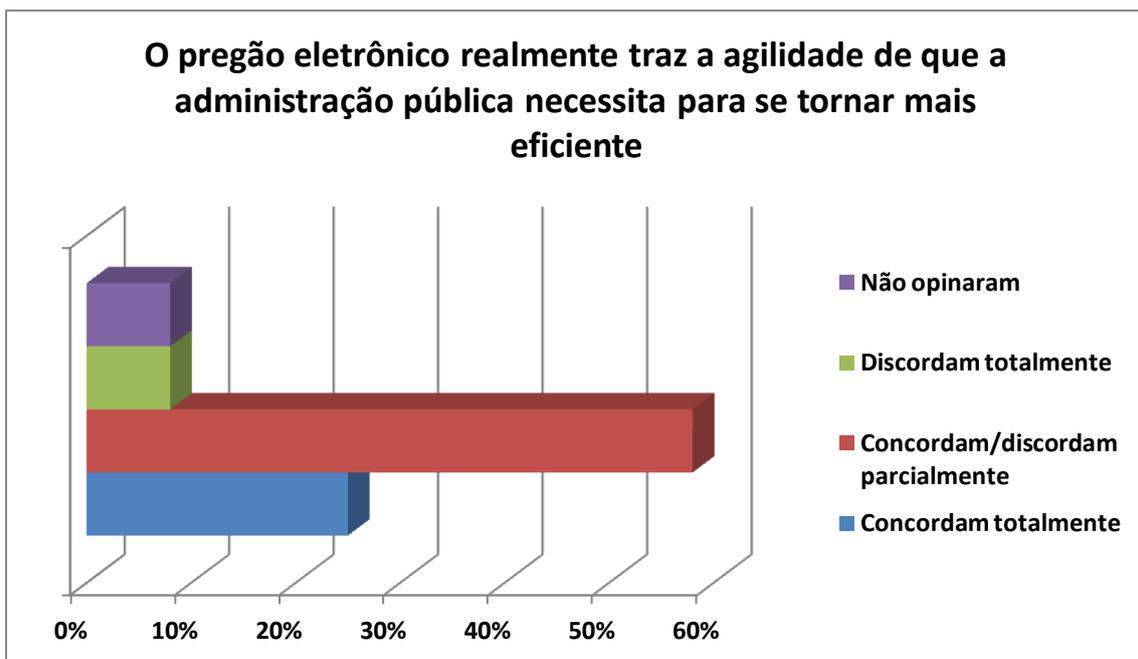
Gráfico 22 – Da transparência e confiabilidade do pregão eletrônico



Fonte: Elaborado pela autora

No que diz respeito à agilidade do pregão eletrônico, 58% dos respondentes concordam/discordam de forma parcial e 25% concordam totalmente, que tal modalidade licitatória traz a celeridade que a administração pública necessita para tornar-se mais eficiente; sendo os demais, discordantes (8%) e não opinantes (8%) da questão, de acordo com o gráfico a seguir.

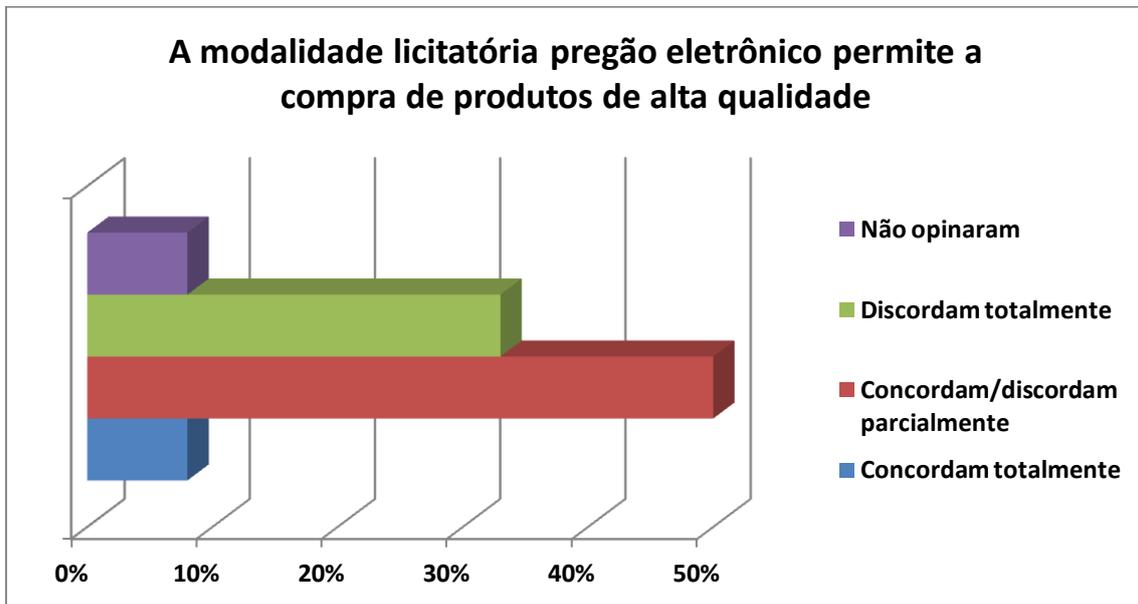
Gráfico 23 – Da agilidade do pregão eletrônico



