

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO URBANA**

AMAURI DOMAKOSKI

**PREGÃO ELETRÔNICO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO MUNICIPAL:
ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMIRANTE TAMANDARÉ
- PARANÁ**

Curitiba

2009

AMAURI DOMAKOSKI

**PREGÃO ELETRÔNICO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO MUNICIPAL:
ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMIRANTE TAMANDARÉ
- PARANÁ**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana – PPGTU, do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia – CCET, da Pró-Reitoria de Graduação, Pesquisa e Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR para obtenção do grau de mestre em Gestão Urbana.

Orientador: Prof. Dr. Denis Alcides Rezende.

Curitiba
2009

Dados da Catalogação na Publicação
Pontifícia Universidade Católica do Paraná
Sistema Integrado de Bibliotecas – SIBI/PUCPR
Biblioteca Central

D666p Domakoski, Amauri
2009 Pregão eletrônico como instrumento de gestão municipal : estudo de caso
na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré – Paraná / Amauri Domakoski;
orientador, Denis Alcides Rezende. – 2009.
155 f. : il. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná,
Curitiba, 2009
Bibliografia: f. 149-153

1. Pregão (Licitação pública). 2. Licitação pública. 3. Administração
municipal. 4. Almirante Tamandaré (PR). I. Rezende, Denis Alcides.
II. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Programa de Pós-Graduação
em Gestão Urbana. III. Título.

Dóris 3. ed. – 341.35276

TERMO DE APROVAÇÃO

“PREGÃO ELETRÔNICO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO MUNICIPAL: ESTUDO DE CASO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMIRANTE TAMANDARÉ - PARANÁ”

Por

AMAURO DOMAKOSKI

Dissertação aprovada com requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana, área de concentração em Gestão Urbana, do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia, da Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

Prof. Dr. Fábio Duarte de Araújo Silva
Diretor do Programa – PPGTU/PUCPR

Nome Prof. Dr. Denis Alcides Rezende
Orientador – PPGTU/PUCPR

Nome Prof. Dr. Clovis Ultramari
Membro Interno – PPGTU/PUCPR

Prof. Dr. Antoninho Caron
Membro Externo - FAE

Curitiba, 19 de Agosto de 2009.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha companheira inseparável, Luciane, aos meus filhos Leonardo e Eduardo, aos quais os amo muito.

*“O sofrimento é universal;
A causa do sofrimento são os desejos egoístas;
A cura do sofrimento está em libertar-se dos desejos;
O modelo de livrar-se dos desejos é, através de uma perfeita disciplina mental.”*
Buda

AGRADECIMENTOS

Em primeiro plano agradeço ao Pai maior, e aos irmãos do plano superior, em especial aos anjos guardiões, por oportunizar, orientar, acompanhar até os dias de hoje, meus caminhos, e permitir o ingresso e conclusão deste curso de forma serena e alegre, apesar das dificuldades e surpresas já vencidas.

Agradeço aos meus pais, por me mostrarem o caminho ideal, que fez com que eu também me tornasse um pai e esposo, seguindo as orientações mais singelas e humildes, de resultados inquestionáveis.

Um agradecimento especial, à minha esposa e companheira Luciane pela compreensão e paciência nos momentos em que estive ausente para me dedicar a esta empreitada, principalmente em se tratando de um momento muito especial enquanto Mestrando, por concessão do Pai maior chegava, o nosso segundo filho, o Eduardo.

Ao meu amigo e filho Leonardo, ao qual também amo muito, agradeço pelos momentos que não pude estar a brincar e ensinar nos momentos que necessitava.

Ao Professor, amigo, consolador e Irmão, Denis Alcides Rezende, por me apresentar e despertar o interesse de fazer o Curso de Mestrado em Gestão Urbana. Desta forma, registrando sua confiança na minha pessoa, antes mesmo de conhecer meu trabalho. E ainda, por oferecer apoio de forma contínua e incansável no momento mais difícil do Mestrado.

Agradeço aos Professores e Colegas do Curso de Gestão Urbana da PUC-PR, em especial ao professor Clovis e Rodrigo, pelas orientações e fidelidade nas suas exposições.

A Professora Letícia, que soube me entender, sem se quer me ouvir, dando-me, a oportunidade de refazer de maneira sábia e compreensiva, marca registrada da sua pessoa.

A Dr. Rosa Maria Milleo Costa, grande parceira e amiga eterna, por em muitos momentos de minha vida mostrar o caminho ideal, e menos penoso possível.

RESUMO

A modalidade de licitação denominada pregão eletrônico, foi instituída em 2005 no contexto de mudanças e inovações no Município em Almirante Tamandaré para possibilitar aos gestores municipais, agilidade, segurança, inibição na formação de cartéis, economia, eficácia, e segurança nas contratações. O pregão eletrônico é considerado a sexta modalidade de licitação e constitui-se em uma inovadora modalidade licitatória que oferece a possibilidade da desburocratização dos procedimentos de compras públicas, configurando-se ainda, em uma quebra de paradigmas na história. O objetivo desse estudo é analisar a utilização do pregão eletrônico como instrumento de gestão municipal e suas contribuições na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré. A metodologia da pesquisa enfatiza um estudo de caso na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré, em face da complexidade da Lei de Licitação, nº. 8.666/93, e ainda, a recente criação da Lei que regulamentou a nova modalidade por meio da Lei, nº. 5.450/05. A adoção do pregão eletrônico na Prefeitura vem suprimindo as dificuldades existentes na lei de licitação que regulamente as modalidades tradicionais. No entanto a lei do pregão também oferece limitações, uma vez que, só é possível contratação de bens e serviços comuns. Apesar de identificadas algumas situações que contribuem para a demora nos processos licitatórios, a criação de registro de preços e a formalização do cadastro de fornecedores, contribuiriam para as atividades do pregão eletrônico na referida Prefeitura. Como resultados auferidos, foram observados erros formais e limitações técnicas dos colaboradores envolvidos nos processos do pregão eletrônico. Para complementar o estudo realizado foram analisadas determinadas variáveis, nas Prefeituras Municipais de Adrianópolis e Fazenda Rio Grande. Conclui-se que, a criação de instrumentos adequados de pregão eletrônico contribui com a efetividade e economicidade nos procedimentos de compras de Almirante Tamandaré, pois o uso dessa modalidade vem suprimindo as ausências de normativas na lei de licitação, para contratar bens e serviços comuns.

Palavras-chave:

Pregão eletrônico; gestão municipal; processo licitatório; agilidade processual; transparência pública; licitação tradicional.

ABSTRACT

The bidding modality called electronic bidding was instituted in 2005 in the context of changes and innovation in the municipality of Almirante Tamandaré to grant to the municipal managers agility, safety, inhibition in the formation of cartels, savings, efficiency, and safety in the hiring of people. The electronic bidding is considered the sixth modality of bidding and is an innovative bidding modality that offers the possibility of debureaucratization of the procedures for public acquisition, also representing the breaking of paradigms in history. The objective of this study is to analyze the utilization of the electronic bidding as a municipal management tool and its contributions to the City Hall of Almirante Tamandaré. The methodology of the research emphasized a case study in the City Hall of Almirante Tamandaré, due to the complexity of the Bidding Law nr. 8.666/93, besides the recent Law that regulated the new modality through Law nr. 5.450/05. The adoption of the electronic bidding at the City Hall has been supplying the difficulties existing in the bidding law that regulates the traditional modalities. However, the bidding law also offers limitation, as it is only possible to contract common goods and services. Even though some situations that contribute to the delay in the bidding processes have been identified, the creation of a registrar of prices and formalization of the suppliers' cadastre would contribute to the electronic bidding activities of the aforementioned city hall. As derived results, some formal mistakes and technical limitation of the employees involved in the processes of the electronic bidding were observed. To complement the study, some variables were analyzed in the City Halls of Adrianópolis and Fazenda Rio Grande. We concluded that the creation of adequate electronic bidding tools contributes to the efficiency and savings in the procurement procedures of Almirante Tamandaré, for the use of this modality has been supplying the absences of norms in the bidding law to contract common goods and services.

Key words:

Electronic bidding; municipal management; bidding process; judicial agility; public transparency; traditional bidding.

LISTA DE TABELAS

TABELA 2.1	COMPARATIVO DA SISTEMÁTICA DE HABILITAÇÃO ENTRE O MÉTODO TRADICIONAL E O PREGÃO ELETRÔNICO.
TABELA 2.2.1.3	DIFERENÇA ENTRE REVOGAÇÃO E ANULAÇÃO.
TABELA 3.4.1	PROTOCOLO DE PESQUISA – CONSTRUTO PREGÃO ELETRÔNICO.
TABELA 3.4.2	PROTOCOLO DE PESQUISA – GESTÃO DE PREFEITURAS MUNICIPAIS.
TABELA 4.1.1	LIMITES DE VALORES POR MODALIDADE
TABELA 4.1.2	LIMITE DE VALORES NAS MODALIDADES TRADICIONAIS.
TABELA 4.1.2	PRAZOS LEGAIS DE PUBLICIDADE.
TABELA 4.2.3	DEMONSTRATIVO DE PUBLICIDADE.
TABELA 5.1.A	DEMONSTRATIVO DE INTERESSES EM PARTICIPAR DAS LICITAÇÕES PARA AQUISIÇÃO DE TENIS.
TABELA 5.1.B	DEMONSTRAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE LICITANTES NAS LICITAÇÕES DE AQUISIÇÃO DE TENIS.
TABELA 5.1.C	DEMONSTRAÇÃO DE PARTICIPAÇÃO DE LICITANTES NA LICITAÇÃO DE EXPURGO DE CALCÁRIO.
TABELA 5.2.A	DEMONSTRATIVO DA TRANSPARÊNCIA NAS LICITAÇÕES REFERENTE AQUISIÇÃO DE UNIFORMES ESCOLARES.
TABELA 5.2.B	DEMONSTRATIVO DA TRANSPARÊNCIA NAS LICITAÇÕES REFERENTE AQUISIÇÃO DE MOCHILAS ESCOLARES.
TABELA 5.2.C	DEMONSTRATIVO DA TRANSPARÊNCIA NAS LICITAÇÕES REFERENTE AQUISIÇÃO DE TENIS ESCOLARES.
TABELA 5.2.D	DEMONSTRATIVO DA TRANSPARÊNCIA NAS LICITAÇÕES REFERENTE AQUISIÇÃO DE TENIS ESCOLARES.
TABELA 5.3	DEMONSTRATIVO DA ECONOMIA NAS LICITAÇÕES REFERENTE O ANO DE 2006.
TABELA 5.5.A	DEMONSTRATIVO DA DIFERENÇA DE AGILIDADE ENTRE AS LICITAÇÕES NAS MODALIDADES TRADICIONAIS E PREGÃO ELETRÔNICO, SEGUNDO ESTUDOS.

TABELA 5.5.A	DEMONSTRATIVO DA DIFERENÇA DE AGILIDADE ENTRE AS LICITAÇÕES NAS MODALIDADES TRADICIONAIS E PREGÃO ELETRÔNICO.
TABELA 5.5.B	DEMONSTRATIVO DA DIFERENÇA DE TEMPO DO PREGÃO ELETRÔNICO EM 2007, EM RELAÇÃO AO TEMPO IDEAL.
TABELA 5.5.C	DEMONSTRATIVO DA DIFERENÇA DE TEMPO DO PREGÃO ELETRÔNICO EM 2008, EM RELAÇÃO AO TEMPO IDEAL.
TABELA 5.5.D	DEMONSTRATIVO DA DIFERENÇA DE TEMPO DO PREGÃO ELETRÔNICO EM 2009, EM RELAÇÃO AO TEMPO IDEAL.
TABELA 6.1.A	DEMONSTRATIVO DO VOLUME DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS EFETIVAMENTE CONCLUÍDOS ENTRE OS ANOS DE 2005 À 2008, NA PREFEITURA MUNICIPAL DE ADRIANÓPOLIS.
TABELA 6.1.B	DEMONSTRATIVO DE ECONOMIA NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS EFETIVAMENTE CONCLUÍDOS ENTRE OS ANOS DE 2005 À 2008, NA PREFEITURA MUNICIPAL DE ADRIANÓPOLIS.
TABELA 6.2.A	DEMONSTRATIVO DO VOLUME DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS EFETIVAMENTE CONCLUÍDOS ENTRE OS ANOS DE 2005 À 2008, NA PREFEITURA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE.
TABELA 6.2.B	DEMONSTRATIVO DE ECONOMIA NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS EFETIVAMENTE CONCLUÍDOS ENTRE OS ANOS DE 2005 À 2008, NA PREFEITURA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE.

LISTA DE FIGURAS

- FIGURA 4.3.2 DEMONSTRATIVO DA VINCULAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO NA INTERNET.
- FIGURA 4.3.3 DEMONSTRATIVO DE ACESSO IDENTIFICADO PELO PREGOEIRO OU APOIO.

LISTA DE ABREVIATURAS

TCU	TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
TCE	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
MP	MEDIDA PROVISÓRIA
DL	DECRETO LEI
CF	CONSTITUIÇÃO FEDERAL
ANVISA/MS	AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA
PNIIF	PROGRAMA NACIONAL DE INSPEÇÃO EM INDÚSTRIA. FARMACÊUTICAS E FARMOQUÍMICAS
ART	ARTIGO
LC	LEI COMPLEMENTAR
LRF	LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL
PPA	PLANO PLURIANUAL
ANATEL	AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES
SDE	SECRETARIA DE DIREITO ECONÔMICO
LOA	LEI DE ORÇAMENTO ANUAL
LDO	LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
SICAF	SISTEMA DE CADASTRO UNIFICADO DE FORNECEDORES

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
1.1. Problemas	15
1.2. Objetivos	18
1.3. Justificativas	18
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	22
2.1. Pregão eletrônico	22
2.1.1. Aspectos legais do pregão eletrônico	25
2.1.2. Aspectos inovadores do pregão eletrônico	27
2.1.3. Aspectos institucionais e princípios do pregão eletrônico	41
2.1.4. Aspectos contratuais de origem licitatória	49
2.2. Gestão de prefeituras municipais	52
2.2.1. Formação de cartéis na gestão de prefeituras municipais	55
2.2.2. Legislação do pregão eletrônico na gestão de prefeituras municipais	58
2.2.3. Economicidade na gestão de prefeituras municipais	59
2.2.4. Contratos administrativos na gestão de prefeituras municipais	61
2.2.5. Agilidade na gestão de prefeituras municipais	63
3. METODOLOGIA DA PESQUISA	65
3.1. Método de pesquisa	65
3.2. Amostra e unidade de observação	66
3.3. Procedimentos de pesquisa	67
3.3.1. Pesquisa bibliográfica	67
3.3.2. Entrevistas	67
3.3.3. Procedimentos de coleta e análise dos dados	68
3.4. Protocolo para análise da pesquisa	68
3.4.1. Construto: pregão eletrônico	70
3.4.2. Construto: gestão de prefeituras municipais	71
3.5. Caracterização de Almirante Tamandaré	72
4. ANÁLISE DO PREGÃO ELETRÔNICO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMIRANTE TAMANDARÉ	73
4.1. Análise dos aspectos legais	73
4.1.1. Fase interna das compras municipais e termo de referência	74
4.1.2. Fase externa das compras municipais na modalidade tradicional	79
4.1.3. Fase externa das compras municipais na modalidade pregão eletrônico	82
4.2. Análise dos aspectos inovadores	86
4.2.1. Documentação de habilitação	87
4.2.2. Documentação técnica	88
4.2.3. Envelope de proposta de preços	89
4.3. Análise dos aspectos institucionais	92
4.3.1. Aspectos institucionais dos serviços comuns	94
4.3.2. Aspectos institucionais do pregão eletrônico	95
4.3.3. Aspectos institucionais do pregoeiro e apoio	96
4.4. Análise dos aspectos contratuais	97
5. ANÁLISE DA GESTÃO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMIRANTE TAMANDARÉ	100
5.1. Análise da formação de cartéis	100

5.2.	Análise da transparência.....	105
5.2.1.	Controladoria municipal	107
5.3.	Análise da economicidade	108
5.3.1.	A economicidade e o registro de preços.....	113
5.3.2.	A economicidade e as vantagens com a implantação do registro de preços	116
5.3.3.	A economicidade e o cadastro de fornecedor.....	117
5.4.	Análise dos contratos administrativos.....	118
5.4.1.	Celebração do contrato administrativo.....	120
5.5.	Análise da agilidade	121
5.5.1.	Fuga das modalidades tradicionais de licitação.....	125
6.	ANÁLISES COMPLEMENTARES NAS PREFEITURAS MUNICIPAIS DE ADRIANÓPOLIS E FAZENDA RIO GRANDE.....	129
6.1.	Análise complementar da Prefeitura Municipal de Adrianópolis	129
6.2.	Análise complementar da Prefeitura Municipal da Fazenda Rio Grande	131
7.	CONCLUSÃO	135
7.1.	Recuperação dos objetivos.....	135
7.2.	Recomendações para a Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré ...	135
7.3.	Contribuições da pesquisa.....	137
7.4.	Limitações da pesquisa.....	138
7.5.	Considerações finais.....	138
7.5.1.	Considerações sobre o pregão eletrônico	139
7.5.2.	Considerações sobre os contratos administrativos.....	140
7.5.3.	Considerações sobre o termo de referência e especificação técnica	141
7.5.4.	Considerações sobre o cadastro de fornecedores.....	141
7.5.5.	Considerações sobre o registro de preços	142
7.6.	Observações relacionadas com a Prefeitura Municipal de Adrianópolis... ..	142
7.7.	Observações relacionadas com a Prefeitura Municipal de Fazenda Rio Grande.....	143
7.8.	Trabalhos futuros	144
7.9.	Reflexões finais.....	145
	REFERÊNCIAS.....	149
	APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO PARA ANÁLISE COMPLEMENTAR	154

1. INTRODUÇÃO

Até o ano de 1967 as compras públicas eram formalizadas para atendimento a Lei Complementar 4.320/64. O Decreto Lei 200/67 regulamentava as compras públicas, a contabilidade pública e outras atribuições. A partir de 1993 as compras públicas foram regulamentadas pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos 8.666/93, que contempla cinco modalidades de licitação: convite; tomada de preços; concorrência; concurso; e leilão. Já o pregão que se divide em presencial e eletrônico, denominada a sexta modalidade de compras públicas, foi instituída pela MP 2.026/2000, convertida na Lei 10.520/2002. Posteriormente o pregão eletrônico foi regulamentado pelo Decreto Lei 5.450/2005.

Apesar de um tema recente, o pregão eletrônico pode ser considerado um aprimoramento dos procedimentos de compras públicas. Esta nova modalidade pode possibilitar o incremento da competitividade entre os licitantes interessados e a ampliação das oportunidades de participação dos mesmos nas licitações, contribuindo para a redução de custos de aquisição por parte dos órgãos públicos. O pregão eletrônico também pode permitir agilidade nas aquisições, ao desburocratizar os procedimentos para a habilitação dos licitantes interessados e respectivos processos pertinentes.

De forma introdutória, o primeiro passo do pregão eletrônico é verificar a adequação das propostas de preços. O segundo é abrir a sala virtual de disputa e o terceiro passo é analisar a documentação de habilitação do licitante de menor preço. Se a organização vencedora não apresentar todos os documentos cabíveis nos prazos legais previstos na lei, será desclassificada. E em seguida convoca-se a segunda organização colocada, e se atendido as exigências legais do edital, a organização é declarada vencedora.

A Constituição Federal de 1988, em especial, trata de forma igualitária todas as organizações públicas, ignorando não apenas a distinção entre aquelas de direito público ou atividade econômica. Assim, todas as organizações públicas podem utilizar o pregão eletrônico. O Art. 37º da Constituição Federal estabelece que a gestão pública, seja ela direta, indireta, ou funcional, de quaisquer dos poderes, deverá se pautar pelos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, e publicidade. Tais princípios inspiram a instituição do procedimento licitacional nas

contratações, mais especificamente o pregão eletrônico, cuja finalidade é controlar a aquisições dos bens e serviços, impedindo soluções particularizadas e que não tenham como critério o interesse geral.

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (8.666/93) no seu Art. 22 que regulamenta as modalidades licitatórias tradicionais de compras públicas, já não oferecem mais ao gestor municipal, de forma efetiva, segurança, transparência, economia nas contratações públicas, e principalmente na aplicação dos princípios norteadores das compras públicas. Inclusive, Barros reitera que (2009, p.133):

Somente com o a Constituição Federal de 1988 foi que a licitação ganhou foro constitucional de generalidade e de aplicação obrigatória a toda administração pública, nesse conceito incluindo os fundos especiais e os entes privados controlados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Como se vê, a Lei de Licitação e Contratos Administrativos, apesar de existir desde 1993, apenas com o advento da Constituição Federal de 1988, é que de fato, ganhou a referida lei status de constitucionalidade, garantindo assim sua aplicabilidade nas contratações públicas. À medida que o tempo passou percebe-se que a Lei carece de uma inovação ou então, a criação de uma nova regra para as contratações públicas, apesar de esforços pulverizados de nossos legisladores, até o presente momento, foi possível apenas, fazer algumas alterações na Lei: inicialmente a Lei 8.666/93, foi regulamentada pela Constituição Federal de 1988 (art. 37). Em 1994, sofreu alterações conforme Lei 8.883, pela Lei 9.648/98, pela Lei 9.874/99 e pela Lei 11.196/05. No entanto, em 2001, surgiu, a lei 10.520/02 que regulamenta o pregão, e em 2005, surge o Decreto 5.450/05 que regulamenta o pregão eletrônico, onde a principal função é oferecer aos gestores municipais uma nova opção de proceder com contratações públicas, de forma mais transparente possível.

Sendo assim, o pregão eletrônico surge como um possível instrumento facilitador dos trabalhos do gestor municipal e dos demais gestores municipais envolvidos. Complementa ainda Justen Filho (2005, p. 22):

O pregão eletrônico, não só reduz custo para a organização fornecedora, mas principalmente para a gestão pública, uma vez que aumenta o número de participantes e a respectiva competição entre os interessados. Com a utilização desse instrumento, os riscos de fraudes e de formação de cartéis nos processos licitacionais podem ser reduzidos.

Não só a gestão pública pode auferir resultados interessantes com a utilização do pregão eletrônico quando de sua utilização nas prefeituras municipais.

Os cidadãos também podem participar do processo, seja, como organização interessada oferecendo produtos ou serviços, ou como pessoa física que acompanha a transparência do referido processo que é uma sessão pública aberta, tal como evidência Paula (2001, p. 2):

Nas últimas décadas, os brasileiros estiveram engajados no processo de redemocratização do país, buscando reformar o Estado e construir um modelo de gestão pública capaz de torná-lo mais aberto às necessidades sociais e participativas dos cidadãos brasileiros, mais transparente e voltado para o interesse público e mais eficiente na coordenação da economia e dos serviços públicos.

A Constituição Federal (Art. 37) descreve a necessidade da aplicabilidade da transparência como instrumento indispensável ao gestor municipal. Devendo ainda, promover em seu município instrumentos que garantam o acompanhamento da sociedade em suas ações, de forma transparente, como é o caso, por exemplo, da gestão participativa, na Lei Federal 10.257/01, em seu Art. 43.

1.1. Problemas

Os municípios estão enfrentando dificuldades financeiras para sua gestão e para atender a qualidade de vida de seus cidadãos. Dessa forma, é exigida a atenção direcionada para o uso adequado do dinheiro público, principalmente no que tange as aquisições de bens e serviços para as prefeituras. Em especial, os pequenos municípios também têm recursos físicos e humanos limitados, desfavorecendo suas atividades públicas. Em consonância com estas dificuldades, acrescenta Justem Filho (2004, p. 45):

Uma das dificuldades do gestor municipal é atender o interesse público. Para atingir esse objetivo, em muitos casos, se faz necessário contratar outras organizações fornecedoras (particular ou terceiros), para a realização de bens e serviços comuns. No entanto, inversamente do que ocorre na iniciativa privada, o agente público não é livre para contratar quem bem entender ou quem quer que seja, seus contratos, via de regra, dependem de um procedimento licitatório.

A gestão municipal deve ter como princípio contratar bem. E contratar bem, não é apenas deixar registrado nos procedimentos de compra que a contratação foi pelo menor preço, mais um conjunto de regras e princípios aceitos pelo direito público. Como por exemplo, a transparência, a competitividade, a moralidade, a eficiência, entre outros, que garantam uma contratação saudável e legal sob o ponto de vista da lei. Ao encontro, enfatiza Barros (2009, p.134):

A licitação, portanto, na sua evolução histórica, deixou o aspecto exclusivamente econômico para se transformar em instrumento que,

embora continue visando outorgar tal benefício à administração pública, buscou também garantir a possibilidade de participação de todos os interessados sujeitando aquele a com comprometimento de obediência à lei e ao edital ao agir impessoal, moral e probo.

As licitações públicas surgiram para diminuir ou reduzir a zero o poder de barganha das organizações públicas ante o mercado, o clientelismo. O gestor municipal, atualmente, já não tem mais tanta segurança, quando seus colaboradores se utilizam das modalidades de licitação tradicionais para a contratação de terceiros (JUSTEM FILHO, 2004).

Desta forma o pregão eletrônico, desde o momento em que o particular registra sua proposta, bem como durante a disputa, oferece vantagens. Como por exemplo, não identificar os possíveis fornecedores contratados, até que se tenha o registro do encerramento da disputa, tendo apenas acesso às mudanças de preço disponíveis, onde o sistema chama arrematante, fazendo valer o princípio da impessoalidade e da igualdade de tratamento aos licitantes participantes. Entretanto, o pregão eletrônico em muitos casos, não é recomendado para a contratação de serviços contínuos. Isso porque a margem de lucro que é pequena poderia ficar comprometida na continuidade da execução, já que o restante do preço contratual destina-se ao pagamento de terceiros, incluindo salários, encargos trabalhistas e sociais, além de tributos.

Talvez seja por isso que Niebuhr (2006, p. 287), afirma que:

O poder de influência sobre os licitantes é bastante reduzido, com o uso do pregão eletrônico, já que tudo é feito pela internet, o poder de intervenção e persuasão do pregoeiro é bem mais reduzido, isso é, o procedimento, sob esse aspecto, foge do controle do pregoeiro.

Desta forma tornando o procedimento de compra de forma impessoal, reduzindo a possibilidade do pregoeiro oferecer prejuízos ao erário público.

O sistema de compras por meio do pregão eletrônico é recomendado para a aquisição de bens e serviços comuns. Mas no caso de serviços contínuos, com grande emprego de mão-de-obra, é, no mínimo, questionável. Uma organização pode diminuir o preço de uma “vassoura” caso a demanda seja em grande escala. O mesmo não acontece com as prestações de serviços, uma vez que a contratação de um ou de cem colaboradores não sofre variação do preço unitário da mão-de-obra, pois o salário é fixo e não pode ser alterado.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, há pregões em que se exige dos licitantes, à apresentação de planilhas de composição de custos bastante complexa, como ocorre, com frequência, com os contratos de terceirização de serviços, como vigilância, limpeza, etc. (NIEBUHR, 2006. P. 288).

A grande dificuldade em não aplicar o pregão eletrônico nas contratações de bens e serviços comuns nas modalidades tradicionais, é o fato de primeiramente ter que analisar a documentação de habilitação de todos os licitantes participantes e posteriormente as propostas de preços dos habilitados.

Existem iniciativas para mudar esses procedimentos. Segundo Niebuhr (2006, p. 26):

O fato é que propostas foram encaminhadas ao Governo Federal, merecendo destaque a de inverter as fases do procedimento licitatório, previsto na Lei nº 8.666/93 subsidiária das compras públicas. Aliás, o anteprojeto do Governo Federal não vingou, haja vista tantas críticas e sugestões a ele lançadas.

Já para Pereira Júnior (2000 p. 638), abre discussão diante da possibilidade de criação de legislação própria pelas esferas de governo, inclusive o Distrito Federal.

Reconhecendo o problema, preferiram dar-lhe solução diversa, recorrendo à interpretação conforme a Constituição, defendendo que também os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estavam autorizados a adotar a modalidade pregão, nada obstante a norma estampada nas aludidas Medidas Provisórias, desde que produzissem legislação própria. Esta foi a posição predominante, tanto que vários Estados e alguns Municípios passaram a adotar o pregão à margem das Medidas Provisórias baixadas pelo Presidente da República.

Corroborando com o problema dos trâmites, procedimentos e divergências, considera Alves (2005 p. 17).

A área de contratos, no serviço público, exige especial cautela. Afinal, podemos indicar a sua vulnerabilidade sob os aspectos de comprometimento dos resultados na administração pública, presença dos órgãos de controle, situações de constrangimentos, em razão de possíveis notícias na imprensa. Na verdade, contratos mal gerenciados podem gerar prejuízos de toda a ordem.

Significa dizer que, todo e qualquer contrato administrativo deve ser gerido por gestores municipais comprometidos com a gestão municipal e, principalmente, com a defesa dos interesses da sociedade e seus cidadãos, pois a arrecadação tem sua origem no recolhimento de tributos. Desta forma, essas receitas pertencem à

sociedade e devem ser gastas com responsabilidade. Alves (2005 p.17) complementa com o seguinte exemplo:

Imaginemos a contratação de servidores terceirizados, quando empregados que trabalham dentro dos órgãos públicos envolvem-se em incidentes com administrados. Isso repercute na rotina administrativa, pode ensejar medidas da área de controle, questionando a ação do fiscal do contrato e, ainda, pode ter conseqüências até escandalosas (lembre que, para os olhos de terceiros, não há distinção entre o funcionário e o empregado da empresa que presta o serviço terceirizado).

Toda possibilidade de irregularidades na gestão municipal, frequentemente acontecem por meio de prestadores de serviços ou atores públicos. A sociedade não tem mecanismos facilitadores para distinguir atores públicos de prestadores de serviços. Tais problemas reiteram a utilização do pregão eletrônico nas prefeituras.

1.2. Objetivos

O objetivo geral desta dissertação é analisar a utilização do pregão eletrônico como instrumento de gestão municipal e suas contribuições na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré.