Fonte: Elaborado pela autora

A questão da qualidade dos produtos adquiridos também foi abordada, quando afirmou-se que a modalidade licitatória do pregão eletrônico, possibilita a aquisição de produtos de alta qualidade. 50% dos participantes concordam/discordam parcialmente com a afirmativa, enquanto 33% acreditam que não é possível comprar produtos de qualidade com tal modalidade de licitação. O restante dos participantes ou concorda de forma total (8%) ou não opinaram (8%). A seguir, o gráfico 24 que ilustra tal situação.

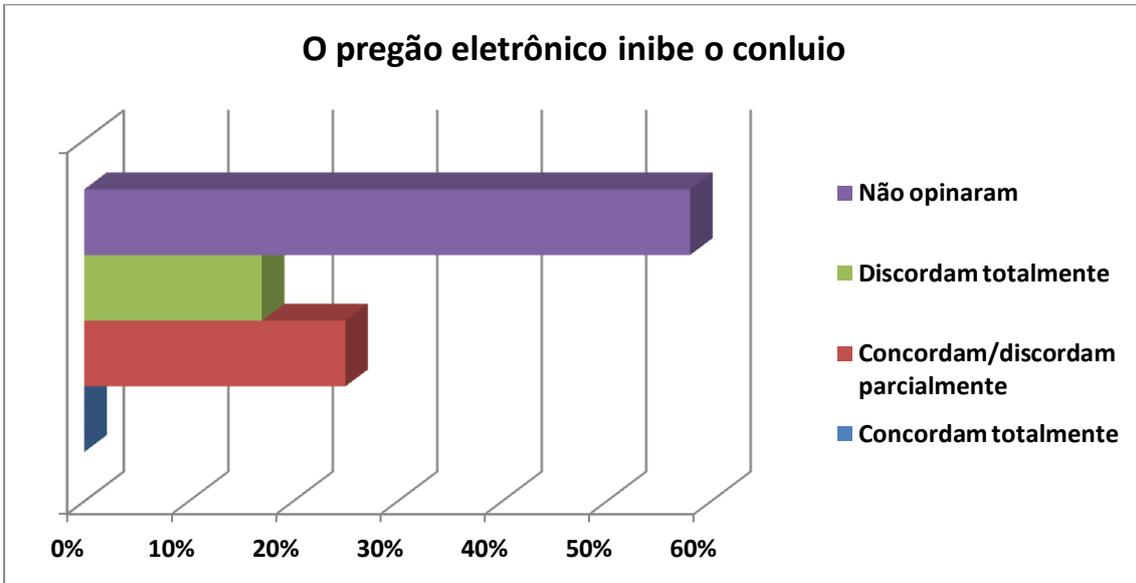
Gráfico 24 – Da aquisição de produtos de alta qualidade com o pregão eletrônico



Fonte: Elaborado pela autora

Quanto à inibição do conluio pelo pregão eletrônico, 58% dos participantes do questionário, preferiram não opinar sobre tal questão, enquanto 25% concordam/discordam parcialmente e 17% discordam totalmente com a afirmativa de que o pregão, na forma eletrônica, impede a combinação entre fornecedores. O gráfico a seguir, relata tais resultados.

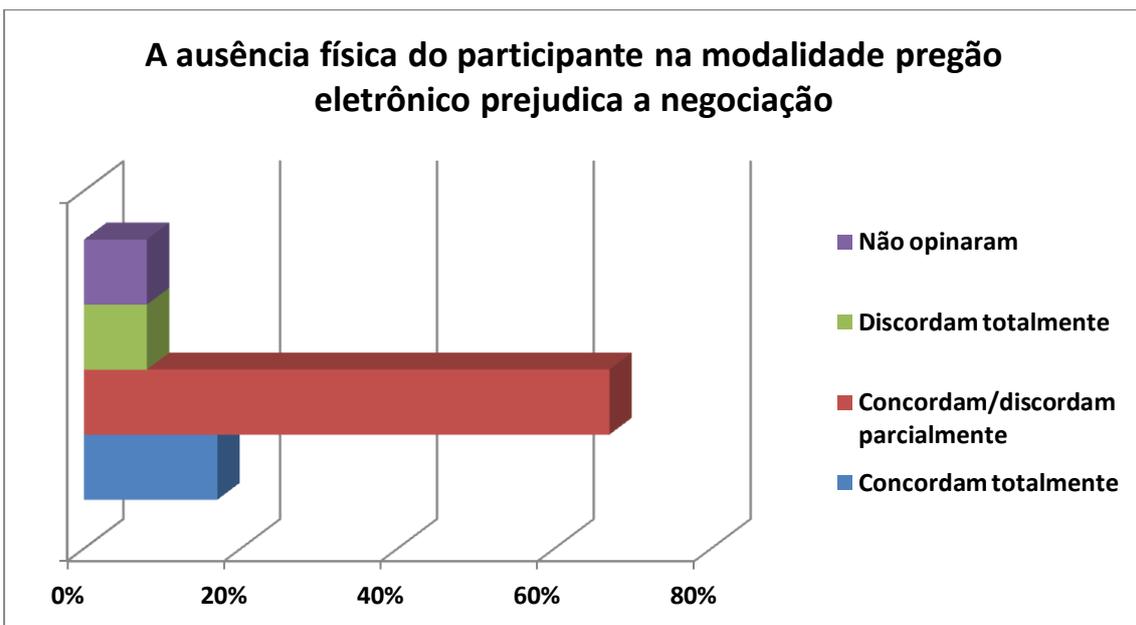
Gráfico 25 – Da inibição do conluio no pregão eletrônico



Fonte: Elaborado pela autora

Com relação à ausência física do fornecedor no pregão eletrônico, 67% dos respondentes concordam/discordam de forma parcial, que a negociação com os participantes do pregão é prejudicada pelo fato da sessão pública ocorrer em meios eletrônicos. Os que concordam totalmente representam 17%, enquanto os que discordam totalmente e não opinaram representam 8% dos participantes cada, conforme ilustra o gráfico 26.

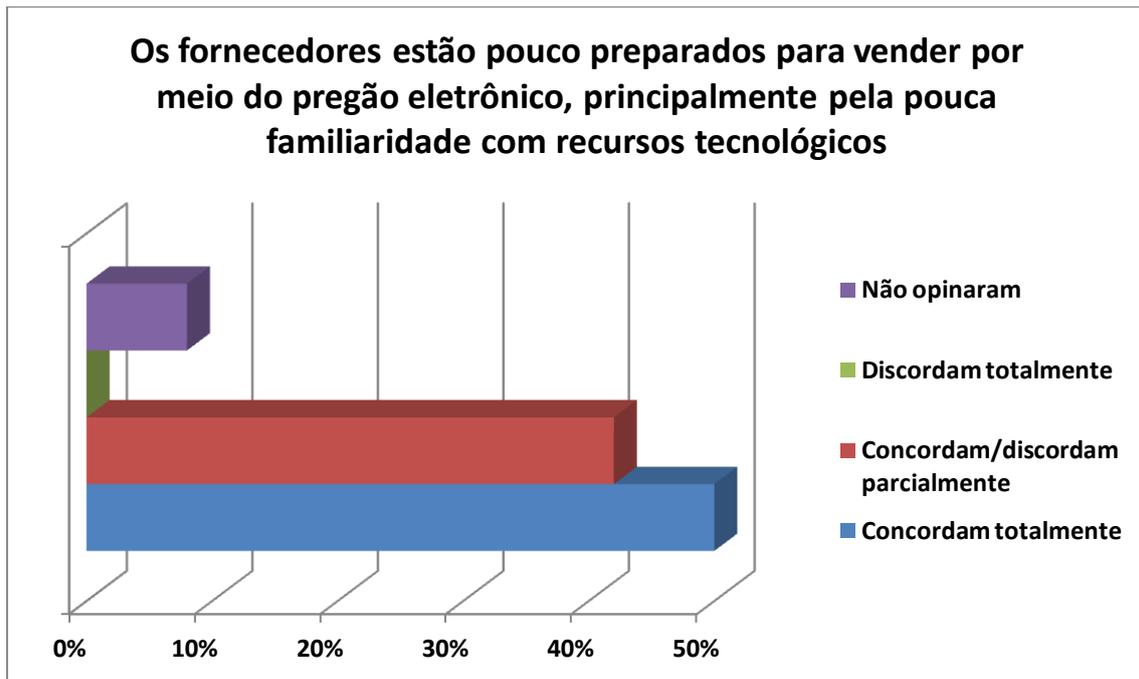
Gráfico 26 – Da ausência física do licitante no pregão eletrônico