Os objetivos secundários que atendem o objetivo principal são:

- diferenciar as modalidades licitatórias aplicadas na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré, fortalecidas pelo referencial teórico;
- analisar e documentar a forma de utilização do pregão eletrônico na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré;
- analisar determinadas variáveis nas Prefeituras Municipais de Adrianópolis e Fazenda Rio Grande para apresentar as contribuições do pregão eletrônico para a gestão municipal.

1.3. Justificativas

O Brasil vem vivenciando uma série de registros oriundos de problemas com contratações públicas e com gestão de contratos administrativos nas três esferas de governo, gerando desperdícios financeiros que poderiam ser minimizados com o uso do pregão eletrônico. Para Justem Filho (2003) a utilização do pregão eletrônico deve ser reconhecida como um instrumento seguro para inibir a formação de cartéis e fraudes, e ainda para minimizar ou reduzir custos municipais, pois exige o

atendimento a uma série de procedimentos, previstos e definidos na Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

E ainda, seguindo o mesmo raciocínio, o pregão, também chamado como nova modalidade de licitação denominada pregão eletrônico, foi criado para ser usado nas contratações de bens e serviços comuns por meio da internet, facilitando a rotina do gestor municipal, uma vez que obriga apenas aos licitantes que participam do mesmo, a apresentarem um número muito reduzido de documentação, contribuindo para que o processo seja mais ágil e competitivo, e ainda modernizando a rotina do administrador público.

O uso do pregão eletrônico como instrumento de contratação na gestão municipal, pode garantir a manutenção de princípios indispensáveis no dia a dia do gestor municipal. O pregão eletrônico segundo Justem Filho (2003, p. 45):

Permite um número maior de fornecedores participantes, com baixo investimento, já que o único investimento é possuir um computador conectado a internet para participar simultaneamente de vários pregões ao mesmo tempo, sem ter que se deslocar para outras cidades. Desta forma, não só reduz custo para o fornecedor, mais principalmente para a administração pública, uma vez que aumenta o número de participantes, aumentando assim a competição.

A gestão municipal busca sempre zelar pelo interesse da coletividade, e do particular em poder participar do certame de forma virtual. Para tanto uma série de formalidades que devem ser atendidas para tal zelo. Ao encontro com Barros (2009, p.148):

Diz que o pregão pode ser realizado por meio de utilização de recursos de tecnologia da informação, o chamado pregão eletrônico, diz ainda que o pregão, para melhor entendimento e em juízo de comparação, seria uma espécie de processo especial.

Atualmente há na Câmara dos Deputados Federais aproximadamente duzentos e vinte Projetos de Lei para alteração da Lei de Licitação, no que tange a sua desburocratização. O projeto de Lei 1.292/05 em tramitação propõe alterar a Lei 8.666/93 na sua totalidade. O Poder Legislativo busca alternativas para desburocratizar os processos licitatórios, utilizando da tecnologia da informação. Em especial quando se trata de prazos, um processo tradicional pode demorar em média noventa dias para ser concluindo. Já o pregão eletrônico pode demorar em média trinta dias. Se não bastasse, oferece maior transparência, ampla publicidade e economicidade, inclusive racionalizando o processo documental, em uma

quantidade de laudas em média de 50% de redução, possibilitando ao gestor municipal o remanejamento de seus colaboradores para outras funções.

O município pode auferir vantagens com a implantação do pregão eletrônico. Segundo Justem Filho (2005, p. 278):

Na medida em que, a Prefeitura Municipal implanta o Pregão Eletrônico e, gradativamente amplia sua utilização, gera um redesenho no processo de compras municipais, do órgão público. Garantindo a efetiva redução de custos de materiais e serviços adquiridos, contribuindo ainda, para a melhoria do relacionamento comercial e desenvolvimento de fornecedores, além de trazer maior eficiência nos procedimentos administrativos e conseqüentemente, maior transparência no processo de compras para a sociedade, garantindo assim, simplificação nos processos tradicionais, representando para a administração pública, uma melhor adequação à Lei, na realidade, esta nova modalidade de licitação vem sendo reconhecida pelos legisladores da atualidade como sendo nova modalidade de licitação, desta forma, alterando a lei das licitações.

O gestor municipal deve buscar vantagens para a gestão municipal de forma incansável utilizando instrumentos adequados e inovadores. Silva (2006, p. 4) formaliza que:

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.

Usar instrumentos adequados e inovadores na gestão municipal, em especial nas compras municipais, pode trazer para as prefeituras resultados positivos relacionados com a sua economicidade. Futuramente com os recursos financeiros economizados ou não desperdiçados, podem-se elaborar novos projetos em benefício dos munícipes, melhorando a sua qualidade de vida. Para Pereira (2000, p. 31):

O desenvolvimento é um processo de transformação econômica, política e social, através do qual o crescimento do padrão de vida da população tende a tornar-se automaticamente autônomo. Trata-se de processo social global, em que as estruturas econômicas, políticas e sociais do país sofre contínua e profunda transformação.

Com o uso do pregão eletrônico para as aquisições de bens e serviços comuns nas prefeituras, registra-se a modernização dos procedimentos de compras, e qualifica as atividades dos servidores municipais e as ações dos gestores municipais. Inclusive, fazendo valer princípios que norteiam as compras municipais, como por exemplo, a competitividade, a transparência a igualdade de tratamento entre outros. Segundo Justem Filho (2003, p. 34):

O gestor municipal deve ter como objeto modernizar, assumindo funções e responsabilidades que são, posteriormente, devolvidas a sociedade, na busca de uma maior eficiência na prestação dos serviços de interesse público. Complemente, dizendo que; A adoção do pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns possui o objetivo de ampliar a competição, permitindo a obtenção de um melhor preço, com a possibilidade dos lances serem efetivados por meio da internet, entre outras vantagens. E principalmente na aplicabilidade dos princípios.

A pesquisa se faz relevante, pois a utilização e aplicação do pregão eletrônico na gestão municipal têm impactado positivamente nas contratações feitas, apresentando vantagens aos entes públicos, devido às suas características de agilidade, economia, ampla divulgação, desburocratização, publicidade e eficiência nas atividades pertinentes.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este capítulo resgata e define os principais temas que fundamentam a proposta dessa pesquisa, caracterizando o pregão eletrônico como instrumento relevante para a gestão de municípios.

2.1. Pregão eletrônico

O pregão eletrônico tem sua base legal na Lei 10.520/02 que o cria, e o Decreto 5.450/05 que o regulamenta. Sendo que os casos não previstos, devem balizar-se na Lei de Licitações e Contratos Administrativos a Lei 8.666/93 e suas alterações.

O pregão eletrônico veio para diminuir o poder de barganha, ou seja, o tratamento de clientelismo do particular perante as administrações públicas, em especial na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré. Para Justem Filho (2003, p. 45):

O pregão eletrônico é a nova modalidade de licitação inovadora, trata-se de que é uma disputa pelo fornecimento de “bens e serviços comuns”, que acontece por meio da internet. Essa nova modalidade de licitação veio para facilitar e modernizar a rotina do administrador público. O “pregão eletrônico” vem preenchendo uma lacuna deixada pelas modalidades de licitação existente. Atualmente o país vem vivenciando fraudes na administração pública em processos licitatórios, para aquisição de bens e serviços.

A palavra “licitação” vem do latim *licitationem*, dos verbos *liceri* ou *licitari* que quer dizer lançar em leilão, dar preço, oferecer lance.

De acordo com Barros (2009, p.134) possui um sentido literal, a significação do ato de licitar ou fazer preço sobre a coisa posta em leilão ou a venda em almoeda. Mukai (2004, p.1) complementa definindo a licitação como uma *invitatio ad offerendum*, isto é, um convite do Poder Público aos administrados para que façam suas propostas e tenham a chance de ser por ele contratados, para executarem determinada prestação (de fazer ou dar).

Como a administração pública tem a obrigatoriedade de licitar, para a contratação de terceiros, buscando implementar o atendimento aos anseios da sociedade, Meirelles (2002, p.260) descreve que a expressão obrigatoriedade de licitação tem um duplo sentido, significado não só a compulsoriedade da licitação em

geral como, também, a da modalidade prevista em lei para a espécie. Um dos grandes diferenciais do pregão eletrônico em relação às demais modalidades é a inversão das fases, ou seja; no pregão eletrônico primeiramente se conhece os preços de cada licitante, e posteriormente, o licitante de menor preço apresentado é que encaminhará a documentação de habilitação, ou seja, na modalidade tradicional, primeiro se analisa a documentação de habilitação de todos os licitantes participantes do procedimento de compra, independentemente da modalidade licitacional.

A luz de Justem Filho (2003, p. 23):

Definido o melhor lance e, logo após encerrada a disputa, o sistema informa o vencedor, que deverá apresentar a documentação de habilitação ao pregoeiro no prazo previsto no edital, desta forma só será analisada a documentação de habilitação do vencedor, tornando o processo mais rápido e efetivo.

O pregão eletrônico pode ser um grande diferencial para os gestores municipais nas atividades para as aquisições de bens e serviços comuns, pois caminha ao lado da tecnologia da informação, oferecendo transparência nos processos de compras, com o registro da novidade e modernidade, modernidade esta que garante uma grande evolução no que diz respeito às conquistas sociais. O pregão é modalidade adequada para obtenção de fornecimento de bem ou serviço comum. Essa terminologia não constava da Lei nº. 8.666/93, mas retrata uma tendência sempre observando as tendências da reforma da legislação pertinente (JUSTEM FILHO 2005, p. 21). Já para Fernandes (2004, p. 418):

Pregão eletrônico é uma nova modalidade de licitação pública, e pode ser conceituada como o procedimento administrativo por meio do qual a administração pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviços, visando à execução de objetivo comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública, reduzir o valor da proposta por meio de lances virtuais e sucessivos.

De acordo como o TCU (2003, p. 25), pregão é a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública. Sendo assim, os licitantes apresentam suas propostas de preço pela internet e por lances sucessivos, respeitando o valor estimado da contratação. No entanto, diz Fernandes (2004, p. 420):

Que o pregão em especial o eletrônico, apresenta as seguintes características; Limitação do uso a compras e serviços comuns; Possibilidade de o licitante reduzir simultaneamente o valor da proposta durante a sessão; Inversão das fases de julgamento da habilitação e da proposta; e redução dos recursos a apenas um, que deve ser apresentado, no momento da declaração de vencedor pelo pregoeiro.

Reiterando, o funcionamento do pregão eletrônico se dá pela inversão das fases, ou seja, nas modalidades tradicionais o que acontece é que primeiro se abre os envelopes da documentação de habilitação e posteriormente a abertura do envelope de preços, diferenciando-se de forma significativa dos procedimentos de compras das modalidades tradicionais, garantindo agilidade nos processos, e resposta mais rápida à sociedade, onde no pregão eletrônico será analisada apenas a documentação do licitante com menor preço, vejamos:

Registro de habilitação	Sistemática da Lei nº 8.666/93 (art.27 a 32);	Sistemática da Lei nº 10.520/02 (inciso XIII do art.4º);
Habilitação Jurídica	Todos os documentos previstos no art.28, exceto nos casos de convite, concurso, leilão e fornecimento de bens para pronta entrega, em que parte dos documentos podem ser dispensada;	Documentos a serem exigidos no edital, de acordo com a avaliação dos agentes administrativos;
Regularidade Fiscal	Todos os documentos previstos no art. 29, exceto nos casos de convite, concurso, leilão e fornecimento de bens para pronta entrega, em que parte dos documentos podem ser dispensada;	Regularidade perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso.
Especificação Técnica	Todos os documentos previstos no art.30, exceto nos casos de convite, concurso, leilão e fornecimento de bens para pronta entrega, em que parte dos documentos podem ser dispensada;	Documentos a serem exigidos no edital, de acordo com a avaliação dos agentes administrativos.
Capacitação econômica Financeira	Todos os documentos previstos no art.31, exceto nos casos de convite, concurso, leilão e fornecimento de bens para pronta entrega, em que parte dos documentos podem ser dispensada;	Documentos a serem exigidos no edital, de acordo com a avaliação dos agentes administrativos.
Declaração	Declaração de cumprimento do inciso XXXIII do art. Da Constituição Federal;	Não deve fazer tal exigência, porque não prevista na Lei nº 10.520/02.

TABELA 2.1 COMPARATIVO DA SISTEMÁTICA DE HABILITAÇÃO ENTRE O MÉTODO TRADICIONAL E O PREGÃO ELETRÔNICO FONTE: Niebuhr (2006, p.131).

De acordo com Niebuhr (2006) o pregão veio para facilitar os trabalhos dos agentes públicos, pois, como podemos observar acima, os documentos exigidos para habilitação dos licitantes na modalidade de pregão é bem menos do que nas modalidades tradicionais, em especial nos Arts. 27 a 32.

Já para Motta (2001, p. 124):

Vale lembrar, que no pregão eletrônico também ocorre a inversão de fases, isto é, a fase de abertura das propostas antecede à fase de habilitação com objetivo de otimizar o processo de aquisição. Portanto, no dia e hora

previstos no edital, o licitante encaminhará sua proposta de preço exclusivamente por meio eletrônico, mediante lances sucessivos, observando o horário fixado e as regras de aceitação dos mesmos.

2.1.1. Aspectos legais do pregão eletrônico

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº 8.666/93 que normatiza a utilização das modalidades tradicionais, inicialmente veio para tornar os processos transparentes e legais, o que ocorre é que com o passar do tempo, esta lei apresentou uma série de procedimentos obrigatórios que não só engessaram os processos de compras como também os tornou mais moroso e burocrático, facilitando a possibilidade do tratamento diferenciado ao particular, ou seja, abrindo possibilidade de oferecer informações antecipadas, desrespeitando o princípio do tratamento de igualdade, ditado pelo art. 37 da Constituição Federal.

Segundo Justem Filho (2005, p. 208):

O pregão desburocratizou os processos de contratação de bens e serviços pela administração pública, tornando-os menos formalistas, bem como ampliou as oportunidades de participação dos licitantes garantindo maior transparência aos processos licitatórios.

O pregão eletrônico veio para tornar os processos de compras públicas mais ágeis, desta forma a lei prevê apenas para as aquisições de bens e serviços comuns. Sendo assim, por exemplo, contratação de serviços técnicos especializados, ou então de notória especialização, obras civis, é impossível sua contratação, pelo método de pregão em especial o eletrônico, pois estaria desrespeitando a normas legais da Lei. Para as contratações dos serviços descritos acima, tem-se a obrigatoriedade da utilização do terceiro envelope de documentação técnica, para avaliação da capacitação da realização dos serviços a serem executados.

O pregão eletrônico é muito recente, pois foi regulamentado em 2005, sendo assim, pode-se afirmar que se trata de uma nova modalidade de licitação, que promove inovação a gestão municipal, bem como a gestão urbana, com a utilização da tecnologia da informação.

Para Pereira Júnior (2006 p. 45):

No rito definido para o processamento da licitação na modalidade pregão, não há previsão de terceiro envelope para conter proposta técnica, nem esta poderia ser elaborada no exíguo prazo de oito dias úteis, assinado pela MP nº 2.026/00 (art. 4º, V). Veja-se que na sucessão dos atos procedimentais, a ênfase é posta, exclusivamente, no preço (art. 4º, incisos VIII, IX e X). Tudo a confirmar que a simplicidade do objeto, inerente ao

fato de tratar-se de bem ou serviço "comum", torna o pregão inconciliável com as licitações dos tipos melhor técnica e técnica e preço.

Até 1967 as licitações públicas eram regidas pelo Código da Contabilidade Pública da União e seu Regulamento, ambos de 1922. A partir de 1967 passaram a ser reguladas pelo Decreto Lei 200, de 25.02.67 até 1986, quando então um novo Decreto Lei, de nº. 2.300, de 21.11.86, modificou as regras então vigentes. Atualmente as licitações se encontram sob a disciplina da Lei 8.666, de 21.06.93, alterado pela Lei 8.883, de 08.06.94. O pregão eletrônico está regulamentado por meio do Decreto 5.450/05, veio principalmente para dinamizar e inovar o conceito de compras municipais.

A lei 8.666/93, que regulamenta as modalidades tradicionais, burocratizou os processos de compras públicas, tornando os processos lentos. Segundo Meirelles, (1995, p. 126):

A legislação ordinária em vigor burocratizou excessivamente o processo licitatório, impondo o mesmo procedimento para todas as entidades da administração Pública, sejam elas diretas ou indiretas. Isso representou um tremendo retrocesso em relação ao decreto Lei n. 2.300/86, que admitia a adoção de procedimentos simplificados. Embora as empresas públicas com atividades econômicas fossem obrigadas a licitar suas contratações, elas poderiam fazê-lo através de procedimentos simplificados, regidos por regulamentos próprios, devidamente publicados no Diário Oficial da União.

A Constituição Federal do Brasil é bem clara, ao afirmar da obrigatoriedade por meio de procedimento licitacional as contratações públicas, seja ela de serviços ou fornecimento de bens. A Lei 8.66/93. art. 2º ressalta que:

Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas 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.

O Art. 3º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos a Lei 8.666/93, combinado com o art. 37º da Constituição Federal do Brasil, elenca princípios básicos que norteiam as licitações públicas:

As licitações destinam-se a garantir princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Assim, um procedimento licitatório tem uma dupla finalidade: obtenção de um contrato mais vantajoso para a administração, bem como o resguardo dos direitos de

possíveis contratados. O pregão eletrônico não é uma novidade, na idade média, na Europa já se utilizava deste instrumento para contratação de obra civil. Segundo Meirelles, (2002, p. 97):

A idéia do pregão, não é uma idéia nova, pois já era utilizado na época medieval. Diz ainda Meirelles, que nos Estados medievais da Europa usou-se o sistema denominado "vela e pregão", que consistia em apregoar-se a obra desejada, e, enquanto ardia uma vela os construtores interessados faziam suas ofertas. Quando extinguia a chama adjudicava-se a obra a quem houvesse oferecido o melhor preço. Reminiscência desse sistema medieval é a modalidade de licitação italiana denominada "estinzione di candela vergine", em que as ofertas são feitas verbalmente enquanto se acendem três velas, uma após a outra. Extinta a última sem nenhum lance, a licitação é declarada deserta; caso contrário, acende-se uma quarta vela e assim sucessivamente, pois, para que se possa adjudicar o objeto do certame, é obrigatório que uma vela tenha ardido por inteiro sem nenhum lance superior precedente

2.1.2. Aspectos inovadores do pregão eletrônico

Inicialmente por meio da Lei 9.472/97, se regulamentou a Agência Nacional de Telecomunicações, conhecida à ANATEL. Esta Lei entre outras, contempla a regulamentação de contratações para o órgão. Segundo Meirelles (2002, p. 27):

Com objetivo de reestruturar a administração pública, foi criada, através da Lei nº. 9.472/1997, a Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL, marco legal que determinou a transformação do papel do Estado no Setor de Telecomunicações. A Lei 9.472 de 16.07.97, ao regulamentar as contratações da ANATEL, dispôs no art. 54 que a contratação de obras e serviços de engenharia civil está sujeita ao procedimento das licitações previsto em lei geral para administração Pública. Parágrafo único: para os casos previstos no caput, a agência poderá utilizar procedimentos próprios de contratação, nas modalidades de consulta e pregão. E no art. 56º dita que a disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns poderá ser feita em licitação na modalidade de pregão, restrita aos previamente cadastrados, que serão chamados a formular lances em sessão pública.

A Lei que criou o Pregão é a Lei 10.520/02 veio para garantir maior segurança jurídica ao gestor municipal, no entanto para a aplicação do pregão eletrônico se faz necessária a sua regulamentação pelo Decreto 5.450/05. Esta nova modalidade veio para contribuir à celeridade aos procedimentos de compras públicas,

As modalidades tradicionais de licitação denominada convite, tomada de preços e concorrência pública estão balizadas na lei de licitação e contratos administrativos 8.666/93. No entanto, estas modalidades licitatórias, muitas vezes, não permitem dar celeridade desejável as atividades dos gestores municipais na escola dos futuros fornecedores contratados, devido ao acesso de burocracia, tais como, cumprimentos dos prazos legais do contraditório, que são bem maiores que

os prazos previstos na lei do pregão, análise documental de todos os participantes, entre outros. Conforme diz Scarpinela, (2003, p. 65):

A edição da Lei Federal nº. 10.520/02 veio a superar a questão, estendendo a aplicação da nova modalidade também aos Estados e Municípios. Ela conferiu maior segurança jurídica ao aplicador da norma, passando a ser o fundamento de validade das normas locais, porém não eliminou o debate em torno dos limites legislativos locais em matéria de licitação..A Lei Federal nº. 10.520/2002, portanto, não pacificou a questão relacionada à edição de diversas normas locais, disciplinando de forma diversa a matéria. A Lei Federal nº. 8.666/93, denominada Estatuto Geral das Licitações, estabelece dois critérios que norteiam a escolha da modalidade licitatória adequada: (a) quanto ao valor do objeto, para concorrência, tomada de preços ou convite (art. 23), e (b) quanto à natureza do objeto, independente do valor, para leilão ou concurso (art. 22, §§ 4º e 5º).

Atualmente, o país vem registrando uma série de fraudes em procedimentos licitatórios, ou em gestão de contratos administrativos, sendo que a grande maioria, destes contratos administrativos é de origem licitatória, em especial aquelas que não foram utilizadas a nova modalidade de licitação, o pregão eletrônico. Cerca de 5% do PIB mundial, equivalente a US\$1,5 trilhão, são desviados anualmente, em função das ilegalidades que permeiam as negociações com o poder público, conforme publicação no Jornal JB Online de 12 de dezembro de 2003. A corrupção ainda assume diversas formas (na política, no poder judiciário, na burocracia, etc.). Para Strombom (1988, p. 45) a forma mais abrangente e mais onerosa é aquela ligada à licitação, já que as aquisições são responsáveis pela maior parcela dos gastos públicos.

De fato, os gastos públicos em hipótese alguma, devem acontecer sem que se tenha formado um processo de licitação, salvo uma parcela muito pequena dos convênios firmados entre a administração pública, e entidades, ou dispensas de licitação. De acordo com o art. 116 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, destacam-se os convênios especiais para prestação de serviços que dispensa o processo de licitação, em função da particularidade dos serviços (entidade que atua na área de recuperação de dependentes químicos). Já o art. 24, prevê as dispensas.

2.1.2.1. Tipos de modalidades licitatórias

A Lei de Licitação e Contratos Administrativos disciplina no art. 22 cinco modalidades básicas de licitações a serem observadas pelo gestor municipal. Sendo que a sexta foi instituída pela Lei 10.520/02, o pregão, que posteriormente em 2005,

pelo Decreto 5.450/02, é que houve a distinção entre o pregão presencial e o pregão eletrônico. São elas: concorrência pública; tomada de preços; convite; concurso; e leilão. O concurso e o leilão, não serão focos da pesquisa. A aplicabilidade do processo de licitação é obrigatório para obras e serviços de engenharia a partir do valor de 15 mil até o limite de 150 mil, para compras e serviços que não sejam de engenharia a partir de 8 mil, até o limite de 80 mil para as demais contratações (TCU, 2006, p. 46).

a) Modalidade licitatória - concorrência pública

A concorrência pública é uma modalidade de licitação que diverge da tomada de preços na questão da publicidade, ou seja, enquanto que nas tomadas de preços o prazo de publicidade não pode ser inferior a 15 dias, a concorrência é de no mínimo 30 dias. Aplica-se esta modalidade para as contratações acima de seiscentos e cinquenta mil, já para as contratações de serviços de engenharia para os valores acima de um milhão e duzentos mil reais (Lei 8.666/93, art. 22). Para valores abaixo dos descritos acima poderão ser utilizados as modalidades de tomada de preços e convite, desde que respeitados os limites de valores previstos no mesmo art.. Deve-se ainda incluir nas publicações, no caso da administração pública, incluir o Diário Oficial do Estado.

É obrigatória para obras e serviços de engenharia em geral, a partir do valor de 1,5 milhão, já para as demais contratações inclusive serviços, que não sejam de engenharia a partir de 650 mil (TCU, 2006, p. 46). A concorrência é a modalidade de licitação mais abrangente e, quando da origem de licitações ainda no século XIX, chegou a ser mesmo sinônimo da própria licitação. (BARROS, 2009, p. 143). Não é de se surpreender, quando se houve falar por aí, por parte do particular, “vou participar de uma concorrência na prefeitura tal”, no entanto, na prática, não seria surpresa se na prática fosse outra modalidade qualquer de licitação, menos a concorrência.

O Art. 22 parágrafo 1º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos define concorrência como sendo 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 seus objetos.

b) Modalidade licitatória - tomada de preços

A tomada de preços é a modalidade licitatória que traz no seu bojo algumas particularidades como, por exemplo, deve ser publicado em jornal oficial do município, e um jornal estadual de grande circulação. Os licitantes interessados devem contemplar, em seu objeto social, compatibilidade com objeto a ser licitado.

A tomada de preços é obrigatória para obras e serviços de engenharia a partir 650 mil, até o limite de 1,5 milhão, para compras e serviços acima de 80 mil, até o limite de 650 mil (TCU, 2006, p. 46). De acordo com o art. 22, parágrafo 2º, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, para participar desta modalidade, obriga os interessados primeiramente a fazer parte do cadastro de fornecedores, do órgão público ou que atualiza em um prazo não superior ao terceiro dia anterior a data da abertura do certame.

Não seria estranho se para as licitações públicas, se, alguns pesquisados entenderem que as licitações na modalidade tomada de preços, fizessem um paralelismo com o processo judicial, a exemplo de (BARROS, 2009, p.145).

c) Modalidade licitatória - convite

O convite tem previsão legal no art. 22, parágrafo 3º da Lei de Licitação e Contratos Administrativos, que diz:

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 especificação que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação da proposta.

É modalidade de licitação simplificada, onde qualquer empresa interessada poderá participar do certame, desde que o ramo de atividade seja compatível com o objeto a ser licitado. Sendo que para as demais modalidades acima elencados não é diferente. A lei não obriga a realização de divulgação em jornal, apenas que o resumo seja afixado em local de grande circulação, pois na verdade as empresas são convidadas a participar da licitação. Segundo França (2007, p. 51):

A administração envia uma convocação para no mínimo três interessados apresentarem suas propostas, mas essa convocação deverá ser afixada em local apropriado, podendo qualquer empresa, interessada em participar, solicitar também sua carta-convite para apresentar sua proposta, com antecedência de até 24 horas da data estabelecida para a abertura das propostas.

É obrigatório para obras e serviços de engenharia a partir do valor de 15 mil até o limite de 150 mil, para compras e serviços que não sejam de engenharia a partir de 8 mil, até o limite de 80 mil (TCU, 2006, p. 46). Ensina-nos Mello (1995, p. 312) que:

O convite é a modalidade licitatória, cabível perante relações que envolverão os valores mais baixos, na qual a administração convoca para a disputa pelo menos três pessoas que operam no ramo pertinente ao objeto, cadastrados ou não. E afixa em local próprio, cópias do instrumento convocatório, estendendo o mesmo convite aos cadastrados do ramo pertinente ao objeto que hajam manifestado seu interesse até 24 (vinte e quatro) horas antes da apresentação das propostas.

É bem provável que o legislador ao disciplinar a referida modalidade de licitação buscou fomentar o comércio local, bem como garantir a agilidade de pequenas contratações.

d) Modalidade licitatória - concurso

O concurso é uma modalidade de licitação, legalmente instituído, pelo art. 22, parágrafo 4º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8.666/93). Destina-se, exclusivamente à contratação técnica ou artística, mediante a instituição de prêmios aos vencedores:

Modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critério constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

Na gestão municipal pouco se vê a aplicabilidade dessa modalidade. Muito provavelmente, seja motivado pela falta de hábito ou domínio da disciplina, talvez seja pelo fato de que no art. 13º parágrafo primeiro da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, dizer que as contratações de serviços técnicos especializados, preferencialmente devam ser contratos na modalidade de concurso.

Para (TCU, 2006, p. 48).

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 dias.

A documentação de habilitação prevista no art. 28 da Lei de Licitação e Contratos, não deve ser exigida, pois na verdade a habilitação técnica fica comprovada após o atendimento das exigências do edital. Para cada concurso

haverá um regulamento específico que poderá indicar a comissão julgadora, estabelecendo os critérios de julgamento que deverão ser objetivos (MUKAI, 2004, p. 118).

e) Modalidade licitatória - leilão

O Leilão tem previsão legal no parágrafo 5º do art. 22 da Lei de Licitação e Contratos Administrativos.

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.

É a modalidade licitacional que garante ao gestor urbano a venda de produtos legalmente apreendidos, ou quando do interesse de se desfazer de bens inservíveis móveis como por exemplo veículos, com objetivo de renovar a frota. Dispensa o sigilo, pois é da sua essência que o Edital seja publicado, e ainda os interessados só ficam vinculados à sua proposta até que outro, de valor mais elevado, seja feita por outro proponente (FRANÇA, 2007, p. 50). 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 alienação de bens imóveis prevista no ar 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação (TCU, 2006, p. 49).

2.1.2.2. Tipos de julgamento de propostas de licitação

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº. 8.666, de 21.06.1993, prevê no seu Art. 45, a disciplina quatro critérios de julgamento de proposta de licitação a serem observadas pelos gestores municipais: de menor preço; de melhor técnica; de técnica e preço; e a de maior lance ou oferta. A definição do tipo de licitação a ser utilizado traz reflexos, não apenas sobre o julgamento das propostas, mas principalmente na fase externa do procedimento licitatório.

Um conceito mais simplificado no que diz respeito ao tipo de julgamento de uma licitação, pode-se definir como sendo, os modelos de licitação, ou o tipo do objeto a ser contratado, sempre, e a forma de julgamento mais conveniente. Busca sempre atender a legislação que disciplina a matéria, focando sempre as propostas

mais vantajosas, observando a que melhor atende ao interesse da Administração, e os objetivos do procedimento licitatório, tendo como referência a qualidade do atendimento à sociedade, e a garantia do equilíbrio das contas públicas.