Fonte: Elaborado pela autora

Na sequência, verificou-se que 50% dos participantes afirmam que os fornecedores em geral, não estão adequadamente preparados para participar do pregão eletrônico, enquanto 42% concordam/discordam parcialmente com tal despreparo e 8% preferiram não se manifestar. A seguir, o gráfico que elucida este resultado.

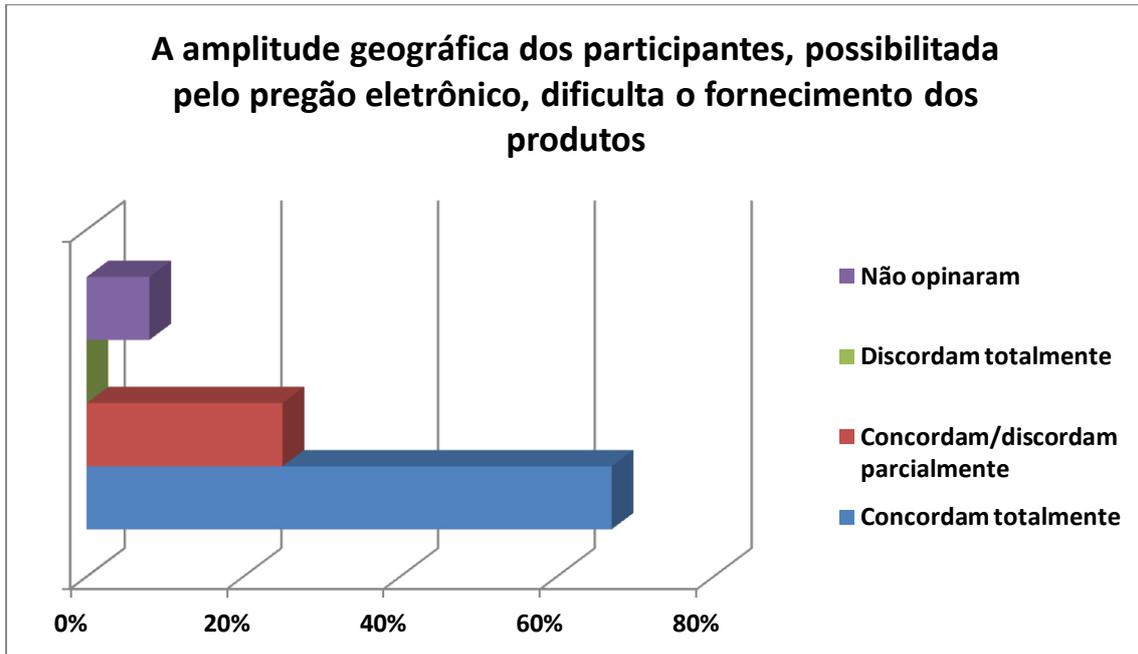
Gráfico 27 – Do despreparo dos fornecedores no pregão eletrônico



Fonte: Elaborado pela autora

Por sua vez, 67% dos participantes concordam plenamente que a amplitude geográfica possibilitada pelo pregão na forma eletrônica dificulta o fornecimento dos produtos, enquanto 25% concordam/discordam parcialmente com tal fato e 8% preferiram não opinar, segundo elucida o gráfico 28.