As vantagens da proposta serão definidas em cada licitação tendo como base as regras e definições prescritas no edital, pois na verdade o edital e a lei interna da licitação, sempre em conformidade com os objetivos da Administração. Em certos procedimentos de compras, busca-se a economicidade, em outras o técnico, e podendo-se conjugar a técnica e o preço final. Portanto, nem sempre contratar bem, é focar apenas para a possibilidade do menor preço.

Sendo assim, o tipo de licitação não deve ser confundido em hipótese alguma com modalidade de licitação, que pode ser entendida como forma processual. Já o tipo ou critério de julgamento da licitação utilizada pela Administração, para seleção da proposta mais vantajosa. Enquanto na linguagem comum os termos, tipos e modalidades possam ter o mesmo significado, a Lei 8.666/93 outorgou, a tais termos, conceituações diferentes. Tipos seriam os modelos de licitação, enquanto modalidade se caracteriza pela forma processual como os tipos serão licitados (BARROS, 2009, p.141).

a) Tipo de licitação de menor preço

A licitação cujo edital de licitação, denuncia, que o critério de julgamento, é o de menor preço, entende-se em um primeiro momento a contratação de fornecimento de bens, ou de serviços em geral comum. É o tipo de licitação mais comum e mais usado na administração pública em geral, ou:

Barros (2009, p.142) diz que é o tipo de licitação mais aplicada, e ocorre quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a gestão municipal determinar que vencerá o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital com menor preço. Segundo Justem Filho (2005, p.56):

A licitação de menor preço é a comum, a usual na contratação de obras singelas, de serviços que dispensam especialização, na compra de materiais ou gêneros padronizados, porque, nesses casos, o que a administração pública procura é simplesmente a vantagem econômica. Daí porque, nesse tipo, o fator decisivo é o menor preço, por mínima que seja a diferença. A licitação do tipo menor preço se concentrará nas questões econômico-financeiras, isto é, a administração pública está procurando tão-somente a proposta mais vantajosa pelo menor custo possível. Aqui o critério de julgamento é o preço, que deve ser entendido segundo uma ótica econômica. Isto é, a licitação de menor preço não impõe a administração pública contratar o mais “barato”, mas sim o mais vantajoso economicamente. E ainda diz JUSTEM FILHO, que o melhor preço para a

administração pública está diretamente relacionado com o menor desembolso por parte da administração pública. Assim, não há vício ou defeito em se examinar questões técnicas para definir o melhor preço.

Ou ainda, é o critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a administração pública é a de menor preço, para compras e serviços de modo geral (TCU, 2006, p. 49). Segundo Mukai (2004, p. 104) a lei de licitação e contratos, no seu Art. 45, regulamenta os tipos de licitação que são: licitação de melhor técnica; e licitação de técnica e preço.

Uma licitação com critérios técnicos de avaliação dos interessados cabe em situações especialíssimas. A lei não distinguiu os casos em que caberia a licitação desta natureza. Segundo França (2007, p. 130) a lei não distinguiu os casos em que caberia a licitação de técnica e preço. O diploma referiu-se ao cabimento indistinto de ambas as modalidades, como regra, aplica-se à contratação de serviços onde a atividade do particular seja predominantemente intelectual. Desta forma em hipótese alguma aplica-se licitação do tipo de menor preço para contratações de nível intelectual avançado.

b) Tipo de licitação de melhor técnica

São procedimentos licitatórios que buscam a seleção de proposta mais vantajosa para a administração pública daquelas licitantes que se destacam nos quesitos de capacitação técnica, para fornecimento de serviços do topo intelectual. No entanto, para que seja possível configuração de melhor técnica, deverá a Comissão Permanente de Licitação, observar os dispositivos previstos no Art. 46, parágrafo primeiro da Lei 8.666/93, item I à IV. Para o TCU (2006, p. 49):

Critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a administração pública é escolhida com base em fatores de ordem técnica. É usado exclusivamente para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial na elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral, e em particular, para elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos e executivos.

c) Tipo de licitação de técnica e preço

De início a aplicabilidade desse dispositivo de seleção mais vantajosa à administração pública, é de fundamental importância a observação primeiramente do item I do art. 46 da Lei 8.666/93, bem como os itens do parágrafo 2º do mesmo art.. Segundo (TCU, 2006, p. 49)

Trata-se de critério de seleção em que a proposta mais vantajosa para a administração pública é escolhida com base na maior média ponderada, considerando-se as notas obtidas nas propostas de preço e de técnica. É obrigatório na contratação de bens e serviços de informática, nas modalidades, tomada de preços e concorrência. Melhor Preço não é tipo de licitação. É terminologia usada para definir Menor Preço conjugado com qualidade, durabilidade, funcionalidade, desempenho etc.

Todo e qualquer procedimento licitatório, independentemente da modalidade a ser utilizada, bem como o critério de julgamento a ser utilizado, via de regra, necessariamente passa por fases.

d) Tipo de licitação de maior lance ou oferta

Este tipo de licitação é utilizada exclusivamente para as licitações denominadas leilões, ou seja, aqueles onde a administração municipal, busca desfazer-se de bens inservíveis, ou de bem apreendidos, onde o vencedor do certame ou do lote, sempre será aquele que oferecer maior valor (por exemplo, venda de máquina obsoleta).

2.1.2.3. Fases da licitação

Basicamente são duas as fases de licitação, a fase interna e a fase externa.

a) Fase interna da licitação

O procedimento de compras inicia-se com o planejamento e prossegue até a assinatura do contrato, firmando definitivamente as obrigações das partes. Os atos de licitação devem desenvolver-se em seqüência lógica, a partir da existência de determinada necessidade pública a ser atendida (TCU, 2006, p. 51).

A fase interna ou preparatória é aquela que delimita e determina as condições do ato convocatório antes de trazê-las ao conhecimento público. A elaboração da fase interna obedecerá a uma série de requisitos legais, que tem por objetivo justificar de forma clara a real necessidade da contratação. Podendo inclusive nesta fase sanar falhas se houver, como por exemplo, a não aplicabilidade da Lei de forma adequada. Segundo o TCU (2006 p. 52):

Durante a fase interna da licitação, a administração pública terá a oportunidade de corrigir falhas porventura verificadas no procedimento, sem precisar anular atos praticados. Exemplos: inobservância de dispositivos legais, estabelecimento de condições restritivas, ausência de informações necessárias, entre outras faltas. Se na fase interna são possíveis as devidas

correções, na fase externa, após a publicação do edital, qualquer falha ou irregularidade constatada, se insanável, levará à anulação do procedimento Tribunal de Contas da União.

Basicamente fazem parte da fase interna os seguintes documentos: Ofício do responsável pelo setor (ex. Secretário de administração pública), enviado ao ordenador da despesa, (ex. Prefeito), acompanhado do termo de referência e especificação técnica, ofício do ordenador da despesa autorizando, informações da disponibilidade financeira, pelo setor financeiro, minuta de edital e de contrato, normalmente confeccionado pelo responsável pelas compras municipais, parecer jurídico do responsável (ex. Secretária de Assuntos Jurídicos do órgão público).

Segundo o Tribunal de Contas da União, (2006, p. 52):

Solicitação expressa do setor requisitante interessado, com indicação de sua necessidade; elaboração do projeto básico e, quando for o caso, o executivo; aprovação da autoridade competente para início do processo licitatório, devidamente motivada e analisada sob a ótica da oportunidade, conveniência e relevância para o interesse público; autuação do processo correspondente, que deverá ser protocolizado e numerado; elaboração da especificação do objeto, de forma precisa, clara e sucinta, com base no projeto básico apresentado; estimativa do valor da contratação, mediante comprovada pesquisa de mercado; indicação dos recursos orçamentários para fazer face à despesa; verificação da adequação orçamentária e financeira, em conformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal, quando for o caso; elaboração de projeto básico, obrigatório em caso de obras e serviços; definição da modalidade e do tipo de licitação a serem adotados.

Um Termo de Referência bem elaborado é de fundamental importância para a realização do procedimento licitatório, com sucesso, ou seja, respeitando os princípios da legalidade da impessoalidade, vinculação do edital, e da moralidade entre outros. Previamente à realização de licitação, seja pregão eletrônico ou não. O setor requisitante deve elaborar “termo de referência”, com indicação precisa, suficiente e clara do objeto, sendo vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização.

Ainda reitera o TCU (2006, p. 54):

O Termo de Referência, devidamente autorizado pela autoridade competente, é o documento que deve conter todos os elementos capazes de propiciar, de forma clara, concisa e objetiva, em especial: Objeto; Critério de aceitação do objeto; 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; Deveres do contratado e do contratante; Procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato; Prazo de execução e de garantia se for o caso Sanções por inadimplemento.

Após a conclusão do termo de referência e autorização da autoridade competente mediante indicação de previsão orçamentária, e elaboração da minuta de edital, praticamente está concluída a fase interna, restando apenas parecer do departamento jurídico ou similar.

b) Fase externa da licitação

A fase externa é aquela que tem início com o registro das publicações do edital em jornal oficial, findando com a contratação do licitante que ofereceu maior vantagem a Administração bem como cumpriu todos os quesitos do edital. É aquela onde se inicia com a publicação do edital nos jornais de circulação, seguido da entrega dos editais aos licitantes interessados, e termina com a contratação do fornecimento do bem, da execução da obra ou da prestação do serviço.

Participam da licitação qualquer licitante interessado, para tanto se faz observar todos os quesitos do edital, como por exemplo, o objeto da licitação a ser contratado deve ser compatível com o ramo de atividade da licitante. Comprovação de aptidão para o serviço a ser realizado ou do bem a ser fornecido, estar em dia com suas obrigações, sociais, tributárias, entre outras. Nesta fase os licitantes interessados estão sujeitos a respeitarem diversos procedimentos e atos gerenciados pelo gestor municipal designado (ex. pregoeiro).

Segundo (TCU, 2006, p. 158).

Nas modalidades tradicionais, tem-se: Publicação do resumo do ato convocatório; recebimento do envelope com a documentação e a proposta de preços; verificação da habilitação ou inabilitação da licitante; fase recursal, com efeito suspensivo até a decisão do recurso; julgamento, classificação ou desclassificação das propostas; declaração do licitante vencedor; fase recursal, com efeito suspensivo até a decisão do recurso; homologação, aprovação dos atos praticados no procedimento; adjudicação do objeto à licitante vencedora; assinatura do contrato; No pregão, ao contrário do que ocorre em outras modalidades, a abertura da proposta é feita antes da análise da documentação e a fase recursal é única, sem efeito suspensivo.

Na fase final, ou análise documental, analisa-se a documentação de habilitação apresentada respeitando as condições estipuladas no edital rigorosamente pelo gestor municipal designado, especialmente a aqueles que tenham que comprovar qualificação técnica, capacidade econômica e financeira.

Segundo o TCU (2006, p. 116):

As exigências não podem ultrapassar os limites da razoabilidade e estabelecer cláusulas desnecessárias e restritivas ao caráter competitivo. Devem restringir-se apenas ao necessário para cumprimento do objeto licitado. Para a habilitação nas licitações públicas será exigida dos licitantes,

exclusivamente, documentação relativa a: habilitação jurídica; regularidade fiscal; qualificação técnica; qualificação econômico-financeira;

Os resumos do ato convocatório devem ficar a disposição dos licitantes interessados, em participar da licitação, ou seja, devem ser publicados em jornal oficial e de grande circulação, obedecendo ao dispositivo da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, (8.666/93), e a Lei que regulamenta o pregão eletrônico, (5.450/05). Para o TCU (2006, p.159):

No caso da modalidade tomada de preços deve ser publicado em jornal da imprensa oficial do município, e jornal de grande circulação estadual. Para as contratações na modalidade de concorrência, devem ser acrescentado às publicações no Diário Oficial do Estado União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da administração pública Federal, ou, ainda, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidas por instituições federais, devem ser publicadas no Diário Oficial da União independentemente da modalidade da licitação.

Para o pregão eletrônico, automaticamente a publicidade se dá via internet, sendo que o que diferencia é o valor de cada licitação. Para as contratações da esfera federal, segundo o TCU (2006, p. 162):

No caso da modalidade pregão, na forma eletrônica, para bens e serviços comuns de valores estimados em até R\$ 650.000,00, deve ser publicado no Diário Oficial da União; Em meio eletrônico, na Internet.; Para bens e serviços de valores estimados acima de R\$ 650.000,00 até R\$ 1.300.000,00: No Diário Oficial da União; Em meio eletrônico, na Internet; Em jornal de grande circulação local. Para bens e serviços de valores estimados acima de R\$ 1.300.000,00: No Diário Oficial da União; Em meio eletrônico, na Internet; Em jornal de grande circulação regional ou nacional.

Em se tratando de compras municipais, deve-se considerar, onde se lê Diário Oficial da União, como sendo Diário Oficial do Município.

2.1.2.4. Órgãos fiscalizadores

São dois os órgãos fiscalizadores dos procedimentos de compras públicas, independentemente da modalidade utilizada, vejamos:

a) Tribunal de Contas da União (TCU)

Compete ao Tribunal de Contas da União, como base na Constituição Federal de 1988, o papel de auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo.

A título de exemplo são suas responsabilidades: apreciar as contas anuais do presidente da república; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis

por dinheiro, bens e valores públicos; aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos; emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização; apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais; entre outros.

b) Tribunal de Contas do Paraná

O Tribunal de Contas é o órgão responsável pela fiscalização do uso do dinheiro público, do Estado e dos 399 Municípios paranaenses, em complemento à atribuição de fiscalizar do Poder Legislativo, além de fiscalizar todo volume de dinheiro público investidos pelo governo do Paraná e prefeituras. O Tribunal também informa à comunidade o resultado destas contas públicas, isto é, se o dinheiro público foi aplicado corretamente ou não.

São atribuições: controlar a receita e a despesa do Estado e dos Municípios; acompanhar a legalidade das contratações de pessoal, das aposentadorias, reformas e pensões estaduais e municipais; analisar e julgar a legalidade das prestações de contas dos Poderes Legislativo, Judiciário, do Ministério Público e de todos os órgãos públicos; entre outras.

2.1.2.5. Bens e serviços comuns

O Decreto que regulamentou o pregão eletrônico como modalidade de licitação (nº 5.450/2005), é bastante recente no que diz respeito à preferência de aplicabilidade nas contratações de “bens e serviços comuns”, modificou o contexto das licitações públicas, tornando possível evidenciar uma nova mentalidade no que se refere às aquisições governamentais.

Niebuhr (2006, p.59) define bens e serviços comuns como sendo tipo de expressão com larga fluidez semântica, cujo conceito costuma denominar-se de indeterminado, na medida em que pode variar de acordo com a subjetividade do interlocutor. Palavéri (2005, p. 127), acresce a seus comentários o caráter de modernidade proporcionado por essa maneira de realização de licitação, apregoando que:

Este procedimento, inicialmente previsto nas medidas provisórias do pregão, e depois na Lei 10.520/2002, nada mais é que reflexo da modernidade, sendo prova de que os meios eletrônicos definitivamente passaram a fazer parte integrante da vida cotidiana do poder público [...].

De acordo com Palavéri (2005, p. 167) destaca que são inúmeras as inovações:

Modificações quanto aos prazos e formas de proceder-se à impugnação e prestar esclarecimentos, conforme preconiza os art.s; Possibilidade de enviar lance inferior, por parte do licitante, com relação ao último por ele oferecido, o que estimula a concorrência pelas demais colocações no procedimento; Viabilização da possibilidade de realizar contratação de Serviços de Engenharia, através do Pregão Eletrônico.

a) Bem comuns

São todos aqueles objetos que se encontra a disposição no mercado sem maiores dificuldades, a título de exemplo os veículos, ou aqueles bens que sua produção acontece de forma contínua e sem maiores detalhes na sua configuração comum, algo comum de se encontrar no mercado.

b) Serviços comuns

São definidos como sendo um tipo de trabalho que de maneira geral qualquer pessoa que tenha o mínimo de conhecimento seja capaz de executar, como exemplo, serviços de jardinagem, ou de lavanderia.

Bens e serviços comuns são produtos cuja escolha pode ser feita tão somente com base nos preços ofertados, haja vista, serem comparáveis entre si e não necessitem de avaliação minuciosa (TCU, 2006, p. 37). Para esclarecimento do tema bens e serviços comuns, destaca-se parte do relatório e voto do Ministro Benjamin Zymler no Acórdão 313/2004:

(...) Tendo em vista o disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº. 10.520/2002, acima citado, bem comum é aquele para o qual é possível definir padrões de desempenho ou qualidade, segundo especificações usuais no mercado. O bem em questão não precisa ser padronizado nem ter suas características definidas em normas técnicas. Da mesma forma, não se deve restringir a utilização do pregão à aquisição de bens prontos, pois essa forma de licitação também pode visar à obtenção de bens produzidos por encomenda. (Relatório do Ministro Relator) (...)

(...) Concluindo, saliento que, ao perquirir se um determinado bem pode ser adquirido por intermédio de um pregão, o agente público deve avaliar se os padrões de desempenho e de qualidade podem ser objetivamente definidos no edital e se as especificações estabelecidas são usuais no mercado. Aduzo que o objeto da licitação deve se prestar a uma competição unicamente baseada nos preços propostos pelos concorrentes, pois não haverá apreciação de propostas técnicas. Caso essas condições sejam atendidas, o pregão poderá ser utilizado. (Voto do Ministro Relator)

Outra inovação importante quanto à utilização deste novo instrumento é sem dúvida a utilização dos meios tecnológicos para realização de compras municipais, oferecendo acesso livre e gratuito a qualquer um e a quem quiser ver, para acompanhar em tempo real em todas as fases os processos de compras públicas sem custo e inclusive podendo dentro dos prazos legais, interpor recursos administrativos, registrar suas alegações e eventuais dúvidas. A informação é um recurso efetivo e inexorável para as organizações, principalmente quando planejada e disponibilizada de forma personalizada, com qualidade inquestionável e preferencialmente antecipada para facilitar as decisões (REZENDE, 2007, p. 18).

2.1.3. Aspectos institucionais e princípios do pregão eletrônico

O grande diferencial no que diz respeito a compras públicas em relação à iniciativa privada, é que em se tratando de compras públicas, deve-se observar os dispositivos legais, enquanto que na iniciativa privada pode-se fazer tudo o que a lei não contempla. Fernandes (2004, p. 234), afirma que:

Para que um procedimento licitatório seja bem sucedido, devem ser observados os princípios básicos que regem a licitação, qualquer que seja a sua modalidade. Assim, o processo e julgamento das propostas oferecidas pelos licitantes inscritos no certame se procederão em estrita conformidade com as várias regras ou princípios. Ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratadas 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.

A art. 37 da Constituição Federal norteia a administração pública no que diz respeito aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, entre outros, sendo assim, observados estes dispositivos, assegura a administração pública de forma justa o atendimento aos anseios da sociedade. Justem Filho (2003, p.135), reafirma que:

Licitação é o procedimento administrativo formal em que a administração pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços. A licitação objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes.

Cabe ao gestor, na busca da proposta mais vantajosa para a administração pública, decidir-se pela modalidade pregão sempre que o objeto for considerado comum. Quando a opção não recair sobre a modalidade pregão, o gestor deve justificar, de forma motivada e circunstanciada, sua decisão. Para esclarecimento do tema bens e serviços comuns, destaca-se parte do relatório e voto do Ministro Benjamin Zymler no Acórdão 313/2004.

(...) Tendo em vista o disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº. 10.520/2002, acima citado, bem comum é aquele para o qual é possível definir padrões de desempenho ou qualidade, segundo especificações usuais no mercado. Destarte, o bem em questão não precisa ser padronizado nem ter suas características definidas em normas técnicas. Da mesma forma, não se deve restringir a utilização do pregão à aquisição de bens prontos, pois essa forma de licitação também pode visar à obtenção de bens produzidos por encomenda. (Relatório do Ministro Relator) (...)

(...) Concluindo, saliento que, ao perquirir se um determinado bem pode ser adquirido por intermédio de um pregão, o agente público deve avaliar se os padrões de desempenho e de qualidade podem ser objetivamente definidos no edital e se as especificações estabelecidas são usuais no mercado. Aduzo que o objeto da licitação deve se prestar a uma competição unicamente baseada nos preços propostos pelos concorrentes, pois não haverá apreciação de propostas técnicas. Caso essas condições sejam atendidas, o pregão poderá ser utilizado. (Voto do Ministro Relator).

No início os bens e os serviços de informática e automação, se quer eram contemplados pela lei como comum, com evolução rápida tornando a utilização desses equipamentos, inclusive como um bem doméstico, fez que o legislador entendesse na sua maioria, a menos que estes equipamentos não fizessem parte de uma linha de fabricação e montagem continuada, ser comum. A Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamentada pelo art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e institui normas sobre licitações e contratos, no seu art. 3º:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Logo, um procedimento licitatório tem por finalidade realizar contratações mais vantajosas para a administração pública, assegurando os direitos tanto para a administração pública como para o particular. Esta preocupação vem de longa data desde a Idade Média até os dias de hoje. No Brasil, com o advento do pregão eletrônico buscando modernizar cada vez mais o procedimento licitatório, hoje

sujeito a princípios, cujo descumprimento descaracteriza o instituto e invalida seu resultado seletivo, tais como: princípio da isonomia ou da igualdade; princípio da legalidade; princípio da impessoalidade; princípio da moralidade e da probidade administrativa; princípio da publicidade; princípio da vinculação ao instrumento convocatório; princípio do julgamento objetivo.

2.1.3.1. Princípios do pregão eletrônico

Os princípios balizadores que devem ser observados na Lei de Licitação e Contratos Administrativos estão previstos no art. 3º. De conformidade com a Constituição Federal, no seu art. 37º. Segundo Meirelles, (1995, p. 248) os princípios que regem a licitação, seja qual for a modalidade, podem ser resumidos da seguinte forma: procedimento formal, publicidade de seus atos, igualdade entre os licitantes, sigilo na apresentação das propostas, vinculação ao edital, julgamento objetivo, adjudicação compulsória ao vencedor.

Cretella Júnior (1995, p.119), deixa bem claro ao entender que procedimento licitatório é o meio mais idôneo para possibilitar contratos mais vantajosos para o Estado, o que se dá conforme os princípios que regem a lei da oferta e da procura. Em segundo lugar, pelo fato de colocar a salvo o prestígio administrativo, escolhendo, não o preferido, mais sim aquele que, objetivamente, fez melhor proposta. Princípio deriva do *latim principium*, significa dizer, numa acepção empírica, início, começo, origem de algo, mas também significa preceito, regra, lei. (BARROS, 2009, p. 69).

Bonavides (2002, p. 228), refere que a noção derivada da linguagem da geometria, onde designa as verdades primárias. Ora, a administração pública, em todos os seus aspectos deve sempre estar revestida de realidades e princípios que originam a necessidade da sociedade, entre elas, cita-se a economicidade, igualdade, proporcionalidade, publicidade, etc. Desta forma, o uso do pregão eletrônico, vem oferecendo maior transparência a respeito aos princípios acima citados, bem como a previsão constitucional (art. 37º). Ou seja, os princípios previstos na Constituição Federal que norteiam a Administração Pública, são células centrais. Por fim, Blanquer (1998, p. 244), conceitua os princípios gerais de direito:

Los principios generales de derecho son normas jurídicas, pero de singular estructura, contenido y jerarquía. Frente a lo que es habitual en cualquier norma jurídica, su estructura no está compuesta de um presupuesto de

hecho y de una consecuencia. Su contenido no consiste en La atribución de derechos subjetivos ni en La imposición de obligaciones concretas, salvo La genérica obligación de respetarlos, obligación negativa de cuyo incumplimiento surgen derechos reaccionales que solo sirven para garantizar en la práctica La PA vigencia y La efectividad de los principios generales de derecho. Son pues normas directivas que no contienen ni un mandato de no una prohibición, sino que plasman una determinada valoración de La justicia

O pregão eletrônico é um instrumento novo de compras públicas, desta forma oferece maior garantia dos princípios, bem como a possibilidade de ampliação do atendimento aos anseios da sociedade, garantidos em especial pelos resultados de economicidade se aplicado de forma correta, vejamos alguns deles.

a) Princípio da isonomia ou da igualdade

Esse princípio tem por prioridade estabelecer condições que implicam a favor dos licitantes em relação aos demais, ou seja, a aplicabilidade antes do lançamento da licitação, durante e depois. Seguindo o mesmo raciocínio das proibições de favorecimentos e de inclusão de cláusulas excludentes.

Segundo Pazzaglini Filho (2000, p. 37) a exigência constitucional ditada no art. 37º, garante em resumo a necessidade de tratamento igual para situações iguais e desigual para situações desiguais, na medida da desigualdade. Desta forma, não se pode garantir tratamento de igualdade sem antes pensar em garantir aos interessados em participar dos processos licitatórios da administração pública, ou seja, ampliar a divulgação dos processos, nada mais justo que, utilizar a tecnologia da informação para as contratações públicas.

O princípio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que visa, não apenas permitir à administração pública a escolha da melhor proposta, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar (JUSTEM FILHO, 2005, p. 234). No direito, a isonomia é estritamente vinculada à lei, porque a igualdade se estabelece ou não, segundo os ditames da norma, mas não se exaure na dimensão da legalidade (FERNANDES, 2004, p. 50). Quando se afirma que todos os cidadãos são iguais perante a lei, significa dizer que a exigência de igualdade na aplicabilidade da lei é para todos.

b) Princípio da legalidade

É este que bem aplicado garante a base legal dos procedimentos de compras municipais, bem como proteção em especial ao gestor municipal, desde que este aplique a lei de forma correta. Barros (2009, p. 81), é feliz ao dizer que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude da lei.

O princípio da legalidade é o princípio basilar de toda a administração pública, pois toda a atividade administrativa está sujeita aos mandamentos da lei e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de invalidade (JUSTEM FILHO, 2005, p. 378). Garante a legalidade dos processos de licitação e ao mesmo tempo a integridade dos agentes públicos. Para Fernandes (2004, p. 52).

Proteção frente aos interesses menores que, por vezes, certos setores tentam impingir; proteção, também, frente aos órgãos de controle interno e externo, pois o afastamento da norma implica sempre um julgamento discricionário-valorativo das circunstâncias envolvidas. Dever, porque a vontade do administrador não pode colocar-se acima da vontade do povo, cristalizada na norma. Antes, disso, é escravo e curador da lei.

Vive-se em uma República Federativa do Brasil, desta feita, é um Estado Democrático de Direito, portanto, uma estrutura jurídica criada pelo poder de seu povo pelo direito, onde há de se observar que se mergulha em um desdobramento de regras fundamentais que rege o país, entre elas a legalidade dos procedimentos de contratações públicas. O princípio da legalidade aplica-se em qualquer que seja a unidade federativa. Gasparini (1995, p. 6) já alerta sobre esta questão dizendo que o referido princípio estende, não apenas às atividades administrativas, mas a todas as atividades do Estado, aplicando-se, portanto, também a função legislativa e judiciária.

c) Princípio da impessoalidade

Este princípio combina com o princípio da igualdade, onde todos os licitantes devem ser tratados de forma igual sem que este, ao se identificar, seja tratado com privilégios. O pregão eletrônico por meio de sua regulamentação trata deste princípio com muita propriedade, ao não permitir a identificação dos licitantes interessados até o fim da disputa, onde então se conhece o licitante de menor preço e aos demais. Para o TCU (2006, p. 17):

O princípio da impessoalidade exige que a administração pública trate os administrados sem perseguições e sem favorecimentos, como consectário do princípio da igualdade de todos perante a Lei. Todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações, devendo a administração pública, 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.

O princípio da impessoalidade abre frente de discussão do seu uso incondicional, para Barros (2009, p. 59):

Os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionamento que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da administração pública de sorte que ele é o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a verdade estatal.

Um exemplo bastante interessante, a realização de concurso público para contratação de atos públicos para desempenhar diversas funções de níveis técnicos diferenciados, onde de acordo com a capacitação de cada interessado, terá a opção de escolher a qual prova ou vaga disputar, porém de forma igual.

d) Princípio da moralidade e da probidade administrativa

Este princípio é o que pode transformar os trabalhos da administração pública em modelo de honestidade de moralidade. Para o TCU (2006, p. 17):

O princípio da moralidade exige da administração pública, comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e equidade, a idéia comum de honestidade. A moralidade administrativa constitui, hoje, pressuposto de todo ato da administração pública e se confunde com o dever de probidade do administrador público, como elemento necessário à legitimidade de seus atos.

A palavra moralidade deriva do *latim moralitate*, sendo definida como “qualidade do que é moral”. Moral segundo Nunes (1974, p. 851):

É a aplicação da ética às relações humanas; é parte da filosofia que trata do bem, dos bons costumes e dos deveres do homem social, e entra como elemento principal na formação do direito. É também o conjunto de normas de conduta em harmonia com a virtude; é a conformidade com o que é lícito e honesto; prática do bem e do justo.

Portanto, ser moral é ser honesto diretamente ligado no que faz e no que diz, e no que pensa. Por fim, para Pazzaglini Filho (2000) o princípio da moralidade significa a ética da conduta administrativa, pauta de valores morais a que a administração pública deve submeter-se para a consecução do interesse coletivo.

e) Princípio da publicidade

Antes, de mais nada a prática pelo administrador público de publicar seus atos, garante a legitimidade dos mesmos. A título de exemplo, cita-se a publicação do aviso de licitação, que tem por objetivo convocar todos os interessados para participar do procedimento licitatório, bem como os demais atos, escolhendo o veículo de comunicação adequado, (jornais) em atendimento aos quesitos da lei, é fundamental para tornar o processo de compras mais amplo e transparente possível. Para o TCU (2006, p. 17):

O princípio da publicidade diz respeito não apenas a divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da administração pública, praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertos aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade.

Para Meirelles (1991, p.86) a publicidade, como princípio da administração pública, abrange toda a atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos, como também propiciar conhecimento de conduta interna de seus agentes. É pela comprovação da escolha do(s) jornal(s), é que antecipadamente pode-se concluir qual o verdadeiro objetivo da contratação pelo gestor municipal.