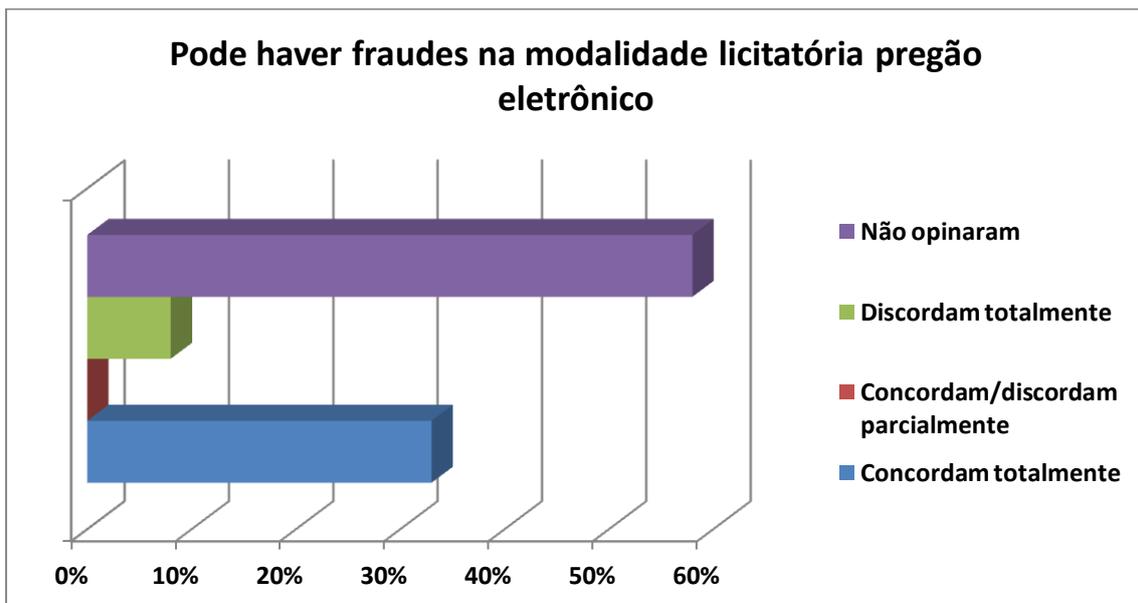
Gráfico 28 – Da amplitude geográfica do pregão eletrônico



Fonte: Elaborado pela autora

Quanto à possibilidade de ocorrer fraudes com a utilização do pregão eletrônico, 58% dos respondentes não opinaram sobre tal questão, enquanto 33% concordam totalmente com tal probabilidade e 8% não acreditam que isto possa vir a ocorrer nesta modalidade de licitação.

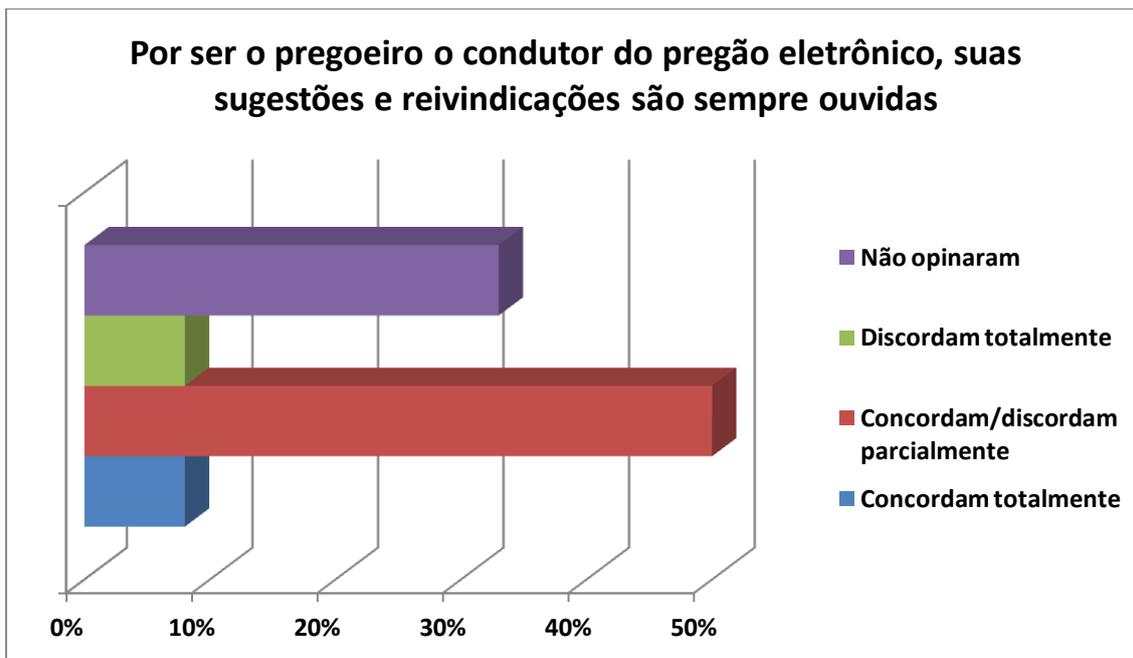
Gráfico 29 – Da ocorrência de fraudes no pregão eletrônico