Cretella Júnior faz uma referência ao analisar um processo de licitação para contratação de empresa de transporte público na Prefeitura do Rio de Janeiro em 2004:

A mais ampla publicidade é pressuposto indispensável a um instituto que se destina a colocar diante do público as condições preliminares para a concretização de contratos de que participa a administração pública. Elimina-se desse modo traços de clandestinidade, de parcialidade. Efetiva-se a publicidade, na prática, mediante divulgação de editais, em que se especificam as condições exigidas pelo poder público(...).

Cretella se refere à publicação do edital de licitação com muita propriedade. Pois é nele que estão descritos de forma detalhada o que, exatamente a administração pública busca contratar, garante a captura de empresas qualificadas, bem como o fornecimento de serviços ou bens, que muito provavelmente irá atender a sociedade com qualidade.

f) Princípio da vinculação ao instrumento convocatório

Este princípio alerta para o detalhe que o edital de licitação é a lei interna do procedimento licitatório, desde que, ao ser confeccionado, sejam observados os dispositivos legais vigentes. Para o TCU (2006, p. 17):

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório significa que a administração pública e os licitantes ficam sempre adstritos aos termos do pedido ou do permitido no instrumento convocatório da licitação, quer quanto ao procedimento, quer quanto à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato. O que significa, uma vez estabelecidas as regras do certame, que se tornam obrigatórias para aquela licitação durante todo o procedimento e para todos os seus participantes, inclusive para o órgão ou entidade licitadora,

Di Pietro (2002, p. 307) complementa dizendo que este princípio serve tanto para a administração pública quanto para os licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório. Ou seja, para os licitantes que não atenderem os requisitos do instrumento convocatório do Edital serão declarados inabilitados ou desclassificados pela Comissão Permanente de Licitação. Meirelles (2000, p. 256) faz uma análise um pouco mais detalhada, onde afirma que:

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

De acordo com o art. 41º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, o edital é lei interna da licitação e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a administração pública que expediu o art. 41 que não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. E ainda, contratação pública sem a comprovação da mesma por meio de procedimento licitatório, o administrador público agride o direito das empresas, que eventualmente gostariam de participar do processo de contratação.

g) Princípio do julgamento objetivo

Baliza-se no art. 3º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. O julgamento objetivo na visão de Medaur (1993, p. 225) significa que se deve nortear pelo critério previamente fixado no instrumento convocatório, observados todas as normas a respeito. Este princípio visa evitar que o licitante seja surpreendido com critérios subjetivos desconhecidos até o momento do julgamento.

O julgamento objetivo garante ao gestor municipal e ao gestor da despesa, limites de tratamento aos participantes de processos de compras públicas. Limites estes estipulados no edital de licitação, não permitindo aos gestores municipais

responsáveis pela licitação a aplicabilidade da discricionariedade ao analisar documentação de habilitação e ou proposta de preços. Para o TCU (2006, p. 17):

O princípio do julgamento objetivo é o que se baseia no critério indicado no edital e nos termos específicos das propostas. É princípio de toda licitação que seu julgamento se apóie em fatores concretos pedidos pela administração pública em confronto com o ofertado pelos proponentes dentro do permitido pelo edital. O princípio do julgamento objetivo afasta o discricionarismo na escolha das propostas, obrigando os julgadores a se aterem ao critério prefixado pela administração pública, levando sempre em consideração o interesse do serviço público, os fatores qualidade, rendimento, eficiência, durabilidade, preço, prazo, financiamento, carência e outras condições pertinentes pedidas ou admitidas pelo edital,

O princípio de julgamento objetivo busca resguardar a aplicabilidade da discricionariedade por parte da Comissão de Licitação, quando da escolha da proposta mais vantajosa.

2.1.4. Aspectos contratuais de origem licitatória

Os contratos administrativos têm por finalidade assegurar, tanto para o contratado, bem como para a contratante neste caso a administração pública, a garantia dos direitos e obrigações, previstas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Pauta-se principalmente na lei interna da licitação o “edital”, suas cláusulas contratuais que devem respeitar os limites da lei, na sua totalidade, deve ainda estar contemplado nos anexos do edital e a minuta de contrato que após a homologação da licitação será definitivamente confeccionado. Lembra Justem Filho (2005, p. 11) lembra que:

O contrato administrativo é um instrumento de conjugação da atuação com a iniciativa privada, cuja relevância é cada vez maior. Há íntima relação entre a democratização do Estado e a ampliação da utilização do contrato administrativo. Em um Estado autoritário, os bens e serviços dos particulares são requisitados compulsoriamente pelos governantes. Antes da instauração do Estado de Direito, o governante simplesmente apropriava-se dos bens privados ou constrangia a massa da população a prestar-lhe serviços, sem maiores formalidades. O processo de redução do autoritarismo eliminou essas alternativas. Em um Estado Democrático, os bens ou serviços dos particulares somente poderão ser obtidos mediante a observância de certos procedimentos e dentro de limites específicos. Manteve-se o instituto da expropriação (subordinada, como regra, à prévia e justa indenização em dinheiro), instrumento que dispensa a concordância do particular. No entanto, é juridicamente impossível ao Estado obter serviços privados através de instrumentos jurídicos autoritários. O acordo de vontade vai-se configurando como o instrumento jurídico de maior relevância para o Estado obter acesso aos bens e serviços dos particulares.

Para Meirelles (1991, p. 194):

Contrato é todo acordo de vontade, firmado livremente pelas partes, para criar obrigações e direitos recíprocos, em princípio todo o contrato é negócio jurídico bilateral e comutativo, isto é realizado entre pessoas que se obrigam a prestações mútuas e equivalentes em encargos e vantagens.

Lembra ainda Meirelles (1991) que contrato administrativo é o ajuste que a administração pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a conservação de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria administração. Todo o cuidado é pouco, é bem verdade que se o procedimento licitatório for de boa qualidade, ou seja, realizado por colaboradores treinados, preparados, em muito contribui para a execução dos contratos de origem licitatória em especial os do Pregão Eletrônico.

Algumas medidas podem ser tomadas pelo gestor municipal a fim de contribuir para a qualidade na gestão dos contratos administrativos. Alves (2005, p. 54) reitera que:

Os órgãos podem implantar um serviço específico de gestão dos contratos. É bom que isso aconteça. Permite a profissionalização. Cria especialistas na área. Monta-se uma estrutura física e um sistema informatizado próprio. Entretanto, essa medida não exclui a responsabilidade da nomeação do fiscal.

É que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos determina a obrigatoriedade da nomeação por autoridade competente e fiscal qualificado para a fiscalização da execução de contrato, em especial em obras e engenharia.

A criação de um setor específico contribui para uma visão geral da situação do momento que os colaboradores da área de gestão de contratos, terão uma visão macro e farão um gerenciamento geral. Mas o acompanhamento pontual será sempre do fiscal, com responsabilidade própria e exclusiva. Reiteram Auby e Ducos-Ader (1973, p. 34):

Modernamente contrato é considerado administrativo quando ele dá ao interessado uma participação direta no funcionamento do serviço público, parece ater-se a esta única consideração relativa à natureza da função exercida e não se atém, como anteriormente, às cláusulas do contrato.

As cláusulas essenciais do contrato administrativo, no mínimo devem conter a capacidade das partes, competência, objeto lícito e possível, consentimento, elemento formal, o fim de interesse público e, obviamente, a presença da administração pública como um dos sujeitos da relação jurídica (BIELSA, 1955, p. 144; CAETANO, 1963, p. 306; BERÇAITZ, 1980, p. 260).

O art. 54 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº 8.666/93, é claro quando disciplina dizendo que os contratos administrativos devem conter com clareza e prescrição as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades das partes, em conformidade com os termos da licitação e da proposta a que se vinculam. Ensina Meirelles (1995 p.195) que contrato administrativo é o ajuste que a administração pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria administração pública. Já para Gomes (1994, p. 6) a origem do contrato administrativo estaria no direito romano, sustentando que o contrato é acordo de vontade, gerador de obrigações e ações ou, na fase pós-clássica, que a origem das obrigações se encontrava nas declarações de vontade das partes.

2.2. Gestão de prefeituras municipais

Segundo o conceito clássico, desenvolvido por Henri Fayol (1841- 1925), o gestor é definido pelas suas funções no interior da organização: é a pessoa a quem compete à interpretação dos objetivos propostos pela organização e atua, por meio do planejamento, da organização, da liderança ou direção e do controle, a fim de atingir os referidos objetivos.

Desta forma o gestor é a figura que tem por função desenvolver os planos estratégicos e operacionais que entende ser mais eficiente e eficaz na organização, tendo como objetivo, estabelecer metas, regras, procedimentos adequados de desenvolvimento da organização, e como marco final, deve implementar e coordenar as execuções dos planos, e controle, fazendo valer seu espírito de liderança e de responsabilidade, buscando sempre o atendimento ao interesse da sociedade, sem a aplicabilidade do atendimento ao clientelismo.

Para Rezende e Castor (2006, p. 26) gestão municipal, sob a ótica da administração, está relacionada com o conjunto de recursos decisórios e a aplicação das atividades destinadas aos atos de gerir. Reiteram Jonas e Thompson (2000, p. 41):

A aplicação nas organizações públicas dos modelos da iniciativa privada e dos conceitos de administração estratégica focados nos negócios empresariais. Também pressupõe aplicar os conceitos e preceitos do empreendedorismo nas iniciativas públicas. Esse modelo tem como características: contextualizar o cidadão como um cliente em foco; dar o sentido claro da missão da organização pública; delegar autoridades; substituir normas por incentivos; elaborar orçamentos baseados em resultados; expor operações do governo a concorrência; procurar soluções de mercado e não apenas administrativas; e medir o sucesso do governo pelo cidadão.

A gestão urbana e a gestão municipal podem se complementar conceitualmente. Para Rezende e Castor (2006, p. 27):

A gestão urbana pode ser entendida como a gestão da cidade, e gestão da prefeitura. A primeira está relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicados na cidade como um todo, visando à qualidade da infra-estrutura e dos serviços urbanos, propiciando as melhores condições de vida e aproximando os cidadãos nas decisões e ações da governança pública municipal. Já a segunda está relacionada com o conjunto de recursos e instrumentos da administração aplicada na administração local por meio de seus servidores da administração aplicada na administração local por meio de seus servidores municipais.

A partir da década de 80, marco importante que implicou em diversas e importantes transformações na administração pública seja municipal, estadual ou federal, pois estabeleceu diversos tipos de gestão pública. Ferlie et all (1996, p. 10) acredita que se pode falar de uma “nova gestão pública”, reconhecendo, entretanto, que não há uma definição clara ou consensual sobre o que é ou o que deveria ser essa nova gestão pública.

Bresser Pereira (1998, p. 110) por sua vez, aponta três objetivos que chama de reforma gerencial, sendo que aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos do Estado, melhorar a qualidade das decisões estratégicas do governo e assegurar o caráter democrático da administração pública.

Uma das grandes funções da gestão pública em especial a municipal é criar estratégia para desenhar modelos adequadas para atender o interesse da coletividade. A origem da palavra estratégia está ligada à área militar, cujo objetivo é eliminar o inimigo. Porém, para nosso propósito, o sentido é diferente, não se trata de eliminar o inimigo, mas, o melhor caminho em direção ao mesmo objetivo global (PFEIFFER, 2000, p. 37).

Com objetivo de atender o interesse público, (sociedade), a administração pública, por meio de pessoa designada pela autoridade competente, busca contratar com particulares, para fornecimento de bens e serviços, para tanto deve resguardar o direito de buscar o particular qualificado e, em melhores condições para assim, obter o melhor resultado. As contratações devem acontecer por meio de procedimento licitatório, já a escolha da modalidade, primeiramente deve-se obedecer aos ditames da lei. Para Justem Filho (2005, p. 11):

No Brasil, a licitação obrigatória foi imposta por diversos diplomas legislativos, ao longo do tempo. Sistemática similar não foi adotada por grande número de países, no Direito Comparado, sendo usual atribuir à escolha discricionária da administração pública a realização de licitação. O panorama foi alterado pela globalização, a qual produziu a generalização da obrigatoriedade da licitação em diversos países do mundo

Com o advento da globalização, os gestores públicos vêm cada vez mais se modernizado, buscando qualidade e agilidade por parte de seus gestores municipais. Com a mesma visão a iniciativa privada, vem buscando instrumentos adequados, para enfrentar a competição mercadológica com eficiência e eficácia. Já para Faria (2002, p. 62):

A globalização impôs "um inédito processo de superação das restrições de espaço pela minimização das limitações de tempo, graças ao vertiginoso

aumento da capacidade de tratamento instantâneo de um gigantesco volume de informações; a um fenômeno complexo e intenso de interações transnacionais, onde a empresa privada progressivamente substituiu o Estado como ator principal, criando algo qualitativamente diferenciado de quase tudo o que se teve até agora em matéria de ordenação sócio-econômica e de regulação político-jurídica; à avassaladora dimensão alcançada pelos movimentos transnacionais de capital, especialmente o financeiro; e à formação de uma hierarquia dinâmica de acesso e trocas desiguais entre os fatores de produção, com amplitude mundial.

São varias as limitações dos gestores públicos para atender o interesse da sociedade, muitas vezes se faz necessário usar instrumentos que ofereçam respostas mais rápidas e adequadas nas tomadas de decisões, no entanto a inobservância de regras e leis poderá comprometer seu desempenho. Desta forma deverá levar em consideração as limitações legais, financeiras, entre outras, visando sempre o bem-estar da coletividade, e como consequência preserva sua integridade moral, e o equilíbrio das contas públicas, bem maior da sociedade. Descreve ainda Rezende (2007, p. 30):

As prefeituras brasileiras obedecem a novas legislações e enfrentam um ambiente competitivo, globalizante e turbulento, necessitando realizar sua reorganização, flexibilização e modificação política, social, ambiental, financeira e econômica, para continuarem atuando de forma competitiva e participativa.

A gestão municipal, que por meio de seus gestores municipais não tiveram a visão futurista de sua cidade, estará comprometendo o desenvolvimento e bem estar social da sociedade, por longos anos. Complementa Paula (2001, p. 3) que:

Os principais objetivos da administração pública gerencial são: melhorar as decisões estratégicas do governo e da burocracia; promovendo efetivamente o capital humano; assegurar a democracia por meio da prestação de serviços públicos orientados para o cidadão-cliente.

A luz do entendimento de Paula, o planejamento é indispensável para a realização das ações administrativas com sucesso, bem como a qualificação dos gestores e servidores públicos, e por fim promover, a gestão participativa com a sociedade, de forma contínua, em atendimento ao Estatuto da Cidade, em especial nos seus art. 43 e 44. Paula (2005, p. 21) complementa dizendo que:

Nas últimas décadas, transformações econômicas e sociais trouxeram a reforma do Estado e de sua administração para o centro da agenda política de diversos países. Neste contexto, mudanças foram realizadas na forma de organizar o Estado e gerir a economia nacional, mas a evolução das práticas administrativas em direção ao interesse público e a democratização ainda permanece um desafio.

O diálogo entre o gestor municipal e a sociedade vem enfrentando dificuldades, e à medida que o tempo está passando a administração pública busca promover a participação da Sociedade, somente em situações que a lei exige (por exemplo, audiência pública para elaboração do Plano Diretor), sendo que por falta de hábito da sociedade as referidas audiências, registram frequência muito baixa de participação da sociedade.

2.2.1. Formação de cartéis na gestão de prefeituras municipais

Atualmente o Brasil vem vivenciando uma série de registros de fraudes em licitações públicas, estas irregularidades são motivadas por uma questão cultural, que pode ser definida como a cultura da corrupção, presente especialmente em órgãos públicos. Infelizmente, muitos gestores municipais entendem que o dinheiro público não tem dono. Apesar de no Brasil existir mais de onze mil Leis aprovadas e em plena vigência, o cenário sugere que sejam criados imediatamente instrumentos adequados para re-aparelhar os órgãos de fiscalização, a fim de extinguir os focos isolados de corrupção.

Estudos recentes indicam que o Brasil, ocupa o 89ª posição dos países mais corruptos do mundo em uma escala de zero a dez. Nos últimos cinco anos, os Administradores Públicos desviaram recursos destinados a Saúde, no valor aproximado de 1,69 bilhões de reais, sendo que em média 25% são desviados para atender o interesse contrário o da sociedade. Uma das formas de prevenir a corrupção é fazer com que a fiscalização acompanhe a mesma velocidade das ações. Porém as ações de fiscalização acontecem por amostragem ou sempre após a conclusão da ação dos criminosos.

A nova forma de se contratar com a administração pública, o pregão eletrônico, oferece mais transparência, mais agilidade, competitividade, diminuindo em muito a possibilidade de formação de cartel ou de fraude em processos de compras públicas, desta forma destaca-se este novo instrumento de contratação pública: o pregão eletrônico, como uma conquista da sociedade no que diz respeito à prestação de contas para a sociedade. A ausência de critérios bem elaborados para revogar ou anular procedimentos licitatórios, e um fator que pode favorecer irregularidades em processos de compras públicas (art. 38, item IX, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos):

2.2.1.1. Revogação de Licitação

A previsão legal para a possibilidade de revogação de licitação está prevista no art. 49º da Lei de licitação e contratos, para a aplicabilidade desse instrumento, deve o administrador público primar pelo interesse público. Para que uma licitação possa ser revogada, deve primeiramente ser considerada inconveniente ou inoportuna, ao interesse da administração, com o registro de fato superveniente, que deverá ser comprovado, de forma satisfatória para que se possa justificar a decisão. Desta forma estaria diminuindo a possibilidade de gerar á administração pública custos com indenização aos licitantes participantes do certame. É não revogar simplesmente pelo fato onde se percebe o registro de grande competitividade, e ai diminui o poder de barganha, por exemplo. Parece plausível e oportuna a posição de Mello (2002 p. 546), de que fosse comprovado que a revogação posse por atitude leviana de quem o fez:

Todos os que teriam participado do certame teriam direito a uma indenização pelos prejuízos despendidos, além de uma indenização para o vencedor pelo que ele poderia afluir com o contrato e para o possível vencedor, que não o foi em razão da revogação. Ou seja, o vencedor ou aquele que, se não fosse a invalidação iria sair vitorioso do certame, além da indenização pelos gastos despendidos durante todo o processo licitatório, também seria cabível indenização a mais pelo que eles deixaram de usufruir com a vitória ou com o contrato.

Para Barros (2009, p.158) revogação de uma licitação é o mesmo que uma suspensão de um ato administrativo legítimo e eficaz trata-se de um ato discricionário, pelo qual, por razões de oportunidade e conveniência, a administração pública, extingue ato válido. Significa dizer que a contar da data da revogação da autoridade competente, que deve sempre ser precedida de um parecer do departamento jurídico, o procedimento licitatório cessa, no entanto, do contrário da anulação, é privativo da administração pública, sem possibilidade alguma de outro poder ou entidade de classe revogar. Por fim, um processo licitatório revogado, poderá ser republicado a qualquer momento, desde que necessário.

2.2.1.2. Anulação de Licitação

Para se anular uma licitação é fundamental a observância de ilegalidade de ofício ou por aprovação de gestores municipais envolvidos no processo, que possam identificar por escrito devidamente fundamentado o pedido de anulação de licitação.

Anular uma licitação significa o arquivamento total da mesma, por motivo de ilegalidade, podendo gerar obrigatoriedade de indenizar os licitantes participantes do certame. Consta no art. 49º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos:

A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e fundamentado.

A Lei Federal nº 9.784/99, vem servindo de balizadora no que diz respeito ao entendimento da anulação de procedimentos de licitação em andamento, desta forma, a referida lei conceitua a anulação como o ato ou a decisão administrativa que, reconhecendo a existência de vício ou defeito em ato administrativo, de ofício, ou por solicitação de quem tenha interesse na sua declaração, declarando-a defeituosa, desta forma, deve-se parar o mais rápido possível, e posteriormente sanar as folhas da presente contratação e republicar o edital.

Em muitos casos anula-se a licitação por identificar vícios na fase interna do procedimento licitatório que possibilitam a inviabilidade da continuidade. De acordo com a revista eletrônica o “Correio do Brasil”, estimativas da Secretaria de Direito Econômico (SDE), do Ministério da Justiça, revelam que o Brasil tem prejuízos entre R\$ 25 bilhões e R\$ 40 bilhões por ano em consequência da formação de cartéis nas licitações públicas. A revelação levou o governo a criar a Coordenação Geral de Análise de Infrações em Compras Públicas.

Em hipótese alguma a autoridade competente ou designada, poderá homologar uma licitação, se for verificado vícios no procedimento licitatório. Di Pietro (2002, p.341) diz que:

É precedido do exame dos atos que o integraram pela autoridade competente (indicada nas leis de cada unidade da federação), a qual, se verificar alguns vícios de ilegalidade, anulará o procedimento ou determinará seu saneamento, se cabível, se o procedimento estiver em ordem, homologará. A mesma autoridade pode, por razões de interesse público, devidamente demonstradas revogar a licitação (grifo nosso).

2.2.1.3. Diferença entre revogação e anulação de procedimentos de licitação

Tais diferenças podem ser assim resumidas:

Ato	Gestor municipal	Causa	Extinção dos efeitos
Revogação	Autoridade máxima da administração pública	O interesse deixou de ser prioridade	Conta do início do processo
Anulação	Autoridade máxima e parecer do representante do jurídico da administração pública	Ilegitimidade identificada no processo licitacional	A qualquer data ou época

QUADRO 2.2.1.3 – DIFERENÇA ENTRE REVOGAÇÃO E ANULAÇÃO

Tanto a anulação como a revogação, deve estar devidamente fundamentada a fim de dar resposta à sociedade do ato administrativo.

2.2.2. Legislação do pregão eletrônico na gestão de prefeituras municipais

Não há como o gestor municipal garantir sua integridade moral sem que se assegure de suas responsabilidades previstas na Lei de Licitação e Contratos Administrativos. A legalidade para os agentes da administração pública é ao mesmo tempo uma garantia de proteção e um dever (FERNANDES, 2004, p.52). O atendimento a legislação vigente, aquela que cria a modalidade de pregão (Lei 10.520/02) e a que regulamenta o pregão eletrônico (Lei 5.450/05), considerando ainda que para os casos não previstos nas referidas leis, deverá sempre a luz da Lei que regulamentou as licitações públicas (Lei 8.666/93), para dirimir quaisquer dúvidas, é de fundamental importância para preservar a legalidade das licitações públicas.

Não basta que as gestões implantem o pregão eletrônico, mas principalmente, a manutenção deste pelos futuros gestores é de fundamental importância para garantir a legalidade e a impessoalidade, caso contrário seria um retrocesso nas compras públicas. Segundo Justem Filho (2005, p.10):

Não seria exagero estimar que a difusão do pregão eletrônico produzirá a redução da relevância do pregão presencial. À medida que as diferentes unidades administrativas instruem o pregão eletrônico, essa passará a ser a alternativa dominante. Portanto, a utilização do pregão comum é uma etapa passageira. Não será surpresa se, dentro de alguns anos, a figura do pregão comum se configurar como uma raridade.

Para Sundfeld (1995, p. 20) a igualdade de tratamento entre os possíveis interessados é a espinha dorsal da licitação. Significa dizer que, todo e qualquer procedimento licitacional, devem compor no seu ato convocatório o Edital, condições

de participação de qualquer licitante interessado, ou seja, as exigências devem ser comuns para os licitantes do ramo em relação ao objeto a ser contratado, (ex. compra de veículo), dar condição de todos os fabricantes participarem, garantido assim, o princípio da competitividade, da economicidade e da legalidade. Segundo Niebuh (2006, p. 341):

A grande vantagem do pregão eletrônico em relação às demais modalidades de licitação e, sobretudo, em relação ao pregão eletrônico, diz respeito à aproximação das pessoas, ao encurtamento das distâncias proporcionados pelas soluções e recursos de informática. Isso implica sensível ampliação da competitividade, porque interessados sediados em lugares distantes do entre promotor do pregão eletrônico podem participar dele sem despendar maiores recursos financeiros com deslocamento e hospedagem de representantes. Ora no pregão eletrônico tudo pode ser feito à distância, provocando economia e fomentando a participação de maior número de interessados, o que amplia a competitividade e aumenta as chances de a administração pública receber propostas mais vantajosas, celebrando contratos administrativos mais eficientes.

Para o particular, futuro licitante e posteriormente fornecedor, o emprego do pregão eletrônico em suas vendas vem favorecendo cada vez mais a prática da redução de custos no preço final de seus produtos ou serviços, durante o processo de venda. Sequer sai de sua sede empresarial para realizar vendas, reduzindo custos tais como, hospedagem, transporte, alimentação, etc. abrindo possibilidade de ampliar a economia da administração pública, estes custos com certeza não serão repassados no produto ou serviço. Segundo Justem Filho (2005, p. 9):

Pode-se esperar, ao longo do tempo que a Lei de Licitações e Contratos, torne-se um diploma cuja única utilidade seja a de normatizar a veiculação aos princípios gerais. A disciplina concreta das licitações será efetivada por meio de diplomas específicos, sendo um papel fundamental à figura do pregão eletrônico.

A legislação vigente do pregão eletrônico permite que os órgãos públicos por meio de seus atos públicos, realizem compra via internet, de forma impessoal e absolutamente transparente, garantindo a celeridade em compras públicas.

2.2.3. Economicidade na gestão de prefeituras municipais

A busca pela administração pública, de contratações que garantam preços no mínimo compatíveis com o preço de mercado, está referenciado no art. 3ª da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a Lei 8.666/93:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração pública e será processada e julgada em estrita conformidade com os

princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Como pode-se ver, não existe uma anotação específica na Lei de Licitação e Contratos Administrativos, desta forma, deve, a administração pública, pautar-se na Lei 9.784/99, que trata dos processos administrativos. No processo administrativo, o princípio da economicidade deve-se aplicar, sempre que possível, na lei que o disciplina, buscando a administração atingir suas metas econômicas e processuais da melhor forma possível, o mais rápido possível, sendo que deve sempre deixá-la registrada.

Todas as contratações públicas dependem de procedimento licitacional para aquelas com valores acima de R\$ 8.000,00 (oito mil reais), para bem e serviço comum, e de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) para obras e serviços de engenharia. O referido expediente, busca entre outras, a economicidade resultando o equilíbrio para das finanças públicas.

O princípio da economicidade ocorre como mero reforço, pois licitar é buscar a proposta mais vantajosa, busca a essência, a obtenção do menor preço ou a melhor condição para o administrador (FERNANDES, 2004, p. 65). O art. 14º do Decreto 200/67, criado para organizar a administração pública já estabelecia diretrizes para a reforma administrativa com riqueza a intenção da prática da economicidade em órgãos públicos. O trabalho administrativo será racionalizado mediante simplificação de processos e supressão de controles que se evidenciarem como puramente formais ou cujo custo seja evidentemente superior ao risco.

Fernandes (2004, p. 65) diz que:

A economicidade, como princípio administrativo, não nasceu na legislação pátria com a Constituição Federal de 1988, é um dos dispositivos mais famosos do Decreto Lei nº 200/67, contado com mais de trinta anos de existência, e que a propósito, não foi pioneiro no tema.

A Lei de Improbidade Administrativa (Lei Federal n.º 8.429/92), alerta para a obrigatoriedade do gestor municipal em contratar por meio de licitação, o com objetivo de não frustrar o particular, dispõe que constitui ato de improbidade administrativa “frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente”.

Segundo Cretella (1995, p. 119):

A finalidade do procedimento licitatório é bem clara: é o meio mais idôneo para possibilitar contratos mais vantajosos para a administração pública, o que se dá conforme os princípios que regem a lei da oferta e da procura; em segundo lugar, pelo fato de colocar a salvo o prestígio administrativo, escolhendo, não o preferido, mas aquele que, objetivamente, fez a melhor proposta.

A lei que rege as contratações públicas, a Lei 8.666/93, em momento algum faz referência ao princípio da economicidade de forma enfática, pois na verdade os processos acontecem em busca de propostas mais vantajosas. Fernandes (2004, p. 65), em seu expediente nos repassa que: licitar é na verdade corolário daquele princípio, pois visa, na essência, à obtenção do menor preço ou melhores condições para a administração pública.

2.2.4. Contratos administrativos na gestão de prefeituras municipais

Em detrimento ao crescimento da população nos últimos tempos, na mesmo sentido, cresce o interesse da sociedade em cada vez mais buscar melhorias na qualidade de vida e bem estar social. Muitas dessas melhorias é função do Estado, no entanto, sabe-se que a Administração Pública vem enfrentando uma séria de dificuldades para poder atender os anseios da sociedade de forma satisfatória, por vários motivos. Como por exemplo, limitações orçamentárias, aumento dos anseios da sociedade em busca de qualidade de vida, ainda que a taxa de natalidade não esteja crescendo na mesma velocidade, ou ainda, gastos de forma desordenada dos recursos financeiros, ou por insuficiência técnica de muitos gestores municipais envolvidos. Ou ainda, por processos de sonegação de recolhimento dos tributos por parte dos contribuintes, ou ainda, se não bastasse, por desvio de recursos por parte dos gestores municipais envolvidos.

Na atualidade brasileira segundo Barros (2009, p. 237), diz e muito bem, que à medida que o tempo vai passando as necessidades da sociedade também. Os contratos administrativos, segundo doutrinadores, têm sua origem na jurisprudência emanada do Conselho de Estado francês, e por sua vez a mutabilidade das cláusulas também sobrevém do mesmo local.

Para Cella (2005, p. 70):

O contrato administrativo atualmente em uso na maioria das nações ocidentais, dentre as quais se encontra o Brasil, deve ser tributada à formulação gaulesa. É de se ressaltar também, que até mesmo a legislação que rege a matéria, ao menos no Brasil, foi elaborada a partir da referida tradição doutrinária.

Assim como vários princípios jurídico-administrativos, também o princípio da mutabilidade das cláusulas contratuais para atender a finalidades públicas, com a decorrente manutenção do equilíbrio da equação econômico-financeira, teve origem na França. Desta forma é possível perceber que a origem dos contratos administrativos está ligada diretamente ao modelo francês no início do séc. XX. Por sua vez, a mutabilidade de cláusulas também provém do mesmo local. Ensina Meireles (1995, p. 95) que:

Contrato administrativo é o ajuste que a administração pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria administração pública.