Fonte: Elaborado pela autora

Por fim, abordou-se questões pertinentes à pessoa do pregoeiro. Inicialmente, tem-se que: 50% dos participantes concordam/discordam parcialmente que as sugestões e exigências do pregoeiro são sempre levadas em consideração, e 33% não opinaram. Os demais são discordantes (8%) e concordantes (8%) da afirmativa.

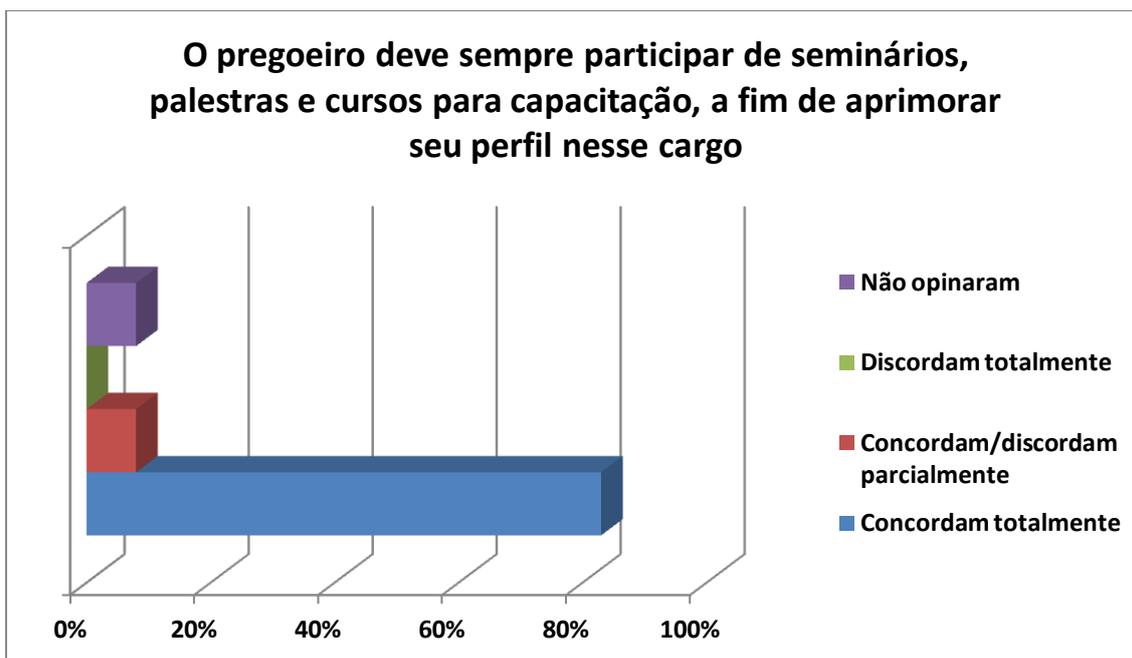
Gráfico 30 – Da consideração acerca da opinião do pregoeiro



Fonte: Elaborado pela autora

Quanto ao constante aprimoramento do pregoeiro neste cargo, 83% acreditam seguramente que este deve sempre participar de seminários, cursos e palestras relacionadas a tal função, e os demais ou preferiram não opinar (8%) ou concordaram/discordaram parcialmente (8%) com tal fato.

Gráfico 31 – Da participação do pregoeiro em cursos de capacitação



Fonte: Elaborado pela autora

Destarte, após explanação das respostas obtidas com a aplicação do questionário, faz-se necessário analisar e comentar os resultados da pesquisa.

4.5 ANÁLISE E DIAGNÓSTICO DA SITUAÇÃO ENCONTRADA NOS MUNICÍPIOS

Conforme evidenciado na pesquisa, 100% dos municípios pertencentes à região carbonífera utilizam a modalidade licitatória do pregão, porém, exclusivamente na forma presencial, ou seja, o pregão eletrônico não é aplicado pela população do estudo de caso. Verifica-se ainda, na percepção dos profissionais diretamente ligados ao setor de licitação, que esta modalidade licitatória proporciona ao processo de compras públicas: ganhos de tempo e agilidade, visto que o período de realização da licitação é menor; redução dos preços e custos operacionais, devido a negociação dos valores na sessão eletrônica e pelo fato desta ocorrer via *internet*, o que reduz os dispêndios públicos; transparência e confiabilidade, uma vez que todo o certame pode ser acompanhado por qualquer interessado nas aquisições públicas, e; ampliação do número de licitantes, já que estes não necessitam de deslocamento para tomar parte do certame, o que possibilita a participação de fornecedores de qualquer localidade.

Porém, quando da operacionalização do pregão na forma eletrônica, verifica-se que os respondentes visualizam dificuldades, as quais estão relacionadas: à qualidade dos produtos, visto que participam do processo licitatório diversos fornecedores, de diversas localidades, que em sua maioria são desconhecidos e sem referência; ao despreparo dos fornecedores frente aos recursos tecnológicos necessários à participação no pregão eletrônico, que por muitas vezes acaba restringindo a participação de licitantes pouco familiarizados com tais recursos, e; principalmente a problemas relacionados à localização geográfica dos fornecedores, uma vez que neste tipo de pregão, licitantes de qualquer localidade podem participar do certame, pelo fato de que o mesmo ocorre virtualmente, sem a presença física dos mesmos.

Destarte, depreende-se que, apesar das dificuldades elencadas pelos participantes, há a possibilidade de tais municípios valerem-se do pregão na forma eletrônica, pois a maior parte destes apresenta interesse em fazer uso de tal modalidade licitatória; e, se possuem interesse, é por acreditarem que as vantagens oferecidas por esta modalidade, superam as desvantagens da mesma. Para tanto, alguns pontos devem ser analisados para que a utilização do pregão eletrônico seja efetivada, visto que a grande maioria dos municípios não possui Decreto que regulamenta esta modalidade de licitação, nem tecnologia e estrutura organizacional adequada para operá-lo.

Portanto, fica evidenciado com esta pesquisa, que o pregão eletrônico, apesar de não utilizado pelos municípios da região carbonífera, pode ser aplicado a estes, depois de realizadas as adequações supracitadas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em linhas gerais, sabe-se que para contratar serviços, adquirir ou alienar bens é imprescindível a formalização desses atos via processo administrativo, o qual é intitulado de licitação. No Brasil, o procedimento licitatório rege-se pela Lei nº 8.666/1993, que determina os princípios e regras a serem acatados pela administração pública quando da execução do certame. Uma vez em desacordo com tal regulamento, o processo licitatório terá suas partes invalidadas, ou será completamente anulado. Desta forma, é indispensável a correta aplicação da Lei das Licitações por parte dos entes públicos à ela subordinados, desde a elaboração do edital, até a adjudicação do objeto licitado.

A seleção da devida modalidade licitatória vem a ser um dos principais pontos a serem considerados no processo, visto que esta determina o procedimento a ser executado. O pregão, em especial na forma eletrônica, é a modalidade de licitação, para aquisição de bens e serviços comuns, em que a disputa pelo fornecimento dos bens ou serviços é efetuada à distância, via sistema que promova a comunicação pela *internet*. Tal modalidade, está apta a acompanhar o desenvolvimento tecnológico e a proporcionar à administração pública, aos licitantes e à população, a transparência e a credibilidade necessárias ao correto emprego dos recursos públicos.

Os objetivos traçados para este trabalho contemplavam, de forma geral, a verificação da aplicabilidade do pregão eletrônico nos processos licitatórios realizados pelas Prefeituras Municipais da AMREC, e especificamente, a conceituação de administração pública e seus princípios, a análise das Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002, que tratam respectivamente da licitação e do pregão, e do Decreto nº 5.450/2005, que regulamenta o pregão eletrônico.

Atingiu-se o objetivo geral, quando da verificação, por meio do estudo de caso, de que a população pesquisada não faz uso do pregão na forma eletrônica, contudo demonstra interesse em implantar tal modalidade, pois consideram que a mesma proporciona transparência, agilidade, ganhos de tempo e redução de custos ao processo licitatório.

Quanto aos objetivos específicos, estes foram alcançados no decorrer dos tópicos da fundamentação teórica, quando abordou-se, conforme literatura específica: as peculiaridades da administração pública e seus princípios; a

explicação do processo licitatório, seus tipos, princípios, procedimentos e modalidades; a caracterização do pregão, sua regulamentação, princípios correlatos, fases e tipos, e; de forma peculiar, a explicação do pregão na forma eletrônica, bem como seus participantes, procedimentos, vantagens e desvantagens; uma vez que tal modalidade constituiu o tema central do trabalho.