De acordo com o art. 55^a da Lei de Licitações e Contratos Administrativos nº 8.666/93, os contratos devem estabelecer com clareza e precisão as condições para sua execução, expressas em cláusulas que definam os direitos, obrigações e responsabilidades com os termos das licitações e da proposta a que se vinculam:

São cláusulas necessárias em todo contrato as que estabeleçam:

- I - o objeto e seus elementos característicos;
- II - o regime de execução ou a forma de fornecimento;
- III - o preço e as condições de pagamento, os critérios, data-base e periodicidade do reajustamento de preços, os critérios de atualização monetária entre a data do adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento;
- IV - os prazos de início de etapas de execução, de conclusão, de entrega, de observação e de recebimento definitivo, conforme o caso;
- V - o crédito pelo qual correrá a despesa, com a indicação da classificação funcional programática e da categoria econômica;
- VI - as garantias oferecidas para assegurar sua plena execução, quando exigidas;
- VII - os direitos e as responsabilidades das partes, as penalidades cabíveis e os valores das multas;
- VIII - os casos de rescisão;
- IX - o reconhecimento dos direitos da administração pública, em caso de rescisão administrativa prevista no art. 77 desta Lei;
- X - as condições de importação, a data e a taxa de câmbio para conversão, quando for o caso;
- XI - a vinculação ao edital de licitação ou ao termo que a dispensou ou a inexigiu, ao convite e à proposta do licitante vencedor;
- XII - a legislação aplicável à execução do contrato e especialmente aos casos omissos;
- XIII - a obrigação do contratado de manter, durante toda a execução do contrato, em compatibilidade com as obrigações por ele assumidas, todas as condições de habilitação e qualificação exigidas na licitação.

~~§ 1^º (VETADO)~~

§ 1^º (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

§ 2^º Nos contratos celebrados pela administração pública com pessoas físicas ou jurídicas, inclusive aquelas domiciliadas no estrangeiro, deverá constar necessariamente cláusula que declare competente o foro da sede da administração pública para dirimir qualquer questão contratual, salvo o disposto no § 6^º do art. 32 desta Lei.

§ 3º No ato da liquidação da despesa, os serviços de contabilidade comunicarão, aos órgãos incumbidos da arrecadação e fiscalização de tributos da União, Estado ou Município, as características e os valores pagos, segundo o disposto no art. 63 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

A minuta de contrato deve ser peça imprescindível ao ato convocatório o Edital, sendo que suas cláusulas devem confirmar o que o edital exige, sob pena de registro de ilegalidade.

Quanto à execução dos contratos, o art. 66ª da Lei de Licitação e Contrato, dita que: O contrato deverá ser executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas e as normas desta Lei, respondendo cada uma das partes pelas consequências de sua inexecução total ou parcial. Já o art. 67ª dita as regra de fiscalização:

A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da administração pública especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.

§ 1º O representante da administração pública anotará em registro próprio todas as ocorrências relacionadas com a execução do contrato, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.

§ 2º As decisões e providências que ultrapassarem a competência do representante deverão ser solicitadas aos seus superiores em tempo hábil para a adoção das medidas convenientes.

Desta forma, para a garantia de uma boa gestão do contrato, a administração pública, deverá sempre nomear um ou mais atores públicos para fiscalizar a execução do contrato de forma satisfatória.

2.2.5. Agilidade na gestão de prefeituras municipais

A vantagem para a administração pública que adotou o uso do pregão eletrônico nas contratações é, a redução do tempo de conclusão dos serviços do gestor municipal durante a fase externa da licitação. Se comparar, por exemplo, que para uma licitação tradicional, na modalidade de tomada de preços, o prazo de publicidade é de quinze dias corridos, e que a concorrência pública, não deve ser inferior a trinta dias, já o pregão eletrônico deve respeitar o prazo mínimo de oito dias úteis apenas, os recursos administrativos (contraditório do particular) é que poderiam demandar um maior tempo para conclusão dos pregões eletrônicos, no entanto os recursos são muitos reduzidos em relação as modalidade tradicionais, já

que a regra do recurso administrativo para os pregões eletrônicos é bem diferente em relação às modalidades tradicionais, esta oferece aos licitantes, que estão participando do certame, pelo menos dois momentos que poderão impetrar recursos administrativos, no momento em que se comunica o resultado da habilitação, e posteriormente no momento em que se comunica o resultado da análise das propostas de preços, já o pregão apenas no momento em que se declara vencedor o arrematante.

Fernandes (2004, p. 558) esclarece como acontecem os recursos administrativos nas licitações de pregão eletrônico:

A fase recursal no pregão é bastante diferente da licitação convencional. Primeiro, é uma única fase, oportunidade em que os licitantes deverão manifestar o inconformismo com qualquer ato do pregoeiro desde o credenciamento até a declaração final do vencedor. Segundo, tem momento próprio, sujeito à decadência e forma definitiva em homologação à celeridade.

E ainda, o prazo entre a publicidade do edital e a data da apresentação das propostas é de no mínimo oito (8) dias úteis (inciso V do art. 4º da Lei nº 10.520 e inciso III do art. 11 do Decreto Federal nº 3.555/00) (NIEBUHR, 2006 p. 155).

O art. 21º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, estabelece que deverá ser de quinze (15) dias o prazo mínimo de publicidade, a contar a data da última publicação para as licitações na modalidade de tomada de preços. Já para a concorrência pública, o prazo é de trinta (30) dias.

O pregão eletrônico oferece agilidade nos procedimentos de compra, pois com a diminuição de prazos contribui para a desburocratização dos processos. A União implementou, a partir da introdução da figura do pregão, um de alteração geral da legislação sobre licitações. Tratava-se de substituir a disciplina tradicional consagrada na Lei nº 8.666 por instrumentos licitatórios mais ágeis e rápidos (JUSTEM FILHO, 2005 p. 9).

Diante da impossibilidade material (por circunstâncias políticas) de produzir a substituição da Lei nº 8.666/93, a União passou a editar legislação específica e diferenciada, com a perspectiva de que, em médio prazo, todas as licitações se subordinem aos novos modelos (JUSTEM FILHO, 2005 p. 9). O instituto do pregão eletrônico tem por um de seus objetivos, que é o de agilizar os procedimentos de licitação na administração pública, buscar atender de forma ágil os anseios da sociedade.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

Este capítulo descreve os procedimentos metodológicos que foram utilizados para a realização da pesquisa. Para Santos (2006, p. 24):

A pesquisa científica pode ser definida como atividade intelectual que visa responder a duas necessidades humanas. A primeira responde à capacidade dos seres humanos de pensar e a segunda à sensação de insatisfação. A combinação delas dá como resultado, a formulação de perguntas que precisam de repostas. Dentro da pesquisa científica encontra-se a pesquisa acadêmica, que é antes de tudo, exercício de preparação.

A pesquisa é um processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico. O método científico utilizado pela pesquisa pode ser definido como, o caminho que esta segue para cumprir o que foi proposto pelo trabalho (GIL, 2002, p. 25).

3.1. Método de pesquisa

Esta pesquisa se caracterizou por um estudo de caso. Segundo Yin (1994), o estudo de caso é um dos caminhos para a realização de pesquisa de ciência social.

A parte empírica da pesquisa consistiu na investigação do modo como vem sendo tratado o tema da pesquisa numa realidade prática, a fim de validar os resultados obtidos a partir da pesquisa bibliográfica.

Com objetivo de complementar a pesquisa bibliográfica, essa pesquisa busca a exploração de dados concretos, já que não se tem o registro de pesquisas recentes de forma aprofundada, vindo de encontro com o que Gil (2002), quando diz que; Os objetivos esta pesquisa é de caráter exploratório, pois o tema não tem sido muito aprofundado no âmbito acadêmico. Tecnicamente existem algumas referências, mas é um campo amplo ainda a ser trabalhado (GIL, 2002).

A pesquisa é exploratória na medida em que se utiliza o levantamento bibliográfico e de campo. Também é descritiva quando relata as características gerais e particulares dos casos analisados (REZENDE, 2002).

Quanto à forma da abordagem do problema, esta pesquisa teve uma abordagem quanti- qualitativa (REZENDE, 2002; SILVA; MENEZES, 2000), pois relatou as questões numéricas e textuais da análise da utilização do pregão

eletrônico como instrumento de gestão municipal e suas contribuições na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré.

Segundo Lüdke e André (1986, p. 45), a pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como sua fonte direta de dados e o pesquisador como seu principal instrumento; os dados coletados são predominantemente descritivos; a preocupação com o processo é muito maior do que com o produto; o 'significado' que as pessoas dão às coisas e à sua vida são focos de atenção especial pelo pesquisador; a análise dos dados tende a seguir um processo indutivo.

Quanto à natureza da pesquisa, caracteriza-se uma pesquisa aplicada, que possibilitou gerar conhecimentos práticos direcionados às soluções ao gestor municipal no que tange ao tema pregão eletrônico e sua aplicação prática em prefeituras (MARCONI; LAKATOS, 1996; SILVA; MENEZES, 2005).

3.2. Amostra e unidade de observação

A amostra está direcionada para a Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré, localizada na Região Metropolitana, porção norte de Curitiba. E posteriormente complementada por meio de questionário, entrevista as prefeituras dos municípios de Adrianópolis e Fazenda rio Grande, ambas sitiadas na Região Metropolitana de Curitiba.

Foi uma parcela convenientemente selecionada do universo ou população, como um subconjunto do universo da pesquisa (MARCONI; LAKATOS, 1986) e foi definida em função da acessibilidade por conveniência (GIL, 2002, p. 104), direcionando a pesquisa para uma análise baseada em uma revisão bibliográfica relacionando com as variáveis estabelecidas no protocolo para análise da pesquisa.

Quanto à realização da pesquisa, foi observado por amostragem a realização de certames licitacionais, nas modalidades de pregão eletrônico e das demais modalidades tradicionais, fazendo-se presente durante as sessões, pelo menos em uma sessão de cada modalidade, a fim de observar, os procedimentos adotados, e se estes estão em conformidade com a legislação vigente.

E ainda, na unidade de observação foi enfatizada pela análise documental. As informações foram levantadas por meio de entrevistas. As entrevistas foram realizadas com colaboradores das prefeituras diretamente ligados às atividades dos processos licitatórios, incluindo o Pregoeiro Oficial, Presidente da Comissão

Permanente de Licitação, Secretário da Comissão Permanente de Licitação, representante legal da Secretaria de Planejamento, Secretário de Administração e Previdência e outros colaboradores da Secretaria de Assuntos Jurídicos, bem como, da Secretaria de Fazenda, e de Governo.

3.3. Procedimentos de pesquisa

Tal como a construção de uma edificação, a pesquisa científica também passa por diversas fases. Ou seja, para construir uma casa, primeiro se deve executar o projeto, rico em detalhes, e posteriormente persegue-se de forma incansável a edificação, fase em que de forma organizada deve ser organizado em conformidade com o que se busca como produto final.

A pesquisa científica é prioritariamente atividade intelectual, cujo resultado mais importante é a produção de conhecimento. A coleta de dados, embora envolva atividade braçal, é um momento de construção de conhecimentos (SANTOS, 2006, p. 89).

Portanto, esta pesquisa é de cunho intelectual que visou à produção e a construção de conhecimentos.

Desta forma, os métodos de pesquisa são relatados na metodologia do trabalho que se constitui em fases, as quais contemplam os objetivos da pesquisa realizada e respondem à problemática evidenciada pelo autor (REZENDE, 2002; SILVA; MENEZES, 2005).

3.3.1. Pesquisa bibliográfica

Foram elaboradas leituras e catalogações pertinentes aos temas da dissertação.

3.3.2. Entrevistas

As entrevistas realizadas foram semi-estruturadas por meio de um roteiro e tiveram duração média entre 2 a 3 horas de trabalho. Ocorreram no interior do prédio das Prefeituras.

Em Almirante Tamandaré compreenderam: Departamento de Compras e Licitações, Departamento de Planejamento, ambos vinculados à Secretaria de Administração e Previdência, Secretaria de Assuntos Jurídicos, Secretaria de Fazenda, Secretaria de Governo.

Em Adrianópolis compreenderam: o Setor de Licitações, vinculado à Secretaria de Administração e Planejamento, Departamento Jurídico, vinculado à Secretaria de Governo Secretaria de Fazenda.

Na Fazenda Rio Grande compreenderam: o Departamento de Licitações, vinculado à Secretaria de Administração e Planejamento, Secretaria de Assuntos Jurídicos, Secretaria de Fazenda.

As observações pessoais complementaram as entrevistas como elemento fundamental para a realização da dissertação.

3.3.3. Procedimentos de coleta e análise dos dados

Os procedimentos adotados para coleta de dados foram as análises documentais nos processos de licitação nas prefeituras descritas na amostra. Juntamente com as entrevistas, a coleta possibilitou a interpretação e a checagem dos métodos adotados na elaboração dos processos, tanto na fase interna como na fase externa dos processos de pregão eletrônico.

Quanto aos procedimentos de análise dos dados auferidos na pesquisa em Almirante Tamandaré, foi enfatizada a análise da aplicabilidade dos dispositivos legais e suas alterações, em especial, nas compras municipais na modalidade de pregão eletrônico.

Já em Adrianópolis e na Fazenda Rio Grande foram comparados os dados coletados de determinadas variáveis, formalizada no protocolo para análise da pesquisa.

Os períodos que foram direcionados para as pesquisas nas prefeituras, compreenderam os anos de 2005, 2006, 2007 e 2008.

3.4. Protocolo para análise da pesquisa

Para a viabilização da análise dos dados da pesquisa foi necessário elaborar critérios para interpretar os seus resultados por meio de um protocolo. Neste

protocolo se estabeleceu uma relação entre os construtos e respectivas variáveis com os autores que fundamentaram as questões de análises (GIL, 1994, p. 44).

3.4.1. Construto: pregão eletrônico

Variáveis	Fund. Teórica	Questões de Análises	Como Analisar
Aspectos Legais	(JUSTEM FILHO, 2001)	- O pregão eletrônico vem sendo utilizado somente para aquisição de bens e serviços comuns? - Para a aquisição de bens e serviços comuns com recursos federais, as prefeituras estão utilizando o pregão eletrônico?	- Observar se as Prefeituras estão ou não aplicando a legislação vigente; - Se sim observar se sua aplicabilidade é de fato de acordo com a legislação;
Aspectos Inovadores	(PALAVÉRI, 2005) (JUSTEM FILHO FILHO, 2001)	- O pregão eletrônico, de fato é de caráter modificador nas Prefeituras? - Para aquisição de bens e serviços, comuns, as Prefeituras estão utilizando o pregão eletrônico?	- Identificar por amostragem, se os processos licitatórios, se a utilização do pregão eletrônico é relevante; - Identificar se houve redução de custo, com a utilização do pregão eletrônico, por meio de comparação com as modalidades tradicionais; - Observar nos processo de pregão eletrônico, se houve redução de burocracia; - E ainda identificar se houve ou não aumento de competitividade por conta da diminuição da burocracia; - Identificar a diferença entre bens e serviços comuns; - Observar se as Prefeituras estão realmente se utilizando o pregão eletrônico para aquisição de bens e serviços comuns;
Aspectos Institucionais	(JUSTEM FILHO FILHO, 2005) (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, art. 37, inciso XXI,)	- Esta nova modalidade oferece mudança no relacionamento Estado e Cidadão? - Será que oferece dinamização nos processos licitatórios? - A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência?	- Identificar se há indícios nos processos licitatórios de aumento de publicidade com a utilização do pregão eletrônico; - Comparar os métodos tradicionais, com o pregão eletrônico e identificar as vantagens com a utilização do pregão eletrônico. - As prefeituras municipais, estão elaborando contratos administrativos após a homologação dos pregões eletrônicos; - Na elaboração dos contratos administrativos, vem se respeitando o art. 37 da Constituição Federal?
Aspectos contratuais	(MERRELLES, 2002)	- Contrato Administrativo é o ajuste que a administração pública, agindo nessa qualidade, firma com particular ou outra entidade Administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria administração pública.	- As prefeituras têm se utilizado do instrumento dos contratos administrativos para execução das suas contratações por meio dos procedimentos licitacionais? - As prefeituras tem se beneficiado dos contratos administrativos para fazer valer as cláusulas contratuais?

3.4.2. Construto: gestão de prefeituras municipais

Variáveis	Fund. Teórica	Questões de Análises	Como Analisar
Formação de Cartéis	(REZENDE; CASTOR, 2006)	- A utilização de meios tecnológicos, traz solução ou Problema?	- Pesquisar via internet, o sistema de pregão eletrônico a sua eficiência; - Participar de um pregão eletrônico passo a passo;
Transparência	(MEIRELLIS, 1995)	- Esta nova modalidade oferece mudança no relacionamento Estado e Cidadão?	- Comparar as demais modalidades com o pregão eletrônico, a fim de identificar o tempo médio de cada um; - Identificar por meio das modalidades tradicionais em relação ao pregão a transparência das informações;
Economicidade	(JUSTEM FILHO FILHO, 2005)	- O uso do pregão eletrônico reduz custos nos processos internos de compras por realizar atividades administrativas de forma automática e eletrônica? - Amplia do número de fornecedores, aumentando a concorrência e assegurando melhores preços?	- Identificar se município, por meio de seus colaboradores, em especial a secretaria municipal de fazenda, vem buscando constantemente o enxugamento da máquina pública; - Identificar se de fato o aumento da competitividade, traz com consequência redução nos custos; - Verificar se com a diminuição da burocracia, houve registro de aquisição com custo menor em relação aos métodos tradicionais; - Em se tratando de economia, buscar identificar se houve redução de papeis e de tempo nos processos licitatórios na modalidade de pregão eletrônico.
Contratos Administrativos	(CELLA, 1995)	- A Prefeitura municipal vem utilizando a instrumento do contrato administrativo?	- Identificar se o município, e tem seguido um caminho de desenvolvimento sustentado, privatizações ou transferência de parte de suas antigas atribuições para a iniciativa privada
Agilidade	(REZENDE, 2006) (REZENDE; CASTOR, 2006)	- Os sistemas de Informação e os sistemas de conhecimentos, agregam valores aos produtos ou serviços nas prefeituras? - A missão da Prefeitura, servir os munícipes de forma diferenciada? - A missão da Prefeitura, servir os munícipes com rapidez e simpatia?	- Identificar se com a utilização do pregão eletrônico, se as aquisições são de qualidade com menor custo; - Identificar por meio de entrevista aos colaboradores da prefeitura, as vantagens oferecidas aos munícipes com a utilização do pregão eletrônico; - Entrevistar por amostragem alguns munícipes, para procurar saber sua opinião com a implantação do pregão eletrônico pelo gestor municipal de sua cidade

3.5. Caracterização de Almirante Tamandaré

O município de Almirante Tamandaré está localizado na Região Metropolitana de Curitiba mais precisamente no lado Norte, no estado do Paraná. Faz divisa com municípios de Campo Magro, Colombo, Curitiba, Itaperuçu e Rio Branco do Sul.

Entre seus potenciais, encontra-se a atividade extrativa mineradora, com cerca de vinte e cinco indústrias de cal e calcário, e três fontes produtoras de água mineral. Segundo Censo Demográfico (IBGE, 2007).

O município abriga 93.055 habitantes em uma extensão territorial de 195 km², com taxa média de crescimento da população de 5,77%, sendo que aproximadamente, 96% tratam-se, de população urbana e 4% de rural. O processo de urbanização do município trouxe graves problemas de ordem geotécnica e tecnológica, pois a cidade se desenvolveu sobre uma área de risco ambiental. Há um grande índice de invasões, ou de loteamentos aprovados de forma irregular em anos anteriores.

A Lei Complementar 001/2006, instituiu o Plano Diretor Municipal e estabeleceu Objetivos, Instrumentais e Diretrizes para as Ações de Planejamento no Município. Abrange todo o território, é o instrumento básico da política de desenvolvimento do município, integra o processo de planejamento municipal, onde o PPA, e a LDO e LOA, incorporam as diretrizes e as prioridades nele contidas.

As referidas leis prevêm que as políticas, diretrizes, normas, planos, programas, orçamentos anuais e plurianuais deverão atender ao estabelecido, e nas demais Leis que integram o Plano Diretor, tais como: LPU (Lei do Perímetro Urbano); CZUOS (Código de Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo); CPSU (Código de Parcelamento do Solo Urbano); LSV (Lei do Sistema Viário); CP (Código de Posturas) e COE (Código de Obras e Edificações). O Plano Diretor do Município de Almirante Tamandaré, é um instrumento de gestão, contínua e básica, da política de desenvolvimento do município.

4. ANÁLISE DO PREGÃO ELETRÔNICO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMIRANTE TAMANDARÉ

Esse capítulo descreve as análises referentes os processos de pregão eletrônico na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré. Atende o primeiro construto proposto na metodologia da pesquisa.

4.1. Análise dos aspectos legais

A Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré, vem utilizando como instrumento principal em seus procedimentos de compras de bens e serviços comuns, o pregão eletrônico.

Em 2007, a prefeitura economizou aproximadamente R\$ 3,5 milhões com a utilização do pregão eletrônico, considerando os valores de aquisição na casa de R\$ 10,5 milhões, sendo que os editais somavam valor total de R\$ 14,1 milhões.

Por se tratar de uma nova e inovadora modalidade de compras públicas em Almirante Tamandaré, foi possível perceber certa resistência para implantar definitivamente este novo instrumento de compras no município. Em especial aqueles gestores municipais de carreira, na verdade junto da implantação da nova modalidade vinha o interesse de atualização do gestor municipal em especial no âmbito da tecnologia computadorizada, e da nova legislação.

A economia registrada em 2007 na casa dos três milhões de reais contribuiu em muito para a gestão da Prefeitura Municipal, pois viabilizou novos projetos de investimentos e de melhoria ao atendimento aos anseios da municipalidade.

A prefeitura vem aumentando a utilização do pregão eletrônico, desde a sua implantação no ano de 2005 nas suas compras.

Desta forma, a Prefeitura por meio de seus representantes legais, deixa registrado o interesse da prática dos princípios constitucionais em especial do art. 37º da Constituição Federal do Brasil, ou seja, os procedimentos de compras públicas devem ser revestidos de inovação e procedimentos que em conjunto com a globalização que envolve relações de comércio, com o uso dos recursos da tecnologia da informação.

No entanto, não se trata de uma regra geral, ou seja, existem diversas contratações de bens e serviços comuns que até o presente momento não estão utilizando o pregão eletrônico. A título de exemplo citamos: contratação de empresa para fornecimento continuado de marmitex em 2007, ou de refeições em 2008, contratação de empresa para realização de concurso público, em 2008, medicamento especial em 2007, entre outros.

A Lei 8.666/93 norteia e define de como deve-se proceder a administração pública para contratação de bens e serviços, uma vez que, toda e qualquer situação que não esteja prevista na disciplina que regulamenta o pregão eletrônico, deverá o gestor municipal da prefeitura, balizar-se na Lei 8.666/93.

Na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré as compras municipais basicamente estão divididas em três fases que são: fase interna; fase externa, e análise documental ou fase final.

4.1.1. Fase interna das compras municipais e termo de referência

A fase interna da nova modalidade denominada pregão eletrônico, não diverge das modalidades tradicionais. Desta forma, a fase interna passa por vários momentos.

Inicialmente identifica-se a necessidade de contratar pelo responsável (por exemplo, Secretário de Administração e Planejamento).

Na fase interna, basicamente estão acostados: protocolo e termo de referência. O protocolo contempla o ofício solicitando autorização de compra destinada ao Prefeito Municipal. O termo de referência e especificação técnica, que posteriormente, despachará para a Secretaria de Fazenda, que informará se há previsão orçamentária, após, enviará ao setor de compras e licitações da municipalidade, que confeccionará a minuta de edital, tendo como base as informações em especial contidas no termo de referência e especificação técnica, e Legislação vigente.

Termo de referência e especificação técnica é um documento obrigatório previsto em Lei de Licitações e Contratos Administrativos a Lei 8.666/93. Na prefeitura, na medida em que o tempo foi passando este documento vem sofrendo melhorias, porém alguns processos de licitações analisados não contemplam o referido documento, desta forma deixando de cumprir a disciplina da lei de licitações

e contratos administrativos (ex. Aquisição de kits bucais para realização de campanha educacional nas escolas da rede pública municipal de ensino durante o ano de 2006).

Devem contemplar no termo de referência informações básicas, como por exemplo, a justificativa da necessidade da contratação pelo setor solicitante, bem como a abrangência, entre outros. (ex. contratação de empresa especializada para a realização de concurso público para preenchimento de duzentas vagas de zeladora), forma de entrega, forma de pagamento, vigência da necessidade, e condições de pagamento, entre outros.

No termo de referência deve ainda contemplar a especificação técnica do que vai se contratar de forma detalhada e clara, como por exemplo, a aquisição de um veículo, no entanto no seu detalhamento técnico deve-se tomar o cuidado de não incluir informações específicas de um determinado fabricante, marca ou modelo.

Em análise ao processo de compra na modalidade de pregão eletrônico para contratação de empresa para a realização de serviços de: conservação, manutenção e recuperação da malha viária, incluindo o fornecimento de mão-de-obra, e equipamentos. Em 2007, foi possível visualizar que no item referente aos equipamentos, que a futura contratada deveria se comprometer a disponibilizar caso fosse vencedora do certame, apresentou algumas particularidades que muito provavelmente tenha restringindo a participação de interessados no certame, apesar de quarenta e nove empresas terem retirado o edital de licitação. Como exemplo: “Caminhão tipo eixo traseiro (“toco”), com tanque para emulsão asfáltica e sistema de aquecimento da mesma, com bomba e aspergidor (Burro Preto a quente) com capacidade mínima de 6.000 litros e máxima de 9.000 litros, com motorista, e sete ajudantes, ano mínimo de fabricação do equipamento: 1980”.

Ou então: “motoniveladoras com produção e dimensões para uso em trechos urbanos (linha “120” ou equivalente), com operador e um ajudante por equipamento, ano mínimo de fabricação do equipamento: 1989”. Entre outros, pois na verdade eram dezenove equipamentos com anos de fabricação diferenciados, fica a pergunta: Por que o ano de fabricação dos equipamentos não foi padronizado?

A aplicabilidade da ética, na elaboração da fase interna dos procedimentos de compras, em muito contribui para o sucesso das licitações na administração pública como um todo, em especial na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré. Por natureza o ser humano é elemento fundamental para o progresso da humanidade,

respeito e dignidade a aqueles cidadãos menos favorecidos, neste caso na sua grande maioria em muito contribui para o bem estar da sociedade, progresso, desta forma estaria os atores públicos envolvidos contribuindo para a multiplicação dos recursos financeiros e consequentemente como, por exemplo, a ampliação dos serviços prestados aos atores sociais (ex. fornecimento de medicamentos, melhoria no transporte público, ampliação e melhoria na rede de iluminação pública, entre outros).

E ainda, o gestor municipal ao designar o ator público, para desenvolver um trabalho desta natureza, deve tomar cuidado para indicar aquele que tenha conhecimento da matéria em questão, ou então deve oferecer cursos de aprimoramento.

A evidência constatada pode ser sim, o desconhecimento da matéria pelo colaborador, é racional recomendar não contratar equipamentos pesados com alta taxa de depreciação, este desleixo poderia perfeitamente comprometer a execução dos serviços. Como por exemplo, dificuldade de cumprir a agenda, devida a possível quebradeira que poderia ocorrer com os equipamentos, e ainda, o custo operacional das empresas que possuíam equipamentos mais velhos é bem maior, correndo o risco, inclusive, de prejudicar a execução contratual.

Deve-se avaliar e aplicar um meio termo a fim de proporcionar maior competitividade, acrescido de qualidade na contratação, nem sempre a melhor contratação é levar em consideração apenas o menor preço.

Ao desenvolver uma especificação técnica ideal para posteriormente se contratar, parte-se para a consulta de mercado para assim se chegar a um valor máximo da contratação.

A Prefeitura Municipal não tem desenvolvido de forma oficial até o presente momento uma metodologia padronizada para formação de preços, cada ator envolvido age de acordo com sua interpretação e entendimento. Na grande maioria dos processos analisados, pode-se observar que em resumo, vem se aplicando a regra da média dos três valores orçados, ou então, dos três opta-se pelo menor, não observando se as empresas que oferecem orçamento se tratam de fabricante, distribuidor ou do tipo comércio varejista, desta forma, havendo uma distorção no valor máximo de contratação previsto no edital de licitação, incorrendo no risco de a licitação findar como deserta, ou registrar índices de economia fora dos padrões normais de mercado.

Em alguns casos isolados observa-se um exaustivo trabalho de consulta de preços junto ao mercado, de nove ou dez empresas para mais de vinte itens, onde se subtraía os três com preços mais elevados, buscando a média dos demais, comprometendo a produtividade do gestor municipal, sendo que o valor final, na verdade, quem define é a situação de mercado no dia da disputa, talvez o mais interessante fosse usar esta energia para trabalhar a publicidade das licitações do município.

Importante ressaltar que a ausência do termo de referência ou o registro de ausência de informações coerentes, bem como defeitos de elaboração pela insuficiência técnica, poderão conduzir a inviabilidade do certame, especialmente porque a administração pública correrá o risco de promover competição sem estabelecer com rigor os quesitos necessários, que deveriam estar previstos no Edital de convocação. Neste caso a Prefeitura Municipal corre o risco de contratar objetos irrelevantes, ou seja, fora da sua necessidade.

Por fim, se não haver um termo de referência satisfatório em um procedimento licitatório, fica evidente a existência de vícios muito graves, no procedimento de compra, pois ficaria a pergunta; de onde o responsável pelas compras ao confeccionar o edital de licitação extraiu as informações técnicas necessárias para estabelecer regras e critérios técnicos?

Vencido a confecção do termo de referência, a Secretaria solicitante do município, envia ao gabinete do Prefeito para solicitar autorização para contratar.

Este por sua vez, providencia um despacho enviando a Secretaria de Fazenda, para que informe da viabilidade financeira.

O que ocorre, é que o financeiro não informa a disponibilidade financeira, tão pouco se há previsão orçamentária, informa apenas a conta contábil que a despesa será contabilizada, desta forma não oferece garantias da viabilidade financeira da referida despesa.

O que ocorre na verdade na Prefeitura é uma ilegalidade muito séria, pois a Lei de Responsabilidade Fiscal deixa bem claro, que além de estar previsto no Orçamento Municipal, a referida despesa, deve haver disponibilidade financeira para as contratações e aquisições para pagamento em parcela única. Já para os casos de pagamento fracionado, deve estar bem claro a previsão orçamentária, e a garantia de pagamento deve ser oferecida pelo setor financeiro, levando em consideração que pelo menos a primeira parcela deve haver disponibilidade

financeira, com o registro do bloqueio e um estudo convincente da capacidade de pagamento para as próximas parcelas.

Via de regra, as aquisições para entregas em uma única parcela deveriam, não apenas informar as rubricas as quais seriam contabilizados as despesas, mais principalmente anexar nota de empenho do bloqueio do valor máximo a ser contratado. Nesta nota de empenho deveria ainda constar, o saldo anterior da conta, e o final após o bloqueio, isto é o que chamaríamos de procedimento adequado, no entanto, não foi possível visualizar nos procedimentos de licitação analisados o referido documento.

Em análise ao processo licitatório que tem por objetivo a contratação de mão de obra de terceiros, “serviços de zeladora”, onde o valor máximo era de setecentos mil reais, teve seu início no segundo semestre do ano de 2007, não sendo possível finalizá-lo no mesmo ano, sendo assim, a presente licitação foi concluída logo no início do ano de 2008. O que ocorreu, é que, a referida contratação não estava prevista no orçamento de 2007, se fazendo necessário, um procedimento de suplementação orçamentária, enviado para apreciação e votação à Câmara Municipal de Vereadores, (Legislativo Municipal), aprovado naquele ano, e posteriormente sancionado pelo Prefeito Municipal a suplementação orçamentária.

Consequentemente, a referida despesa deveria estar contemplada no Orçamento de 2008. Este procedimento comprometeu a celeridade da contratação.

Ainda na fase interna foi confeccionada a minuta de edital. Ela é elaborada por pessoa responsável pelo Departamento de Licitação, normalmente o Presidente da Comissão Permanente de Licitação e/ou Pregoeiro, que observa todas dos documentos da fase interna, e reproduzirá de forma clara na minuta de edital, observando os dispositivos legais e acrescentando regras que contribuem para uma contratação ideal, sob o ponto de vista da legislação vigente.

Posteriormente o processo é enviado para a Secretaria de Assuntos Jurídicos do Município, que irá analisar e emitir um parecer levando em consideração o todo do processo na fase interna, que tem por função checar se todas as questões legais foram respeitadas e aplicadas, emitindo assim um parecer.

Ao retornar o processo para o Departamento de Licitação, e definitivamente autorização pelo ordenador da despesa, o Prefeito, é providenciado pelo Departamento de Compra à solicitação da publicação da referida licitação (Edital, de

forma reduzida) ao colaborador da Secretaria de Comunicação Social, neste momento encerra-se a fase interna do referido processo.

Em Almirante Tamandaré, as escolhas das modalidades a serem licitadas, primeiramente obedecem aos quesitos legais. Como por exemplo: objeto a ser licitado, e valor, conforme art. 24º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

Em 2006, a prefeitura adquiriu dois mil livros para complementar a Biblioteca Central, na modalidade de convite, já que o valor era menor que oitenta mil reais. Neste caso, a prefeitura poderia muito bem se utilizar da modalidade de pregão eletrônico, pois este não tem limite de valor, fazendo valer o princípio da descricionalidade.

O art. 23º da Lei de Licitação e Contrato Administrativos dita que as modalidades de licitação serão determinadas em função de limites monetários, considerando o valor estimado da contratação, conforme demonstra a tabela abaixo:

Modalidade	Obras e serviços de Engenharia	Para as demais Contratações
Convite	150.000,00	80.000,00
Tomada de Preços	1.500.000,00	650.000,00
Concorrência	Acima de 1.500.000,00	Acima de 650.000,00
Pregão Eletrônico	Não tem amparo legal	Sem limite de valores

TABELA 4.1.1 – LIMITES DE VALORES POR MODALIDADE – FONTE: Lei 8.666/93.

4.1.2. Fase externa das compras municipais na modalidade tradicional

Em Almirante Tamandaré a fase externa das contratações públicas, com a utilização das modalidades tradicionais, é diferente em relação ao pregão eletrônico. Porém, somente após análise da natureza do objeto a ser contratado é que se define a modalidade. É que os procedimentos são diferenciados, pois para cada modalidade de licitação a prefeitura oferece tratamento diferenciado em conformidade com a legislação vigente.

O art. 22º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos contempla as modalidades tradicionais que são: “concorrência”, “tomada de preços” e “convite”, e a Lei que regulamenta a nova modalidade denominada “Pregão” e a Lei 10.520/02, que posteriormente o Decreto 5.450/05, regulamenta o “Pregão Eletrônico”.

O art. 22º e 23º combinado com o art. 24º da Lei 8.666/93 define as modalidades a serem utilizadas nas licitações tradicionais, tendo como uma das referências os valores máximos estimados, conforme tabela abaixo:

Natureza da Contratação	Valores/modalidade		
	Convite	Tomada de Preços	Concorrência
Obras e Serviços de Engenharia	Até R\$150.000,00	Até R\$ 1.500.000,00	Acima de R\$ 1.500.000,00
Para as demais contratações	Até R\$ 80.000,00	Até R\$ 650.000,00	Acima de R\$ 650.000,00

TABELA 4.1.2 – LIMITES DE VALORES NAS MODALIDADES TRADICIONAIS – FONTE: Lei 8.666/93.

Em Almirante Tamandaré, o convite foi utilizado no ano de 2005 em larga escala. No ano de 2006, apenas cinco procedimentos. Em 2007 e 2008, para constatação de bens e serviços comuns não foi utilizado deste expediente. Até o presente momento (julho/09), também não utilizou a modalidade de convite.

Para cada modalidade licitatória tradicional, devem-se respeitar os prazos de publicação em relação à data de abertura do certame, levando sempre em consideração a última publicação conforme descrito na tabela abaixo:

Jornal	Convite	Tomada de Preços	Concorrência
Local Oficial	Desobrigado	15 dias	30 dias
Estadual grande circulação	Desobrigado	15 dias	30 dias
Diário Oficial do Estado	Desobrigado	Desobrigado	30 dias

TABELA 4.1.2 – PRAZOS LEGAIS DE PUBLICIDADE – FONTE: Lei 8.666/93.

Em análise ao procedimento licitacional, que teve como expediente a modalidade de concorrência em 2007 para contratação de “mão de obra de terceiros de higiene e limpeza”, na fase externa foi possível visualizar que os avisos de publicação contendo o resumo do edital, respeitaram o mínimo de trinta dias, estando em conformidade com o art. 21º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

O gestor municipal cumpriu a exigência legal no quesito publicidade, quando escolheu o jornal oficial do município como veículo de publicidade local, e como o de publicidade estadual escolheu o Diário Popular.

Apesar de não haver ilegalidade, o ideal é que escolhesse um jornal de grande representatividade, a fim de deixar evidente a publicidade, muito embora ela tenha se confirmado no próprio processo de licitação ao ficar comprovado que

quatorze empresas retiraram o edital. E que, seis empresas participaram da disputa, sendo que duas foram inabilitadas por apresentarem documentação de habilitação em desconformidade com o edital de convocação.

Foi possível visualizar que a cada ato da Comissão Permanente de Licitação, o Presidente e demais Membros respeitaram o prazo mínimo que dá direito ao contraditório por parte do licitante, pois qualquer parte interessada pode, até cinco dias úteis, impetrar recurso administrativo contra atos da Comissão Permanente de Licitação, (art. 109º da Lei de Licitação e Contratos):

Dos atos Administrativos decorrentes da aplicação desta Lei cabem, recurso, no prazo de cinco dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de: habilitação ou inabilitação do licitante; julgamento das propostas; anulação ou revogação da licitação; indeferimento do pedido de inscrição em registro cadastral, sua alteração ou cancelamento.

O primeiro ato da Comissão Permanente de Licitação foi a sessão pública, com data de cindo de dezembro de 2007, tem como título o recebimento dos envelopes de habilitação de proposta de preços, sendo que o primeiro forma abertos para rubrica dos licitante presentes e dos membros da Comissão de Licitação na sua totalidade.

Posteriormente em data de sete de dezembro de 2007, conforme registro em ata, reuniram-se a Comissão de Licitação para deliberaram o resultado da análise documental que posteriormente foi informado oficialmente todos os licitantes participantes da licitação, bem como a publicação do resultado na forma de extrato no Jornal do Estado do Paraná.

Após, vencido os prazos legais, o Presidente da Comissão Permanente de Licitação, em conjunto com os demais Membros, convidaram oficialmente as empresas habilitadas para participarem da sessão pública que foi realizada em dezenove de dezembro de 2007 para abertura dos envelopes de proposta de preços, comparecendo na sessão pública além dos membros da Comissão Permanente de Licitação os representantes legais de três empresas.

Neste momento, pode-se dizer que a licitação encontra-se praticamente findada, pois os preços são conhecidos, não significando que o registro do menor preço seja declarado vencedor. A sessão foi encerrada pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitação, posteriormente a uma análise criteriosa da Comissão de Licitação em conjunto com a secretaria solicitante, é que se obteve o resultado classificatório final de cada empresa participante do procedimento de licitação.

Na data de sete de janeiro de 2008, após convite formal aos licitantes habilitados, abriu-se nova sessão pública para declarar o vencedor da licitação. Não houve registro da presença de licitantes, desta forma a Comissão por meio de um de seus membros, envia extrato do resultado final para publicação no jornal Estado do Paraná, e ainda envia via fax, da ata da presente sessão para conhecimento dos licitantes habilitados.

Durante a abertura do prazo legal para possíveis registros do contraditório, houve um registro de pedido tempestivo de desclassificação do primeiro e segundo colocado pela empresa classificada em terceiro lugar, sob a alegação que as propostas apresentadas não contemplam a realidade de mercado, tornando os valores inexequíveis (art. 48º, II da Lei 8.666/93).

Após análise pela Comissão de Licitação, decidiu a Comissão pela Manutenção das classificações originais. Sendo que antes do ato final solicitou parecer jurídico, onde este com base na legislação vigente declara que a ata, que data do dia vinte e um de janeiro de 2008, encontra-se acostada na legislação vigente, podendo ser alçado ao Excelentíssimo Prefeito Municipal, para a competente deliberação.

Desta forma em data de oito de fevereiro de 2008, encontra-se no processo a homologação final para o primeiro colocado pelo Prefeito Municipal.

Com data de onze de fevereiro de 2008, registra-se ao procedimento licitacional o contrato administrativo da referida contratação.

4.1.3. Fase externa das compras municipais na modalidade pregão eletrônico

A fase externa do pregão eletrônico, para a Prefeitura de Almirante Tamandaré, é considerada como um instrumento de caráter inovador e modificador da cultura de compras no município, logo sua implantação, por meadas do segundo semestre do ano de 2005, ano em que este novo instrumento de compras foi disciplinado pelo instituto do Decreto Federal 5.450/05, a administração pública foi muito criticada gerando desconforto por parte de alguns gestores municipais que desconheciam da matéria, achando que comprar pelo pregão eletrônico seria muito complicado, e perda de tempo.

A matéria do pregão é muito recente, sua regulamentação se deu em 2005, não tendo muitas biografias para consultar e aplicar.

Em análise no procedimento de “contratação de empresa para realização de serviços de manutenção preventiva, corretiva e ampliação da rede de iluminação pública no perímetro urbano e rural, com fornecimento de material” o valor estimado em Edital era de R\$ 1 279.861,00 (um milhão, duzentos e setenta e nove mil, oitocentos e sessenta e um reais) em 2007, sendo concluído em 2008, foi possível visualizar após análise no edital, que se trata de um serviço de engenharia elétrica, pois nas especificações técnicas, transcritas no edital exige engenheiro elétrico responsável pela execução dos serviços, devidamente em dia com suas obrigações junto ao órgão de classe.

Descreve o edital:

A empresa deverá apresentar responsável técnico, no caso Engenheiro Elétrico devidamente qualificado, vinculado a empresa, para tanto se faz necessário a comprovação de vínculo. (ex. sócio, funcionário, terceiro). Deverá ainda apresentar, certidão atualizada do CREA, caso o registro do profissional seja no CREA de outra região, o mesmo deverá ser vistado pelo CREA do Paraná. O profissional apresentado, ficará obrigado pela execução do serviço, na qualidade de responsável técnico.

No preâmbulo da Lei que cria o instituto do pregão eletrônico, Lei 10.520/02 no seu art. 1º e 2º, refere-se, exclusivamente, a contratação de bens e serviços comuns, considerados aqueles cujo padrão de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos como sendo padrões usuais de mercado. Desta forma poderíamos dizer que há uma ilegalidade quanto à escolha da modalidade de licitação para a contratação descrita acima.

A Lei maior que criou as licitações e contratos, Lei 8.666/93, define e diferencia bem o trato legal e estipula limites de valores estimados de contratação. Alertando que serviço de engenharia não se trata de serviços comuns.

Mas isso é meramente interpretativo, pois serviços de engenharia elétrica, dentre a evolução da economia, pode sim ser entendido como serviço comum, oferece um padrão de desempenho usual de mercado, não há novidade na prestação de serviço, o que há é um serviço diferenciado, dos demais.

Ocorre que a lei maior é de 1993, muita coisa inovou até a presente data, como não foi possível mudar a lei o legislador tratou de criar um instrumento alternativo para facilitar a vida do agente público de uma forma geral, a lei do pregão.

Reiterando, Justem Filho (2005, p.9) relata:

A União implementou, a partir da introdução da figura do pregão, um projeto de alteração geral da legislação sobre licitações. Trata-se de substituir a disciplina tradicional consagrada na Lei nº 8.666/93 por instrumentos licitatórios mais ágeis e rápidos. Diante da impossibilidade material (por circunstâncias políticas) de produzir a substituição da Lei nº 8.666/93, a União passou a editar legislação específica e diferenciada, com a perspectiva de que, a médio prazo, todas as licitações se subordinem aos novos modelos.

Inicialmente o pregão foi criado com objetivo de ser implantado na esfera Federal, posteriormente, as demais unidades federativas, gradativamente vêm decretando sua utilização como instrumento indispensável. Em seguida veio a regulamentação do pregão eletrônico, conceituando a inovação do pregão com a utilização dos recursos da tecnologia da informática.

O uso da tecnologia da informática, somado com o uso do pregão eletrônico nas compras do município de Almirante Tamandaré, trouxe benefícios relevantes ao Gestor Urbano, bem como aos munícipes, como por exemplo, transparência, dinamização nos processos de compras, competitividade, economicidade, tanto para o município, como para os fornecedores, uma vez que não se faz necessário longas viagens, tornando, os processos menos onerosos.

Dando continuidade nas análises do processo de *“contratação de empresa para realização de serviços de manutenção preventiva, corretiva e ampliação da rede de iluminação pública no perímetro urbano e rural, com fornecimento de material”* foi possível visualizar que os avisos de publicação, contendo o resumo do edital, respeitaram o mínimo de oito dias úteis, estando em conformidade com o art. 4º da Lei que instituiu o pregão, Lei 10.520/03 e a Lei que disciplinou o pregão eletrônico 5.450/05, art. 17º.

A publicidade se deu com os jornais: imprensa oficial do município como veículo de publicidade local, com o jornal Diário Popular, e a imprensa Oficial do Estado, de conformidade com a lei.

A regra de publicidade das licitações realizadas por meio do pregão eletrônico está definida no Art.17º do Decreto 5.450/05:

A fase externa do pregão, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio de publicação de aviso, observados os valores estimados para contratação e os meios de divulgação a seguir indicados:

Como resultado desta publicidade, evidenciou-se quarenta e nove empresas interessadas em participar do certame, porém, apenas duas empresas participaram da disputa, tendo como vencedor um licitante local.

Para cada ato realizado pelo Pregoeiro, foram respeitados os prazos legais previstos na lei e no edital, sempre de dois dias úteis no mínimo.

Na data de dezessete de dezembro de 2008, o edital foi lançado na internet

Em data de nove de janeiro de 2008, às nove horas, o Pregoeiro abriu as propostas, posteriormente declarou que as duas propostas apresentadas por empresas distintas estavam em conformidade com o edital.

Ainda na data de dezessete de dezembro de 2008, às quatorze horas, o Pregoeiro abriu a sala de disputa, obteve-se uma economia de 10%, que representa o valor de R\$ 127.987,00 (cento e vinte e sete mil, novecentos e oitenta e sete reais).

Na data de vinte e dois de janeiro de 2008, depois de vencidos todos os prazos legais que dá direito ao contraditório, bem com análise da documentação de habilitação e proposta de preços, o Pregoeiro adjudicou e a autoridade designada, homologou presente licitação a favor da licitante com menor preço.

Na mesma data, foi emitida a ata da sessão pública do pregão, detalhada com todas as informações dos fatos e atos ocorridos, desde a data do lançamento do edital (fase externa), até o último ato do pregoeiro, neste caso a homologação.

Na data de vinte e três de janeiro de 2008, o responsável legal do departamento jurídico do município emite parecer jurídico, que diz:

Vem a apreciação desta Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos procedimento licitatório na modalidade de pregão eletrônico, pelo critério menor preço global, para a contratação de empresa para manutenção preventiva, corretiva e ampliação da rede de iluminação pública. Da análise realizada, verifica-se que o procedimento encontra-se de acordo com o procedimento licitatório na modalidade de pregão eletrônico, conforme o disposto na Lei nº 10.520 de 17/07/2002, regulamentada através do Decreto nº 3.555, de 08/08/2000, alterado pelos Decretos nº 3.693 de 20/12/2000, nº 3.697, de 22/12/2000 e nº 3.784, de 06/04/2001 e, subsidiariamente à Lei nº 8.666 de 21/06/1993, e posteriores alterações, e Decreto Municipal 031/2005, **recomenda-se** a homologação e adjudicação da presente licitação do objeto. *(grifo nosso)*

Em análise detalhada do parecer jurídico acima descrito, focado na questão da legalidade, observamos que em momento algum, o parecer jurídico foca o Decreto 5.450/05, que regulamentou o pregão eletrônico. E ainda, recomenda o parecer pela homologação e adjudicação da presente licitação. Hora o processo

encontra-se na situação de homologado, aliás, a ordem é adjudicado pelo pregoeiro e homologado pela autoridade competente, ou pessoa designado pela autoridade competente.

A adjudicação é um ato do Pregoeiro, trata-se de um ato declaratório de que o processo, em um todo, está em conformidade com a legislação.

O segundo passo deve ser o pronunciamento do jurídico do município, que após análise criteriosa emite parecer, que poderá ou não concordar com a adjudicação do Pregoeiro, sendo contrário poderá recomendar os ajustes necessários, solicitando posteriormente o retorno do processo para avaliação e parecer.

Vencidos estas etapas, envia-se o processo à autoridade competente, ou designada para homologação do processo. É neste momento que a autoridade competente poderá decidir por homologar a licitação ou não (Decreto 5.450/05, art. nº 29º).

A autoridade competente poderá decidir por homologar o certame ou não. Para tanto, ela empreende duas análises, a respeito da validade dos atos realizados pelo pregoeiro e sobre a conveniência da Contratação (NIEBUHT, 2006, p. 401).

Com data de trinta de janeiro de 2008, encontra-se anexo ao procedimento licitacional, contrato administrativo da referida contratação, findando assim, na prefeitura a responsabilidade do Departamento de Compras.

4.2. Análise dos aspectos inovadores

A disciplina que instituiu o pregão, em especial o pregão eletrônico, determina sua aplicação no Distrito Federal. Para o município de Almirante Tamandaré, foi instituído pelo Decreto Municipal 31/2005, oficializando a utilização de recursos de tecnologia da informação de forma facultativa para aquisição de bens e serviços comuns.

O pregão eletrônico é uma nova opção que Almirante Tamandaré vem utilizando para realização de contratações de bens e serviços comuns. Realizado por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, ou seja, por meio de comunicação pela Internet.

Está previsto no § 1º do art. 2º da Lei 10.520/2002. Seu regulamento foi aprovado pelo Decreto. 3.697, de 21.12.2000, expedido ao tempo pela Medida

Provisória anterior, mas que continua em vigor, embora complementado pelo Dec. nº 5.450/2005. Seu procedimento segue as regras básicas do pregão comum.

Uma das grandes inovações com a utilização do instrumento de compras públicas é, sem dúvida, a inversão dos procedimentos na fase externa da licitação. Ou seja, enquanto que nas licitações tradicionais, analisa-se a documentação de todos os licitantes participantes da licitação, no pregão eletrônico analisa-se inicialmente a documentação do licitante que arrematar a licitação ou o lote.

Desta forma torna o processo mais ágil e tecnicamente diminui a possibilidade dos responsáveis do setor de compras e licitações, do município de Almirante Tamandaré, cometerem falhas involuntárias ao analisar a documentação de habilitação, uma vez que no pregão eletrônico o volume de documento é apenas a empresa de menor valor ofertado.

A inversão de fases acontece simplesmente porque no pregão eletrônico primeiro se conhece os preços finais de todos os licitantes participantes da sala de disputa, denominado arrematantes.

No ano de 2005, a prefeitura realizou licitação para aquisição de medicamentos na modalidade tradicional denominada concorrência para fornecimento de medicamentos na farmácia básica do município acrescido de doze postos de saúde, e o posto vinte e quatro horas, sito no interior do único hospital do município de iniciativa privada.

A referida licitação continha duzentos e trinta lotes, participaram do processo licitatório quarenta e cinco empresas, desta forma a comissão de licitação da época, onde analisou-se, pela Comissão, toda a documentação exigida em edital de cada empresa, incluindo: documentação de habilitação; documentação técnica; e envelope de proposta de preços.

4.2.1. Documentação de habilitação

Esses foram os documentos de habilitação exigidos:

a.1) Prova de quitação com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal, do domicílio ou sede da empresa, ou outra equivalente na forma da lei;

a.2) Prova de regularidade relativa a Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei; (INSS e FGTS);

a.3) Ato constitutivo, estatuto ou contrato social em vigor, devidamente registrado, em se tratando de sociedades comerciais, e, no caso de sociedades por ação, acompanhados de documentação de eleição de seus administradores e a comprovação da publicação pela imprensa da ata arquivada;

a.4) Declaração da licitante de que cumpre o disposto no Inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal (do trabalhador menor);

a.5) Declaração de idoneidade para licitar e contratar com a administração pública;

a.6) Apresentação de atestado(s) de capacidade técnica(s), passado por pessoa jurídica de direito público ou privado, compatível com o objeto desta licitação (deverá apresentar procuração em conformidade ou outro documento hábil, em se tratando de procuração por instrumento público).

4.2.2. Documentação técnica

Esses foram os documentos técnicos exigidos:

b.1) Laudo de análise, deverá apresentar o laudo de análise emitido por laboratórios integrante da Rede Brasileira de Laboratórios Analítico-Certificadores em Saúde (Reblas). E, deverá contemplar o seguinte: Identificação do Laboratório; Especificações (valores aceitáveis), e resultado das análises dos produtos; Identificação do responsável técnico, incluindo o número de inscrição no conselho profissional correspondente; Lote e data de fabricação; Assinatura do responsável; Data de emissão do lote; Resultado. (O laudo de análise deve ser exigido par cada lote a ser fornecido. As especificações de cada produto devem estar baseadas em referências farmacopéticas oficialmente reconhecidas. A Portaria nº 116, de 22/11/95, trata da questão das referências farmacopéticas, em que cada medicamento, bem como cada forma farmacêutica apresentam suas especificações);

b.2) Autorização de Funcionamento emitido pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária ANVISA/MS em plena validade; (Autorização de funcionamento para psicotrópicos e entorpecentes, emitidos pela ANVISA/MS, em plena validade);

b.3) Para o distribuidor, deverá apresentar Alvará de Funcionamento expedido pelo órgão da Vigilância Sanitária Estadual da sede da distribuidora, para exercer atividade de comercialização e venda de medicamentos;

b.4) Certificado de responsabilidade técnica junto ao Conselho Regional de Farmacêuticos Estadual, deverá ser apresentado pelo licitante distribuidor;

b.5) O Licitante distribuidor deverá apresentar a Declaração dos laboratórios, credenciados à distribuidora para a comercialização de seus produtos;

b.6) A distribuidora ou representante deverá entregar os documentos do laboratório fabricante, informando que o produto e lote específicos foi fornecido à distribuidora ou ao representante em questão para venda a terceiros;

b.7) Apresentar registro dos Medicamentos, deverá ser apresentado pelo distribuidor em cópia perfeitamente legível e autenticada do registro do medicamento na ANVISA/MS, ou da publicação do Diário Oficial da União, em conformidade com o art. 14º, parágrafo 4º do Decreto nº 79.094, de 05 de janeiro de 1977;

b.8) Certificado de “Boas Práticas de Fabricação” que deverá ser apresentado pelo distribuidor, cópia do Certificado emitido pela ANVISA/MS relativo ao Programa Nacional de Inspeção em Indústrias Farmacêuticas e Farmoquímicas (PNIIF), atestado que as empresas fabricantes de todos os produtos ofertados possuam certificação de “Boas Práticas de Fabricação”;

b.9) Tanto para os “Fabricantes”, quanto para os “distribuidores”, que estão “desobrigados” da apresentação de documentos exigidos neste edital, deverá apresentar “declaração” de justificativa, bem como a “comprovação” juntamente com as demais documentações, que será analisado pela comissão de recebimento.

4.2.3. Envelope de proposta de preços

O envelope de propostas de preços contemplou:

c.1) A proposta de preços deve ter a indicação do “preço global por lote”, considerando todas as informações deste Edital, obrigatoriamente as contidas no Anexo I. Para tanto, se faz necessário que os valores unitários, de cada lote, sejam utilizando duas casas decimais (exemplo 1,00);

c.2) Inclusão no preço proposto de todo os produtos necessários para a execução do objeto, despesas de impostos, seguros e de todas as despesas necessárias para a perfeita entrega do objeto.

No ano de 2007, a prefeitura municipal realizou o mesmo procedimento na modalidade denominada pregão eletrônico, com o registro de duzentos e setenta

lotes, com o registro de vinte empresas vencedoras, tendo como exigência a mesma documental descrita acima, sendo que a licitação do ano de 2005, findou com cento e cinquenta dias. Já a do ano de 2007, findou com quarenta e cinco dias.

Considerando que no pregão eletrônico são conhecidos os vencedores do certame, e que se analisa apenas a documentação destes, inclusive as amostras quando for o caso, pode-se afirmar que a utilização do pregão eletrônico é instrumento indispensável ao gestor municipal na gestão urbana do município de Almirante Tamandaré. Torna os processos de compras mais ágeis e dinâmicos, oferecendo aos munícipes maior agilidade e qualidade aos atendimentos dos seus anseios.

Outra inovação está relacionada pela facilidade de participação dos interessados em todo o território nacional, com a utilização da tecnologia da informática. Todos os atos acontecem pela internet, facilitando as negociações e dinamizando os processos de compras.

A publicidade inicialmente acontece pela internet, trazendo para dentro do processo de compras do município de Almirante Tamandaré um aumento significativo nos interessados em participar das licitações, conforme apresentado na tabela abaixo:

Objeto	Modalidade Tradicional		Pregão	
	Ano	Quantidade	Ano	Quantidade
Aquisição de uniformes escolares	2005	04	2006	38
Aquisição de kits escolares	2005	03	2006	72
Aquisição de tênis escolares	2005	05	2006	95
Serviços de roçada	2006	02	2007	28

TABELA 4.2.3 – DEMONSTRATIVO DE PUBLICIDADE

Processos licitatórios são documentos públicos, ou seja, qualquer pessoa interessada poderá pedir vistas ao processo, desde que oficialize sem que seja necessário motivar ou fundamentar. O pregão eletrônico oferece esta abertura, facilitando a vida do administrador público, sendo desnecessária a investidura do gestor municipal, para atender eventual solicitação do ator social.

Qualquer pessoa interessada poderá acessar a internet e consultar o processo licitatório de seu interesse, mesmo que este esteja homologado, bem como às licitações em andamentos e até mesmo acompanhar o certame e todos e todos

os demais atos do procedimento, por fim, poderá ainda o ator social visualizar os pregões que findaram na condição de revogados ou anulados.

Outra inovação está relacionada com o registro de recurso administrativo, nas modalidades tradicionais, para cada ato da Comissão Permanente de Licitação, (avaliação da documentação de habilitação, avaliação da proposta de preços, se houver, análise das amostras e análise da documentação técnica), deve-se respeitar o prazo de cinco dias úteis para o contraditório, salvo as licitações na modalidade de convite que a Lei exige dois dias úteis, (art. 109º, parágrafo 6º da Lei 8.666/93), enquanto que no pregão eletrônico, apenas no momento em que o Pregoeiro declara vencedor do certame, ou seja, após a análise documental a arrematante, onde conclui-se que os documentos atendem o exigido em edital é que abre-se o prazo de três dias úteis para apresentação das contra razões (recurso administrativo), para tanto o licitante interessado deverá registrar imediatamente o site do Banco do Brasil a intenção da impetração do referido recurso, e posteriormente oficializar o mesmo, caso contrário o licitante perde o direito. (art. 26º, do Decreto 5.450/05), ou seja, não havendo registro imediatamente segue a licitação, em Almirante Tamandaré, muito provavelmente, motivado pelo princípio da razoabilidade, aguarda-se 24 horas, ao invés de ser imediatamente o registro da intenção de recurso no site do Banco do Brasil.