REFERÊNCIAS

AMREC. **Associação dos municípios da região carbonífera**. Disponível em: <<http://www.amrec.com.br/conteudo/?item=789&fa=788>> Acesso em: 11 abr. 2013

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Celso Bastos Editor, 2002. 507 p.

BEUREN, Ilse Maria. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3. ed. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2006. 195 p.

BRASIL. **Constituição Federativa do Brasil**. Brasília DF, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm> Acesso em: 12 out. 2012

_____. **Decreto n.º 3.555, de 08 de agosto de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm> Acesso em: 12 out. 2012

_____. **Decreto n.º 5.450, de 31 de maio de 2005**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm> Acesso em: 12 out. 2012

_____. **Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm> Acesso em: 30 nov. 2012

_____. **Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm> Acesso em: 12 out. 2012

_____. **Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm> Acesso em: 12 out. 2012

_____. **Medida Provisória n.º 2.026, de 04 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2026.htm> Acesso em: 12 out. 2012

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Departamento de Logística e Serviços Gerais. **Pregão eletrônico: Simulação de uso pregoeiro: Ambiente de treinamento/Departamento de Logística e Serviços Gerais**. Brasília: MP, 2005. 25 p.

_____. Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos: Orientações e Jurisprudência**. 3. ed., ver., atual. e ampl. Brasília: TCU, 2009. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos/20Licita%C3%A7%C3%B5es-Conceitos%20e%20Princ%C3%ADpios.pdf> Acesso em: 22 mar. 2013

CERVO, Amado Luiz; BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002. 242 p.

DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos jurídicos da licitação**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2000. 209 p.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 726 p.

_____. **Direito administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005. 765 p.

_____. **Direito administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011. 876 p.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2004. 687 p.

FIGUEIREDO, Carlos Maurício; NÓBREGA, Marcos (Org.). **Administração pública: direito administrativo, financeiro e gestão pública: prática, inovações e polêmicas**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002. 364 p.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 175 p.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 207 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 7. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2011. 1308 p.

_____. **Pregão: comentários à legislação do pregão comum e eletrônico**. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005. 351 p.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003. 366 p.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Sociologia geral**. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 1991. 382 p.

MAFFINI, Rafael. **Direito administrativo**. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. 369 p.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 5. ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2002. 282 p.

MARINHO, Leonardo Campos. **O pregão: a necessidade de inversão parcial das fases.** São Paulo: Scortecci, 2008. 58 p.

MAZZA, Alexandre; ANDRADE, Flávia Cristina Moura de. **Prática de direito administrativo.** 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 412 p.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno.** 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. 432 p.

_____. **Direito administrativo moderno.** 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. 432 p.

_____. **Direito administrativo moderno.** 13. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. 446 p.

_____. **Direito administrativo moderno.** 14. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. 460 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 808 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 20. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional. São Paulo: Malheiros, 2006. 1032 p.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional administrativo.** 4. ed. atual. até a EC n.53/06. São Paulo: Atlas, 2007. 405 p.

MORAES, Isaias Fonseca. **Manual de direito administrativo.** Curitiba: Juruá, 2008. 397 p.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisas, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses.** São Paulo: Pioneira, 1999. 320 p.

PALUDO, Neimar. **VIII Ciclo de estudos de controle público da administração municipal: Licitação e a responsabilidade dos agentes públicos.** Florianópolis: Tribunal de Contas de SC (TCE/SC), 2005. 231 p.

PALUDO, Neimar; HOEMKE, Hamilton Hobus. **IX Ciclo de estudos de controle público da administração municipal: Pregão presencial e eletrônico e registro de preços.** Florianópolis: Tribunal de Contas de SC (TCE/SC), 2006. 260 p.

ROSA, Rodrigo de Alvarenga. **Gestão logística.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. 2010. 178 p.

SANTANA, Jair Eduardo. **Pregão presencial e eletrônico: manual de implantação, operacionalização e controle.** 2. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 510 p.

SANTOS, Alvacir Correa dos. **Princípio da eficiência da administração pública.** São Paulo: LTr, 2003. 270 p.

SILVA, Antonio Carlos Ribeiro da. **Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade**: orientações de estudos, projetos, artigos, relatórios, monografias, dissertações, teses. São Paulo: Atlas, 2003. 181 p.