O uso do pregão eletrônico em Almirante Tamandaré, trouxe outra inovação. Por exemplo, não sendo necessário o agendamento e a realização de sessões públicas (presencial), pela Comissão Permanente de Licitação com antecedência, sendo que em muitas vezes causa constrangimento devido ao encontro dos licitantes na sessão pública, desavenças e confrontos pessoais, ou ainda tentativa de formação de cartel é comum quando se tem um número muito reduzido de participantes.

Pode-se dizer ainda, que uma das inovações da administração de Almirante Tamandaré, atual, é o aumento da competitividade nas licitações municipais com o advento do pregão eletrônico, principalmente, em face da possibilidade de oferecimento de lances por parte dos licitantes, após a apresentação de propostas escritas. Essa modalidade inovadora é preponderante também para o gestor do município de Almirante Tamandaré, em atendimento ao princípio da economicidade, uma vez que, com ela, quase sempre é alcançada uma redução considerável de

despesas, contribuindo, dessa forma, com a obrigatoriedade do emprego da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF lei (LC nº 101/2000).

4.3. Análise dos aspectos institucionais

A função da administração pública em geral, em especial a da Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré, é atender o interesse da coletividade. Os recursos financeiros, em momento algum pertencem a outrem que não a sociedade, pois são estes que garantem o registro dos recursos financeiros aos cofres públicos, desta forma a função dos gestores públicos é garantir com racionalidade, que o custeio empregado ao atendimento às necessidades da sociedade como um todo, seja revestido de transparência e economicidade.

No entanto, na grande maioria, necessita contratar prestadores de serviços e fornecedores diversos para atender a necessidade da municipalidade como, por exemplo, fornecimento de medicamentos, merenda escolar, serviços especializados na área da saúde, exames médicos de baixa e alta complexidade. Inversamente do que ocorre na iniciativa privada, o agente público não é livre para contratar com quem quiser, seus contratos dependem, via de regra, de um procedimento licitacional. Sendo assim, deve considerar:

Primeiro a indisponibilidade do interesse público, ou seja, o administrador público deve perseguir de forma contínua a impessoalidade nas contratações, e ainda objetivando contratar o fornecedor que oferecer mais vantagens para a Prefeitura.

Perseguindo o tratamento de igualdade por parte dos administradores, ou seja, oferecer condições não diferentes aos concorrentes, que posteriormente virão a ser contratado pela administração.

No entanto, até o presente momento, lamentavelmente, apenas 07% do território do município de Almirante Tamandaré tem cobertura de banda larga.

Em análise ao procedimento de compras por meio da modalidade de pregão eletrônico, de “hortifrutigranjeiros”, foi possível visualizar, o ingresso de recurso administrativo impetrado por um licitante, situada na municipalidade, onde o mesmo alegava, apesar de ter conseguido lançar sua proposta de preços dentro dos prazos previstos no edital, não ter sucesso ao tentar participar da sala de disputa.

Ao ser analisado o recurso administrativo pelo Pregoeiro e Comissão de Apoio, foi possível visualizar em suas queixas, não ter sucesso ao tentar entrar na sala de disputa, dado ao fato de que estava utilizando acesso a internet por linha discada, logo suas alegações foi de que se sentiu prejudicado ao ficar de fora da disputa.

Consultado o representante legal da Secretaria Municipal de Administração e Previdência, sobre o caso, o mesmo informou que todas as providências já haviam sido tomadas, junto a então Brasil Telecom, agora Oi, ou seja, pediu-se oficialmente, que o mais rápido possível, fosse ampliada a cobertura territorial municipal de banda larga, mas na verdade, a resposta obtida segundo o Secretário Municipal, não traz muita expectativa, onde a consultada informa que, a referida solicitação, já foi atendida, ou seja, entrou no plano de governo da instituição, assim que possível entrará no plano orçamentário, mais que no momento não tem previsão de ampliação de acesso a internet banda larga no município.

Na verdade o parágrafo 3º do Decreto Federal nº 5.450/05, que regulamenta a Lei do pregão eletrônico é bem claro quanto a responsabilidade do licitante quando dita que, o uso da senha de acesso pelo licitante é de sua responsabilidade exclusiva, incluindo qualquer transação efetuada 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 ou inadequado da senha.

Em conjunto ao inciso IV do art. 13º, do Decreto 5.540/05, prescreve ao licitante acompanhar as operações no sistema eletrônico durante o processo licitatório, responsabilizando-se pelos ônus decorrentes da perda de negócios diante da inobservância de quaisquer mensagens emitidas pelo sistema ou de sua desconexão.

Apesar desta nova modalidade de licitação oferecer mudança no relacionamento Estado e Cidadão, para os munícipes de Almirante Tamandaré, está prejudicado devido às restrições de acessibilidade da internet. No entanto, isso não altera e nem ofusca a competitividade, muito pelo contrário, em análise a diversos processos licitatórios de métodos tradicionais em relação aos pregões eletrônicos, ficou evidente que na maioria dos casos há um aumento de mais de cinquenta por cento de interessados em participar dos pregões eletrônicos, uma vez que a

cobertura é nacional, o que se observa, é que nas modalidades tradicionais, há um registro maior de participantes de licitantes locais, ou seja irrelevante.

Desta forma, é bem possível que o único que fica prejudicado é o comércio local, interessado em participar, devendo estes, de alguma forma, buscar mecanismos alternativos para participar das licitações do município de Almirante Tamandaré. Como por exemplo, acessar a internet por celular, ou se deslocar por meio de pessoa designada para ambientes que oferecem acesso a banda larga, a partir do momento que o comércio local está apto para participar dos processos licitacionais de sua municipalidade. Significa dizer estar apto para vender para outros Estados da Federação, deixando de lado o tradicionalismo da venda local.

4.3.1. Aspectos institucionais dos serviços comuns

A utilização do pregão eletrônico na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré, destina-se, exclusivamente, à contratação de bens e serviços comuns, conforme disposições contidas na legislação vigente.

O Decreto Municipal 31/2005, regulamenta a utilização de forma facultativa o uso para contratação de bens e serviços comuns, tendo como base a Lei 10.520/02 e o Decreto Federal 5.504/05. Diz que, no seu parágrafo primeiro, bens e serviços comuns são aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais no mercado.

O parágrafo segundo do mesmo art. .Exclui o uso da modalidade de pregão eletrônico para as contratações de obras e serviços de engenharia, as locações imobiliárias e as alienações em geral.

O art. 4º, § 1º do Decreto nº 5.504, de 2005. Regulamenta as contratações para aquisição de bens e serviços comuns para entes públicos ou privados, realizadas com recursos públicos da União, repassados mediante celebração de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos, será obrigatório o emprego da modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica.

Apesar de o pregão não ser aplicado na contratação de obras de engenharia, alienações e locações imobiliárias, a Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré vem contratando serviços de engenharia pelo pregão eletrônico.

O que ocorre na realidade é uma confusão ao interpretar a lei. Já que a lei fala não se podem contratar serviços de engenharia, na verdade a lei se refere a

serviços de obras de engenharia civil. Portanto, serviços de engenharia de natureza comum, pode sim ser contratados. A título de exemplo, a Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré, recentemente contratou na modalidade de pregão eletrônico, serviços e fornecimento de peças de iluminação pública, onde, no edital no item qualificação técnica, buscava engenheiro elétrico, com registro atualizado em órgão competente.

A Lei que instituiu o pregão define bem o serviço com, esta mesma lei (Lei 10.520/2002) outorgou à administração pública discricionariedade técnica para definir, em cada caso concreto, o que é serviço comum e bem.

4.3.2. Aspectos institucionais do pregão eletrônico

A Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré vem se beneficiando da tecnologia da informação disponibilizada pelo Banco do Brasil, para realização das contratações municipais, por meio eletrônico, bem como oferecendo aos cidadãos do município a possibilidade de acompanhamento das compras pela internet a qualquer momento, tornando os processos transparentes, conforme figura abaixo:



FIGURA 4.3.2 – DEMONSTRATIVO DA VINCULAÇÃO DO PREGÃO ELETRÔNICO NA INTERNET - FONTE www.licitacoes-e.com.br em 08 de junho de 2009

Destaca-se ainda o enquadramento do pregão eletrônico, pela prática da impessoalidade. Uma vez que os fornecedores não têm contato direto com o pregoeiro, bem como o pregoeiro não tem conhecimento da identificação dos

mesmos, somente após o encerramento da disputa é que o sistema apresenta um relatório informando a razão social de cada um e o valor final oferecido.

O uso do pregão eletrônico como instrumento indispensável ao gestor urbano do município de Almirante Tamandaré, está devidamente regulamentado pelo Decreto 31/2005.

Em acompanhamento de uma disputa, foi possível visualizar que o processo é dinâmico e impessoal. Na primeira fase se a licitação tiver mais de um lote, o prazo máximo para cada lote é definido pelo pregoeiro em edital, (2 minutos), após o sistema abre um tempo aleatório que varia de zero a trinta minutos.

Os pregões eletrônicos vêm sendo publicados regularmente no Diário Oficial do Município e em jornal de grande circulação local do extrato do instrumento convocatório, constando informações resumidas da licitação, bem como o endereço eletrônico onde ocorrerá a sessão pública.

4.3.3. Aspectos institucionais do pregoeiro e apoio

A nomeação do Pregoeiro e Apoio foi regulamentada pela Portaria nº 11 de 21 de janeiro de 2008, para realização dos serviços durante o ano de 2008. Para o ano de 2009, a Portaria é de número 21 de 05 de janeiro de 2009.

O art. 6º do Decreto Municipal 31/2005, que regulamenta o uso do pregão eletrônico, destaca as atribuições do pregoeiro:

- 1º) Conduzir o procedimento, inclusive na fase de lances;
- 2º) Credenciar os interessados, mediante a verificação dos documentos que comprovem a existência de poderes para formulação de propostas, lances e demais atos inerentes ao certame;
- 3º) Receber a declaração dos licitantes de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação, bem como os envelopes de propostas e os envelopes de documentos;
- 4º) Analisar as propostas e desclassificar aquelas que não atenderam os requisitos previstos no edital;
- 5º) Classificar as propostas segundo a ordem crescente de valores ao final ofertados e a decidir motivamente quando à aceitabilidade do menor preço;
- 6º) Adjudicar o objeto do certame ao licitante vencedor, se não tiver havido na sessão pública a declaração de intenção motivada de interpretação de recurso;

7º) Elaborar a ata da sessão pública que conterá sem prejuízo de outros elementos o registro.

Para que o pregoeiro possa realizar os pregões eletrônicos na Prefeitura, inicialmente, deverá ter curso de capacitação específica realização por instituição credenciada para poder exercer a função de pregoeiro, (Decreto Municipal 31/2005, art. 4º).

Em atendimento ao art. 5º do mesmo Decreto, a Comissão de Apoio, pertencem ao quadro efetivo da prefeitura.

A Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré, desde a implantação do pregão eletrônico até a presente data utiliza o pregão do Banco do Brasil (www.licitacoes-e.com.br).

Só é possível a realização dos pregões eletrônicos pelo pregoeiro mediante chave de identificação e senha, inclusive para os licitantes, esta senha e chave de identificação é fornecida pelo Banco do Brasil, vejamos figura abaixo:

FIGURA 4.3.3 – DEMONSTRATIVO DE ACESSO IDENTIFICADO PELO PREGOEIRO OU APOIO FONTE www.licitacoes-e.com.br em 08 de junho de 2009.

4.4. Análise dos aspectos contratuais

Em Almirante Tamandaré, os editais de licitações na modalidade de pregão eletrônico acompanham a minuta de contrato, que tem como base a fase interna da licitação bem como o edital.

Nele estão contidas todas as obrigações da prefeitura neste caso a contratante, e da contratada, o licitante contratado.

Após adjudicada pelo pregoeiro e homologada pela autoridade competente, o licitante vencedor é convidado para assinatura de contrato em um prazo não superior a três dias úteis, conforme determina a lei de licitação e contratos administrativos, nº 8.666/93, art. 64º.

Os contratos firmados de um lado pela prefeitura, e de outro o particular, tendo como consequência o firmamento de negociação por meio de licitação em especial na modalidade de pregão eletrônico, vem sendo confeccionada de forma regular.

Em análise ao contrato administrativo firmado em outubro de 2007, que teve como objeto a contratação de diversas empresas para fornecimento de material de consumo de odontologia e enfermagem, foi possível visualizar que de fato trata-se de uma exata amarração do edital. Contemplando inclusive, cláusulas definidas das obrigações tanto por parte da administração pública municipal, como por parte do licitante contrato. A título de exemplo:

- a)** a obrigação do licitante de oferecer garantia de doze meses pelas peças e materiais oferecidos, pelo fabricante;
- b)** apresentação de garantia de execução de contrato, em conformidade com o art. 56 da lei de licitação e contratos administrativos;
- c)** de substituir imediatamente os materiais com defeitos de fabricação sem ônus para o município;
- d)** penalidades e multas amarradas no contrato pela falta total ou parcial da execução do contrato, (art. 87º, Lei 8.633/93).

O fato é que, de acordo com a Lei de Licitações e Contratos Administrativos, bem como suas alterações, as peças se completam entre si, isso quer dizer que caso alguma obrigatoriedade não estiver elencada no contrato, não significando que tanto o contratado como contratante esteja desobrigados de cumprir questões de ordem legal, aplica-se o dispositivo previsto no processo como um todo, ou seja, questões previstas tanto na fase interna da licitação, bem como no edital, caso não esteja contemplado no contrato, se aplica-se da mesma forma, e ainda, não havendo anotações nas referidas peças, aplica-se o dispositivo legal se for o caso.

A assinatura do contrato nada mais é do que uma formalidade, as obrigações das partes já estão seladas, quando do lançamento da mesma pela contratante, e da inserção do futuro contratado no processo, no caso do pregão passa a contar a

partir do momento em que ele se inscreve para participar da licitação, momento em que registra sua proposta inicial no sítio do Banco do Brasil.

5. ANÁLISE DA GESTÃO NA PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMIRANTE TAMANDARÉ

Esse capítulo descreve as análises referentes à gestão relacionada com os processos de pregão eletrônico na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré. Atende o segundo construto proposto na metodologia da pesquisa.

5.1. Análise da formação de cartéis

Dentre os processos licitatórios analisados, efetuou-se um comparativo entre as modalidades tradicionais e a nova modalidade denominada pregão eletrônico, sendo possível evidenciar que nas licitações de modalidades tradicionais, é bem reduzida a quantidade de licitantes interessados nas licitações e ainda, bem menor a competitividade, em alguns casos apenas um ou dois interessados participaram do procedimento licitacional.

Evidenciou-se, em muitos casos, que a empresa vencedora do certame é a mesma do certame anterior. Desta forma, não sendo possível registrar, significa economia tão desejada, e ainda, frustrando a competitividade, deixando margem para a formação de cartéis, em especial, nas modalidades tradicionais para aquisição de “tênis” para a rede pública de ensino municipal, conforme demonstra a tabela abaixo, ou seja, apenas o pregão eletrônico garante o registro de um número maior de licitantes interessados.

Fornecimento	Modalidade	Quantidade
2005	Tomada de Preços	03
2006*	Tomada de Preços	02
2007	Pregão Eletrônico	16
2008	Pregão Eletrônico	22
2009	Pregão Eletrônico	19

TABELA 5.1.A – DEMONSTRATIVO DE INTERESSADOS EM PARTICIPAR DAS LICITAÇÕES PARA AQUISIÇÃO DE TÊNIS

No processo de licitação realizado no ano de 2006 para aquisição de tênis para distribuição na rede pública de ensino municipal, conforme quadro acima, foi

possível o pesquisador estar presente em todas as sessões até a homologação da licitação.

Em um determinado momento da sessão o representante legal da empresa, que neste caso era distribuidor, solicita a palavra, em seguida pede para desistir da disputa, desta forma, a segunda empresa que era fabricante seria a vencedora do certame, felizmente o pedido dele não foi atendido pelo Presidente da Comissão Permanente de Licitação, se assim o fizesse, no final a empresa que ficaria isolada no processo, tinha em sua proposta de preços, valor a maior na casa de 35% em relação à licitante que buscava desistir da licitação.

Após analisar o edital de licitação, percebeu-se que no seu bojo estava evidente que as empresas que apresentaram os envelopes de habilitação e proposta de preços, não poderiam desistir da disputa sob pena de serem declaradas suspensas de licitar no município por um período de até dois anos, conforme dita a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Art. 87, item III).

A intenção do licitante de desistir sugere que ambos teriam entrado em um acordo para que de certa forma ambos obtivessem vantagens financeiras. (ex. o fabricante entrega e paga uma comissão para o distribuidor desistente).

Poderia ser considerada uma justificativa o fato de apenas duas empresas participarem da licitação na modalidade tradicional, a questão que no Paraná, segundo informação, existem poucas empresas do ramo, boa parte em Santa Catarina, Belo Horizonte, Mato Grosso e São Paulo, desta forma, o custo de traslado para participar das sessões públicas, bem como o de entrega, tenham contribuído para a não participação de um maior número de interessados. Facilitando a possibilidade de registro de formação de cartel nas licitações do município.

A contratação de empresa para realização de serviços de iluminação pública não foi diferente:

Ano	Modalidade	Quantidade
2005	Tomada de Preços	01
2006	Concorrência	03
2007	Pregão Eletrônico	49
2008	Pregão Eletrônico	45

**TABELA 5.1.B – DEMONSTRATIVO DE PARTICIPAÇÃO
DE LICITANTES NAS LICITAÇÕES DE AQUISIÇÃO DE TENIS**

Chama a atenção o fato de que, em ambos os anos a mesma empresa foi vencedora do certame, apesar de ter substituído a modalidade tradicional para pregão eletrônico, em 2007 e 2008, em 2009, até a presente data não há registro de uma nova contratação.

Ou seja, o contrato foi renovado, até porque a Lei 8.666/93 permite em seu art. 57, item III, até o limite de sessenta meses, exclusivamente para serviços continuados, desde que se tenha anotação no PPA.

Na modalidade tradicional, pode-se observar a não obtenção de grandes economias na referida contratação, muito provavelmente em função de não haver uma competição ideal, tem-se a questão nas modalidades tradicionais, dos certames acontecerem de forma presencial, pois afinal, é o que dita a lei de licitação, que define as modalidades tradicionais (tomada de preços, concorrência, convite).

Desta forma, facilita o contato com os licitantes e demais membros da Comissão Permanente de Licitação.

Muitas vezes, segundo o Presidente da Comissão Permanente de Licitação, perde-se o controle da situação, passando até por constrangimento, não restando outra atitude, que não a de revogar a licitação, e posteriormente republicação.

Como exemplo, cita-se a licitação de contratação de empresa para fornecimento de “cercas e alambrados” ou “contratação de empresa para fornecimento de tubos de concretos”, ambas em 2007, estas foram lançadas na modalidade tradicional, mais especificamente na modalidade de Tomada de Preços, não restou outra atitude do Presidente, e demais membros, em optar pela revogação da licitação, pelo simples motivo da evidência da tentativa de formação de cartel.

Posteriormente, foi republicada a referida licitação na modalidade de pregão eletrônico, findando com sucesso absoluto.

Segundo pessoa responsável pelo setor de compras e licitação, a opção pela modalidade de licitação é discricionária de acordo com a Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Sendo assim vem se optando, na sua grande maioria, pela opção do pregão eletrônico na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré, salvo as proibições de Lei. No caso das duas tentativas de aquisição pela modalidade tradicional, acima descrita, justificou o responsável que a opção pela modalidade tradicional se procedeu em atendimento ao Secretário de Obras e Infra Estrutura, tendo como justificativa a tentativa de se buscar fornecedores locais, e

ainda para facilitar a logística de entrega nos canteiros de obras e pavimentações de forma fracionada, ou seja, podendo ser mais de uma vez por dia.

Estas informações são formatadas no termo de referência, na fase interna no procedimento de compras alias, essa pratica vem sendo comum na prefeitura para forçar a não aplicabilidade da instrumento do pregão eletrônico.

Uma das formas que poderia ser identificado ou caracterizado como fraude ou formação de cartéis é quando os possíveis fornecedores ou interessados em participar do certame combinam preços idênticos, geralmente acima do preço máximo previsto no edital, ou então, quando nenhuma empresa participa, obrigando a administração, declarar a licitação como sendo “fracassada”, e posteriormente após uma reavaliação da formação do preço estimado, republicar do edital, já que a legislação norteadora das compras públicas em hipótese alguma permite contratar com valores acima dos estimados no Edital de licitação.

Entre os riscos mais comuns, pode-se considerar o superfaturamento, e de direcionamento pré-determinado dos fornecedores. É muito importante destacar que algumas funções não são segregadas, como por exemplo: aquele que solicita a compra, ou aquele que responde pela secretaria de fazenda (financeiro), entre outros, em hipótese alguma deve ser membro da comissão de licitação, tão pouco o pregoeiro oficial, desta forma, se não haver função cumulativa, diminui a chance de manipulação nos processos de licitação.

O representante legal da Secretaria de Projetos, (2007 e 2008) acumula funções de responsável pela execução de algumas obras no município. Se não bastasse em 2008, foi nomeado pelo Gestor Municipal, Presidente da Comissão Especial de Obras.

Em momento algum essa nomeação poderia ter acontecido, o Gestor Municipal, apresenta dificuldades em nomear colaborador capaz de exercer a função devido o registro de *déficit* de colaboradores qualificados.

Outra situação que chama a atenção, e de certa forma poderia chamar a atenção dos órgãos de fiscalização, é que anualmente a prefeitura vem contratando empresa especializada para fornecimento de “expurgo de calcário”. Também conhecido pela cultura local, com pedrisco, trata-se na verdade de sobras da extração das jazidas de minério denominado calcário, que se aplica na base das estradas secundárias do município. (+/- 111 km)

Entre os anos de 2005 e 2006 a mesma licitante arrematou a licitação, no entanto para os anos de 2007, observa-se o registro de outra empresa uma vez que no referido ano foi utilizado o instrumento do pregão eletrônico. No entanto, observou-se que os atores sociais envolvidos são os mesmos:

Modalidade	Ano	Aquisição (R\$)	Economia (R\$)	Participantes
Tomada de Preços	2005	470.400,00	2.100,00	01
Concorrência	2006	1.094.400,00	124.200,00	02
Pregão eletrônico	2007	1.213.000,00	485.750,00	05

TABELA 5.1.C – DEMONSTRATIVO DE PARTICIPAÇÃO
DE LICITANTES NA LICITAÇÃO DE EXPURGO DE CALCÁRIO

O uso do pregão eletrônico como instrumento de compras ao gestor municipal de Almirante Tamandaré, vem contribuindo para a inibição de formação de cartel e fraude nas contratações municipais, oferecendo maior transparência e segurança para o gestor municipal. Porém, não garante segurança total no que diz respeito à economicidade, transparência, competitividade e formação de cartel, na sua totalidade em algumas contratações mais tradicionais (objetos repetidos) principalmente.

Outro problema identificado foi na gestão dos contratos administrativos de origem licitatória.

Embora o pregão eletrônico colabore para a diminuição da corrupção, ampliação da competitividade, economicidade, nos processos de compras de forma significativa. Há registro de dificuldades de negociações e na condução dos contratos administrativos, no que diz respeito a sua gestão em especial nas contratações de bens, pois demonstra uma grave dificuldade por parte dos gestores municipais na gestão e controle dos saldos existentes.

Os riscos de punição que o particular poderá sofrer são relativamente pequenos se comparados aos ganhos deles, e daqueles que, permitem irregularidades, que se pode obter na condução de forma equivocada dos contratos administrativos de origem licitatória.

Desta forma, o estímulo dos gestores municipais e sociais corruptos a praticarem tais atos ilícitos, é comum.

Infelizmente, a corrupção se mostra habitual na rotina de muitos órgãos do poder público, principalmente quando se refere aos projetos de alto valor. Alguns

gestores municipais e atores públicos chegam a se especializar na elaboração de estratégias para esse fim, em uma verdadeira engenharia do crime, que na maioria das vezes nada acontece aos autores no que diz respeito às punições, embora previsto na legislação pertinente.

O pregão eletrônico contribui diretamente para a inibição de fraude, pois as ofertas de lances são instantâneas, não havendo tempo para combinação. Este sistema de acordo com a lei do pregão, não permite a identificação dos fornecedores, somente após o encerramento do certame, desta forma fica impossível que as partes formem cartel, ou que o processo seja manchado com indícios de fraude.

Outro diferencial que contribui para a diminuição da formação de cartel é que, após o encerramento do tempo previsto em edital para disputa, o sistema do Banco do Brasil abre um tempo extra também conhecido como tempo randômico, para disputa que varia de zero a trinta minutos sem o controle do Pregoeiro, para cada licitação ou para cada lote. Tempo este previsto na Lei do Pregão, o Decreto 5.450/05, art. 7º:

O sistema eletrônico encaminhará aviso de fechamento iminente dos lances, após o que transcorrerá período de tempo de até trinta minutos, aleatoriamente determinado, findo o qual será automaticamente encerrada a recepção de lances.

Mesmo o pregoeiro só irá saber o nome de todos os participantes após o encerramento do certame, quando o sistema permite gerar um relatório de todos os participantes, demonstrando os dados cadastrais, a proposta inicial por ordem de valor e todos os lances, na mesma ordem, sendo assim, nem mesmo o pregoeiro, teria condições de contribuir para a ocorrência de fraude.

Outro mecanismo muito importante que o sistema oferece é que, pelo fato de a divulgação ser ampla, aumenta assim o número de participantes, desta forma dificulta e muito a formação de cartel.

5.2. Análise da transparência

A transparência nos processos de compras públicas está diretamente relacionada com a participação em larga escala por empresas interessadas em ser fornecedora na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré, sua evidência fica

mais clara, quando do registro de diversas empresas participando da licitação bem como a escola sábia dos veículos de comunicação a ser utilizado.

Desta forma, a escolha de jornais de grande circulação para promover a publicidade das licitações em atendimento ao instituto legal, em muito contribui para a transparência das licitações, em especial, quando utilizado modalidades tradicionais, já que o pregão eletrônico acontece por meio da internet. Vejamos quadro(s) abaixo(s):

Modalidade	Ano	Participantes
Tomada de Preços	2005	02
Tomada de Preços	2006	04
Pregão Eletrônico	2007	23
Pregão Eletrônico	2008	34

TABELA 5.2.A – DEMONSTRATIVO DA TRANSPARÊNCIA NAS LICITAÇÕES REFERENTE AQUISIÇÃO DE UNIFORMES ESCOLARES

Modalidade	Ano	Participantes
Tomada de Preços	2005	02
Tomada de Preços	2006	04
Pregão Eletrônico	2007	37
Pregão Eletrônico	2008	42

TABELA 5.2.B- DEMONSTRATIVO DA TRANSPARÊNCIA NAS LICITAÇÕES REFERENTE AQUISIÇÃO DE MOCHILAS ESCOLARES

Modalidade	Ano	Participantes
Tomada de Preços	2005	02
Tomada de Preços	2006	02
Pregão Eletrônico	2007	11
Pregão Eletrônico	2008	23

TABELA 5.2.C DEMONSTRATIVO DA TRANSPARÊNCIA NAS LICITAÇÕES REFERENTE AQUISIÇÃO DE TENIS ESCOLARES

Modalidade	Ano	Participantes
Tomada de Preços	2005	02
Tomada de Preços	2006	06
Pregão Eletrônico	2007	24
Pregão Eletrônico	2008	33

TABELA 5.2.D DEMONSTRATIVO DA TRANSPARÊNCIA NAS LICITAÇÕES REFERENTE AQUISIÇÃO DE TENIS ESCOLARES

As aquisições dos objetos descritos acima tratam-se de doações à rede pública municipal de ensino, que atende aproximadamente doze mil alunos anualmente.

Em análise aos processos de compras do ano de 2006, foi possível visualizar que o jornal selecionado para publicação das licitações, muito provavelmente não tenha sido uma boa escolha (Diário Popular), apesar de atender a exigência da Lei, trata-se de jornal de pouca tiragem no Estado do Paraná.

E ainda, poderia ter ampliado a publicidade, se tivesse utilizado o sítio da prefeitura para aumentar a divulgação, podendo ainda, por exemplo, publicar no jornal Gazeta do Povo ou Imprensa Oficial do Estado.

A Lei Ordinária de Almirante Tamandaré, nº 1.217/2006, mais especificamente no seu art. 16, seção III criou a Secretaria Municipal de Controladoria com diversas atribuições, entre elas o acompanhamento e a emissão de pareceres referente aos processos de compras municipais.

No entanto, em todos os processos licitatórios analisados, em momento algum encontra-se acostado o referido parecer.

5.2.1. Controladoria municipal

A Secretaria Municipal de Controladoria foi criada com objetivo de contribuir no que diz respeito aos controles internos, de interesse da coletividade, como por exemplo, contratações públicas, tais como convênios, licitações, parcerias com o terceiro setor, gestão de contratos administrativos, acompanhamento, na evolução contábil e financeira do município entre outras.

A criação de um “Sistema de Controle Interno”, com normas bem definidas no que diz respeito aos objetivos da Secretaria Municipal de Controladoria, muito contribuiria para a transparência nos processos de compras. No entanto, até o presente momento (06/2009), o município tem a disponibilidade apenas um colaborador no setor de controladoria, tornando impossível atender toda a demanda do município.

Outra tarefa indispensável da Controladoria é em respeito ao art. 74º da Constituição Federal combinado com o art. 62º da Lei Complementar 202/2000, que é informar o Tribunal de Contas sobre irregularidades ou ilegalidades apuradas em tomada em relação às contas públicas, em especial informar a indicação das

providências adotadas, ou o que foi feito para buscar o ressarcimento de eventuais danos causados ao erário público, bem como corrigir e evitar novas falhas em procedimentos administrativos.

Entre outras atribuições a Lei Complementar 200/2000, tem por objetivo garantir o uso adequado dos recursos públicos financeiros, oferece:

- propor aos Chefes dos Poderes, quando necessário, atualização e adequação das normas de Controle Interno para os atos da administração;
- programar e organizar auditorias nas Unidades Operacionais, com periodicidade pelo menos anual;
- programar e organizar auditorias nas entidades ou pessoas beneficiadas com recursos públicos, entre outros.

Entende-se que, com a criação do Sistema de Controle Interno, estaria traçando os objetivos gerais, a título de exemplo, apoiar tanto o Poder executivo municipal. Bem como o Tribunal de Contas no exercício de suas funções de exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Sistema de Controle Interno, quanto aos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções, renúncia de receita, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, eficácia, efetividade e equidade.

Desta forma fica prejudicado o controle das atividades da atual administração Tamandareense que tem por objetivo, oferecer transparência nos processos que buscam atender o interesse dos munícipes, uma vez que, apesar de se ter criado a pasta, porém não a criação de uma equipe de gestores municipais, para organizar a ferramenta do controle interno de deliberação da do setor de controladoria.

5.3. Análise da economicidade

Em análise a diversos processos de compras, disponibilizados pelos gestores públicos da Prefeitura, em especial os de pregão eletrônico, foi possível visualizar que qualquer fornecedor pode obter informações e participar do pregão de qualquer local do país, a qualquer tempo. Possibilitando ampliação da concorrência entre fornecedores e, conseqüentemente, contribuir para a diminuição do preço, garantindo assim, o registro da economia em processos isolados de contratação na Prefeitura, por meio de pregão eletrônico.

Não apenas a Prefeitura economiza com as compras por meio de pregão eletrônico, mas os próprios licitantes (o particular) têm seus gastos reduzidos por não precisarem mais enviar representantes para as participações em licitações presenciais aquelas de modalidades tradicionais, desta forma reduz os custos indiretos incorporados no seu produto final, ou seja, reduz o custo final de cada venda, garantindo assim um item de economia para o licitante.

O fato de não haver despesas para o licitante (particular) tais como, traslado, estadia, alimentação entre outros, contribui diretamente para a redução de custos seja ele direto ou indireto, proporcionando ofertas vantajosas ao município, ampliando a competição e reduzindo o custo de aquisição para a Prefeitura.

O novo sistema permite, ainda, que a empresas licitantes ampliem suas ofertas durante o processo licitatório por meio da internet, uma vez que as vendas acontece por meio da tecnologia da informação, ou seja, venda virtual, desobrigando o licitante também conhecido de o particular, muitas vezes de apresentar amostra de seus produtos, bastando apenas apresentar folder, ou projeto, por meio da internet ou por correspondência.

No ano de 2005, por ser o primeiro ano de implantação do pregão eletrônico mais especificamente no início do segundo semestre, mesmo assim foi possível visualizar grande economia. Vejamos:

Durante o ano de 2005, a prefeitura municipal realizou oitenta e seis procedimentos licitatórios, dos quais, três procedimentos foram na modalidade tradicional denominada concorrência, obtendo uma economia não superior R\$ 36.883,83 (trinta e seis mil, oitocentos e oitenta e três reais e oitenta e três centavos), que representa 1,05% de economia.

Já na modalidade tradicional denominada convite realizou 38 procedimentos, obtendo uma economia de R\$ 110.949,35 (cento e dez mil, novecentos e quarenta e nove reais e trinta e cinco centavos), equivalente a 5% de economia.

Já com a utilização da modalidade tradicional denominada tomada de preços, a prefeitura realizou dezoito procedimentos de compras, obtendo uma economia de R\$ 1.959.808,66 (um milhão, novecentos e cinquenta e nove mil, oitocentos e oito reais e sessenta e seis centavos), representando assim uma economia de 23,94%.

Por fim, apesar de implantar a nova modalidade denominada pregão eletrônico apenas no início do segundo semestre do ano de 2005, foi possível findar vinte e sete procedimentos de compras, obtendo assim uma economia de R\$

605.816,39 (seiscentos e cinco mil oitocentos e dezesseis reais e trinta e nove centavos), o que representou 21,60% de economia.

No ano de 2006, o cenário das compras municipais, apresentou uma significativa mudança de grande relevância para o município onde, mais de 60% das licitações municipais foram realizadas com a utilização da nova modalidade denominada pregão eletrônico. Vejamos:

A prefeitura municipal de Almirante Tamandaré realizou e concluiu oitenta e quatro procedimentos licitacionais, sendo que apenas, cinco procedimentos foram utilizados à modalidade tradicional, denominada convite, obteve-se uma economia de R\$ 65.999,52 (sessenta e cinco mil novecentos e noventa e nove reais e cinquenta e dois centavos).

Já a modalidade tradicional denominada tomada de preços, foram realizados vinte e três procedimentos, onde se obteve uma economia de R\$ 1.331.485,28 (um milhão trezentos e trinta e três mil, quatrocentos e oitenta e cinco reais e vinte e oito centavos).

Para a modalidade tradicional denominada concorrência, foram realizados cinco procedimentos, onde se obteve uma economia de R\$ 124.200,00 (cento e vinte e quatro mil e duzentos reais).

Por fim, com a utilização da nova modalidade denominada pregão eletrônico, a prefeitura municipal realizou cinquenta e um procedimentos licitacionais, obtendo assim uma economia de R\$ 1.422.252,29 (um milhão quatrocentos e vinte e dois mil duzentos e cinquenta e dois reais e vinte e nove centavos). Conforme tabela abaixo:

MODALIDADE	VALOR DO EDITAL	VALOR DE AQUISIÇÃO	ECONOMIA R\$	ECONOMIA %
Convite	179.571,64	113.572,12	65.999,52	36,75%
T.P.	4.727.802,87	3.396.317,59	1.331.485,28	28,16%
Concorrência	1.218.600,00	1.094.400,00	124.200,00	10,19%
Pregão	5.031.550,93	3.609.298,64	1.422.252,29	28,27%
TOTAL	11.157.525,44	8.213.588,35	2.943.937,09	26,39%

TABELA 5.3 - DEMONSTRATIVO DA ECONOMIA NAS LICITAÇÕES
REFERENTE O ANO DE 2006

Em análise a alguns procedimentos de compras, em especial na fase interna, momento em que o representante legal da Secretaria solicitante realiza pesquisa de mercado para assim poder definir o valor máximo da contratação e posteriormente enviar o processo a secretaria de fazenda para solicitar informação quanto à disponibilidade financeira, como por exemplo, de compra de kits escolares,

uniformes escolares, material de expediente, material de higiene e limpeza, suprimento para informática, entre outros, independente da definição pelo setor de compras e licitação, da modalidade licitatória a ser definida, a pesquisa de mercado vem oferecendo distorções bastante significativa nos resultados finais dos procedimentos de compras no que diz respeito à real economia obtida.

A aquisição de “uniformes escolares”, para fornecimento em 2006, a Prefeitura Municipal utilizou a modalidade denominada tomada de preços, onde o valor do edital era de R\$ 680.765,35 (seiscentos e oitenta mil setecentos e sessenta e cinco reais, e trinta e cinco centavos), sendo que o valor de aquisição foi de R\$ 400.893,75 (quatrocentos mil, oitocentos e noventa e três reais, e setenta e cinco centavos), desta forma, registrando uma economia de R\$ 279.871,60 (duzentos e setenta e nove mil, oitocentos e setenta e um reais e sessenta centavos), representando 41% (quarenta e um por cento).

Em 2007 foi utilizada a nova modalidade denominada pregão eletrônico, onde o valor do edital era de R\$ 523.473,90 (quinhentos e vinte três mil quatrocentos e setenta e três reais, e noventa centavos); e o valor de aquisição foi de R\$ 197.999,00 (cento e noventa e sete mil, novecentos e noventa e nove reais), desta forma, registrando uma economia de R\$ 325.474,90 (trezentos e vinte e cinco mil quatrocentos e quarenta e quatro reais, e noventa centavos), que representa 62% (sessenta e dois por cento).

Na aquisição de “mochilas escolares”, para fornecimento em 2006, a Prefeitura Municipal utilizou a modalidade denominada tomada de preços, onde o valor do edital era de; R\$ 194.556,00 (cento e noventa e quatro mil quinhentos e cinquenta e seis reais); sendo que o valor de aquisição foi de R\$ 122.202,10 (cento e vinte e dois mil, duzentos e dois reais e dez centavos), desta forma, registrando uma economia de R\$ 72.353,90 (setenta e dois mil, trezentos e cinqüenta e três reais e noventa centavos), que representa 37% (trinta e sete por cento).

Já para fornecimento em 2007 foi utilizado à nova modalidade denominada pregão eletrônico, onde o valor do edital era de R\$ 172.875,90 (cento e setenta e dois mil oitocentos e setenta e cinco reais e noventa centavos); sendo que o valor de aquisição foi de R\$ 57.483,56 (cinquenta e sete mil quatrocentos e oitenta e três reais e cinquenta e seis centavos), desta forma, registrando uma economia de R\$ 115.392,34 (cento e quinze mil, trezentos e noventa e dois reais e trinta e quatro centavos), que representa 75% (setenta e cinco por cento).

Na aquisição de “tênis escolares”, para fornecimento em 2006, a Prefeitura Municipal utilizou a modalidade denominada tomada de preços, onde o valor do edital era de; R\$ 313.488,00 (trezentos e treze mil quatrocentos e oitenta e oito reais); sendo que o valor de aquisição foi de R\$ 215.523,00 (duzentos e quinze mil, quinhentos e vinte e três reais), desta forma, registrando uma economia de R\$ 97.965,00 (noventa e sete mil novecentos e sessenta e cinco reais), que representa 31,25% (trinta e um por cento).

Já para fornecimento em 2007 foi utilizado a nova modalidade denominada, pregão eletrônico, onde, o valor do edital era de R\$ 605.507,90 (seiscentos e cinco mil quinhentos e sete reais e noventa centavos); sendo que o valor de aquisição foi de R\$ 206.576,53 (duzentos e seis mil, quinhentos e setenta e seis reais e cinqüenta e três centavos), desta forma, registrando uma economia de R\$ 398.931,37 (trezentos e noventa e oito mil novecentos e trinta e um reais e trinta e sete centavos), que representa 55% (cinqüenta e cinco por cento).

Na aquisição de “kits escolares”, para fornecimento em 2006, a Prefeitura Municipal utilizou a modalidade denominada tomada de preços, onde o valor do edital era de; R\$ 516.823,72 (quinhentos e dezesseis mil oitocentos e vinte e três reais e setenta e dois centavos); sendo que o valor de aquisição foi de R\$ 229.912,57 (duzentos e vinte e nove mil, novecentos e doze reais, e cinqüenta e sete centavos), desta forma, registrando uma economia de R\$ 229.912,57 (duzentos e vinte e nove mil, novecentos e doze reais e cinqüenta e sete centavos), que representa 55% (cinqüenta e cinco por cento).

Já para fornecimento em 2007 foi utilizado a nova modalidade denominada, pregão eletrônico, onde o valor do edital era de R\$ 605.507,90 (seiscentos e cinco mil quinhentos e sete reais e noventa centavos); sendo que o valor de aquisição foi de R\$ 206.576,53 (duzentos e seis mil quinhentos e setenta e seis reais e cinquenta e três centavos), desta forma, registrando uma economia de R\$ 398.931,37 (trezentos e noventa e oito mil novecentos e trinta e um reais e trinta e sete centavos), que representa 66% (setenta e seis por cento).

Apesar de ficar evidente que as porcentagens de economia registrada nos processos de compras acima descritos não condizem com a realidade de mercado, pois os preços estimados muitas vezes estão bem acima do praticado no mercado, significa dizer que ainda com o registro dessa anomalia percebe-se que com a utilização do pregão eletrônico em 2007, foi possível contratar, embora a

porcentagem de economia fosse bem maior, quer dizer que os preços contratados ao final estão próximos ou exatamente o praticado no mercado, sendo assim pode-se dizer que o pregão eletrônico além de garantir o registro de economia, garante a contratação com preços reais de mercado, ainda que o preço estimado esteja equivocado.

Estimar valores editálicos de forma superfaturada poderá comprometer a elaboração da peça orçamentária do ano seguinte, bem como bloquear valores econômicos desnecessários, comprometendo assim o fluxo de caixa da prefeitura.

A economicidade está diretamente relacionada com a agilidade do processo, em termos gerais significa dizer que, pelo fato de primeiro se conhecer os preços iniciais, denominado proposta inicial, e após a abertura da sala virtual para iniciar a disputa, tendo como resultado o registro do menor lance, isso quer dizer que aqueles licitantes que tenha o registro final de seus preços bem acima do menor preço, provavelmente não serão convocados para darem continuidade no processo de compras da Prefeitura, ficando liberados desde já para participarem de outros processos de licitação, otimizando o tempo do gestor municipal designado.

Outra forma de garantir economia, muito provavelmente, seria a criação do instrumento denominado **“registro de preços”**. Para tanto, se faz necessário a criação de uma comissão especial, ou ainda a criação de um sistema denominado **“cadastro de fornecedores”**, com atualizações contínuas da documentação de habilitação das empresas interessadas, ambas os instrumentos deve, via de regra, o Prefeito designar por decreto os colaboradores, dinamizando os trabalhos da Comissão Permanente de Licitação, e do Pregoeiro.

5.3.1. A economicidade e o registro de preços

O registro de preços tem previsão legal no art. 15 da Lei 8.666/93, é uma forma simplificada de contratação podendo acontecer exclusivamente na modalidade tradicional denominada concorrência, ou pregão eletrônico, podendo ser utilizada na contratação de prestação de serviços não especializado e bens, até o prazo de doze meses, não podendo ser renovado.

De acordo Niebuhr (2006 p.270):

Dentro da sistemática geral da Lei nº 8.666/93 ou mesmo da Lei nº 10.520/02 (pregão), a administração pública define o que e em que quantidade pretende contratar e os licitantes oferecem propostas, que

abrangem, em regra, toda a quantidade visada. O vencedor da disputa, depois de concluído o procedimento. É convocado pela administração pública para assinar o contrato ou retirar o instrumento equivalente. Com o contrato, o licitante obriga-se a prestar os bens por ele ofertados em licitação e a administração pública obriga-se a recebê-lo todos, pagando por ele.

O registro de preços foge da sistemática geral, introduzindo procedimento que apresenta diversas especificações, prestando a facilitar o gerenciamento de contratos referentes a compras e a serviços, sobretudo nas situações em que a necessidade da administração pública em relação a determinados bens é contínua, como ocorre com material de expediente, com peças, com pneus, com material de limpeza, etc.

Significa dizer que, quando o licitante oferece proposta de preços para todo o quantitativo previsto no edital de convocação (registro de preços), ele informa o lote que irá participar, no entanto oferece o preço unitário do item (ex. registro de preços para o fornecimento de mil cartuchos de impressora, por um período não superior a doze meses).

E ainda, não há assinatura de contrato, e sim, a ata de registro de preços, lá estão contidas todas as informações necessárias, como, por exemplo, quantidade máxima, valor unitário, dados do fornecedor, prazo e local de entrega, entre outros, encerrando do processo na homologação do registro de preços.

Cada emissão de autorização dos serviços ou fornecimento de bens deve-se obrigatoriamente gerar um processo de compras, com os seguintes requisitos:

- 1º)** Ofício solicitando autorização ao ordenador das despesas, neste caso o prefeito, anexando informações mínimas como, por exemplo, justificativa da necessidade e abrangência, quantidade, valor unitário de acordo com o registro de preços realizado anteriormente e indicação do fornecedor homologado, e cópia da ata.
- 2º)** Posteriormente, deve enviar a secretaria de fazenda para informar a disponibilidade orçamentária e bloqueio de valor, com impressão do mesmo.
- 3º)** Neste caso não há necessidade de parecer jurídico haja vista que o referido parecer já foi confeccionado quando da licitação do registro de preços.

Obedecida em especial às formalidades acima, já é possível formalizar o pedido para o fornecedor.

O mais interessante na confecção dos pedidos é que não se tem limite de quantidade, para cada pedido o limite é de ordem financeira exclusivamente, e o limite licitado para cada item e valor unitário.

Não se tendo contrato para gerenciar, fica de certa forma muito mais fácil a gestão administrativa, desta forma não se corre o risco de cometer irregularidades na gestão do contrato como, por exemplo, exceder o valor e quantidade contratada, ou ainda inibe a possibilidade de fraudes, ou falhas administrativas como, por exemplo, o zelo pelo prazo de vigência, ou a necessidade de confecção de aditivo de contrato, entre outros, não significando que pode exceder o limite licitando, é mais um compromisso do financeiro do que da secretaria envolvida.

O Sistema de Registro de Preços foi instituído pelo art. 15º da Lei Federal n.º 8.666/93, que dispõe sobre normas gerais de Licitação e Contratação na esfera pública. O dispositivo em referência determina que Almirante Tamandaré venha aderindo (pegar carona) o registro de preços do Governo do Estado do Paraná, ainda que seja de forma tímida, pois conclui apenas um processo de compra de seis veículos utilitários (junho/09).

As compras, sempre que possível, deverão ser procedidas por meio de sistema de registro de preços, com ampla pesquisa de mercado. Devendo ainda ser publicado trimestralmente para orientação da administração pública, deve ser regulamentado por Decreto Municipal, bem como a Comissão que irá tratar do assunto.

O orçamento municipal na realidade não reflete a real necessidade do município, muitas vezes se faz necessária a suplementação orçamentária, ou então em muitas situações não há disponibilidade financeira para as referidas contratações. Ou seja, tem-se um contrato firmando, previsão orçamentária, mas não há disponibilidade financeira, imaginemos então estourar o valor contratual, principalmente quando estamos falando de milhões de reais em um único contrato, e, pior, o gestor do contrato acaba fazendo o pedido recebendo a mercadoria, no entanto sem que a prefeitura possa pagar.

Para que se possam contratar valores e quantias acima do contrato é preciso confeccionar aditivo de contrato, os referidos aditivos devem passar, via de regra, para o Administrador público autorizar, mediante solicitação do requerente, e confirmação de previsão orçamentária e disponibilidade financeira, anotada pelo setor financeiro.

De acordo com Domakoski, 2008, diz que:

Em geral, os contratos administrativos podem ser alterados a qualquer momento, desde que devidamente justificado, pelo órgão público por meio de Atores Público devidamente qualificado, e autorizado pelo Gestor Municipal. As justificativas podem ser das mais variadas desde que estejam balizadas na Lei de Licitação e Contratos, em especial no art. 65, como por exemplo, em situações que haja modificação do projeto inicial ou das especificações, para poder melhor adequar tecnicamente aos objetivos pretendidos.

Sendo assim, não há ilegalidade em produzir aditivo de contrato, a ilegalidade acontece quando gasta-se acima do valor contratado, de forma aleatória.

5.3.2. A economicidade e as vantagens com a implantação do registro de preços

O Registro de Preços independe de previsão orçamentária. Isso porque não há a obrigatoriedade da contratação, ou seja, os pedidos devem ser feitos de acordo com a necessidade, portanto não há necessidade de se demonstrar a existência do recurso. Essa comprovação só é exigida para se efetivar a contratação. Esse procedimento de compra é adequado à imprevisibilidade de consumo, pois como não há a obrigatoriedade da contratação a administração pública poderá registrar os preços e, somente quando houver a necessidade, efetivar a contratação.

O registro de preços propicia a redução de volume de estoque, pois a administração pública deve requisitar o objeto cujo preço foi registrado somente quando houver demanda, sem a necessidade de manter estoques, desta forma contribui para um financeiro mais sólido. A manutenção e garantia de entrega fica a cargo do fornecedor, que deve estar preparado para realizar as entregas dentro dos prazos pré-estabelecidos quando da efetivação do registro de preços.

Em Almirante Tamandaré no ano de 2008, o planejamento em especial de ordem financeira, não vem sendo tratado como prioridade, desta forma o enfrentamento de uma série de problemas de ordem financeira vem ocorrendo, como, por exemplo, atrasos diversos a pagamentos de fornecedor, se não bastasse, ora extrapola o saldo contratual, ora o prazo de vigência se encerra com saldo alto de contrato e vice versa, sem falar da questão financeira, atualmente a Secretaria de Finanças vem enfrentando uma série de dificuldades para liquidar obrigações para com terceiros.

O que ocorre na verdade é que desde o início do ano de 2005, quando solicita-se informação quanto à disponibilidade orçamentária, para realização de novas licitações, o financeiro apenas informava a rubrica orçamentária, deixando talvez de informar o mais importante que é disponibilidade financeira e orçamentária, comprometendo drasticamente o fluxo financeiro do município.

Entende-se que o atraso injustificado para os prestadores de serviços continuados é de grande relevância (ex. exames médicos), em havendo atrasos no pagamento, é bem provável que o prestador de serviços, bloqueio os referidos serviços ou até mesmo exija a rescisão contratual, o que causaria uma série de problemas para o município no que diz respeito ao atendimento à população.

O art. 11º da Lei 10.520/02 enuncia que as compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuados pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15º da Lei de Licitações e Contratos Administrativos 8.666/92, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

Tal medida incentiva e livra a administração das formalidades e dos longos prazos das licitações nos modelos tradicionais, em especial em relação aos contratos de baixa expressão econômica.

Até o presente momento, não há registro do uso deste instrumento de compras na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré, sua utilização de forma contínua, em muito poderia contribuir para a racionalização dos processos de licitação, redução do volume de contratos a serem administrados, agilidade ao atendimento aos anseios dos munícipes como, por exemplo, rapidez no fornecimento de serviços no setor de saúde, entre outros.

5.3.3. A economicidade e o cadastro de fornecedor

Cadastro de fornecedor, ou registro cadastral, é instrumento indispensável, de uso obrigatório na administração pública, previsto no art. 22º a Lei de Licitação e Contratos Administrativos, em especial para licitações tradicionais denominada tomadas de preços.

A ausência de sua aplicabilidade incorre na ilegalidade por desobediência ao art. 22º da referida Lei.

Sua principal utilidade é apurar previamente as condições ou parte das condições de habilitação dos interessados em participar de futuras licitações, tendo sempre como vigência a data de validade de cada documento, previsto no seu próprio bojo.

Tem por principal função imprimir celeridade à licitação independentemente da modalidade licitatório empregada, ela adianta uma etapa da licitação, a da habilitação, justamente a mais morosa e complexa, haja vista o volume de documentos a ser analisado de cada participante nos casos das licitações nas modalidades tradicionais, já para o pregão eletrônico é de grande importância, pois praticamente elimina a referida fase a da análise documental.

O objetivo é fazer com que os interessados apresentem os documentos de habilitação à administração pública, antes mesmo da licitação, para o cadastro.

Assim sendo, durante a licitação a administração pública já não tem que analisar os documentos de habilitação, o que por certo, confere agilidade no processos de compra.

O que ocorre na verdade é uma apuração prévia às condições ou parte das condições de habilitação dos interessados, no entanto a referida apuração acontece por uma Comissão designada por Portaria ou Decreto a cada ano, que tem por uma das funções, análise cadastral dos licitantes interessados, emite uma certidão cadastral que poderá ser oferecida na licitação, em substituição a parte da documentação de habilitação.

Na esfera federal, existe o SICAF - Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores, onde muitas administrações públicas municipais e estaduais pegam carona, não é o caso da Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré, que além de não pegar carona, até o presente momento não evidenciou a criação da Comissão de Cadastro, tão pouco projeto de constituição.

5.4. Análise dos contratos administrativos

O município de Almirante Tamandaré, por meio de seus colaboradores, em especial a Secretaria Municipal de Fazenda, vem buscando constantemente o enxugamento da máquina pública e de seus gastos, e tem seguido um caminho de desenvolvimento sustentado, buscando privatizações ou transferência de parte de suas antigas atribuições para a iniciativa privada.

Isso tem feito com que haja cada vez mais um número maior de contratos administrativos para serem gerenciados, como os de concessão, fornecimento, obras, entre outros.

Assim, como existe o lado Público onde a economia, celeridade, transparência, competitividade entre outros, é preponderante para as aquisições ou contratações de serviços e bens, na administração pública em geral, há de outro lado o particular, que busca cumprir com o objeto contratual na sua totalidade e de forma satisfatória, em especial para a administração pública.

Via de regra, o contrato administrativo configura-se como uma consequência de uma contratação, podendo ser, por exemplo, procedimento licitacional, ou ainda, por convênios, inexigibilidade, dispensa de licitação, entre outros, busca, oficializar o acordo de vontades entre o órgão da administração pública Municipal e do particular.

Tem como consequência a produção, de direitos e obrigações para ambas as partes, pois foca o ajuste de vontade entre as partes, regulamentando assim a conduta das partes por um determinado tempo.

No município de Almirante Tamandaré os contratos administrativos têm particularidades que não podem ser simplesmente esquecidas ou consideradas sem importância, pois acabam acarretando custos para os cofres públicos, como é o caso do equilíbrio econômico-financeiro, um artifício legal usado constantemente pelas empresas contratadas em especial as de obras de engenharia, serviços ou fornecimento de bens, e que acabam em muitos casos comprometendo o fluxo de caixa da administração pública Municipal, pois permite que o particular na elaboração da proposta, não inclua os riscos imprevisíveis que podem onerar o contrato.

Se não bastasse, a gestão dos contratos administrativos no município, tem-se demonstrado muito ineficiente na maioria dos casos analisados, à título de exemplo, a contratação de empresa para fornecimento de combustível, neste caso gasolina, em 2007, fruto de procedimento licitacional na modalidade de pregão eletrônico, cujo valor total do contrato era de R\$ 472.600,00, (quatrocentos e setenta e dois mil e seiscentos reais), e segundo informação repassado pela Secretaria de Finanças, o valor total pago ao fornecedor de combustível de nome Companhia Brasileira de Petróleo Ipiranga foi de R\$ 508.456,50 (quinhentos e oito mil, quatrocentos e cinquenta e seis mil e cinquenta centavos), de conformidade com o somatório dos empenhos efetivamente liquidados. Desta forma, apresentado um pagamento a

maior de R\$ 35.856,50 (trinta e cinco mil oitocentos e cinquenta e seis reais, e cinquenta centavos).

Pagamento maior, é bom que se diga que anterior a este ato, deve-se obrigatoriamente ter um processo contemplando informações fundamentais, tais como: justificativa da necessidade abrangência, minuta do aditivo de contrato destacando as novas regras tais como, alteração de valor, prazo de vigência, entre outros, sempre obedecendo à legislação, caso contrário, configura-se uma contratação ilegal, pois não há previsão para fornecimento de combustível que não seja por procedimento licitacional, salvo, previsão legal no art 24º, combinado com o art. 25º da Lei 8.666/93, observado suas particularidades.

Por fim, deverá o jurídico por meio de colaborador designado providenciar, dentro do prazo legal, publicação do extrato do aditivo de contrato, e arquivamento quando houver.

O gestor do contrato ao perceber está variação logo tratou de providenciar um aditivo de contrato, para dar cobertura a excesso pago, com data retroativa. Infelizmente outra irregularidade identificada, ao fazer esta manobra, esquece-se que perde-se o prazo legal de publicação do extrato do aditivo de contrato. (Lei 8.666/93, art. 65º), determina o prazo de cinco dias úteis, a contar da data de emissão do contrato e se for o caso do aditivo do contrato.

No caso de Almirante Tamandaré, se tem uma particularidade, o jornal local reconhecido por Decreto como imprensa oficial denominado a “Verdade Sem Retoque”, edita regularmente duas edições mensais, logo o prazo de publicidade para o município passa a ser um pouco diferente, ou seja, por recomendação do Tribunal de Contas Estadual, deve-se publicar os atos da administração sempre na primeira edição que vier.

A fala de zelo pelas publicações regulares dos atos da administração pública poderá incorrer em processo administrativo (sindicância), para apurar os responsáveis, podendo incorrer em devoluções de valores, pelos responsáveis ou até mesmo perda de mandato do administrador municipal se ficar evidenciado os famosos deliberações sigilosas, como é o caso que está ocorrendo no Senado Federal (06/09 - tido como ato secreto).

5.4.1. Celebração do contrato administrativo

Na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré, a celebração do contrato de origem licitatória, vem acontecendo no setor de compras e licitações, neste caso há uma irregularidade. As competências do departamento de compras é realizar as licitações.

O contrato é um ato jurídico muito deferente da licitação, o ato é meramente jurídico, sendo assim a confecção do contrato, bem como a publicação do extrato, deveria ser efetivado junto a Secretaria de Assuntos Jurídicos do Município.

Apenas os aditivos de contratos são celebrados pela Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos.

Desta forma percebe-se uma fragilidade na elaboração dos mesmos, pois os colaboradores responsáveis não são detentores da Doutrina Jurídica pertinente.

Um contrato elaborado de forma errônea poderá comprometer o atendimento aos anseios da sociedade como é o caso, por exemplo, da contratação em 01/2006 de empresa para a ampliação e reforma da Avenida Wadislau Bugaski, uma contratação de 2,5 milhões de reais com previsão de término conforme contrato administrativo para o mês outubro de 2006, e que até o presente momento a obra não foi concluída por insuficiência técnica do licitante contratado, é que nada a administração municipal pode fazer para aplicações sanções previstas na lei por não estar fortemente balizada na peça contratual e licitatórias, restando apenas à tentativa de rescindir o contrato no segundo semestre de 2008 de forma amigável, para novamente poder licitar.

No entanto, ainda não ocorreu motivado por ações judiciais em decurso, impetrada pelas duas partes.

5.5. Análise da agilidade

Por meio de análise documental, no quesito agilidade para aquisição de “uniformes escolares” para fornecimento no ano de 2006, com a utilização da modalidade tradicional, denominada “tomada de preços”, foi possível visualizar que a demanda de tempo para concluir o procedimento de compra foi de cento e vinte e três dias, já para fornecimento em 2007, com a utilização da nova modalidade denominada “pregão eletrônico”, foi possível visualizar que o tempo total utilizado para concluir o processo foi de setenta e dois dias.

Para as compras de “mochilas escolares”, para fornecimento no ano de 2006, com a utilização da modalidade tradicional, denominada “tomada de preços” foi possível perceber que a demanda de tempo para concluir o procedimento de compra foi de cento e vinte e sete dias, já para fornecimento em 2007, com a utilização da nova modalidade denominada “pregão eletrônico”, foi possível visualizar que o tempo total utilizado para concluir o processo foi de setenta e cinco dias.

E ainda, para aquisição de “tênis escolares”, para fornecimento no ano de 2006, com a utilização da modalidade tradicional, denominada “tomada de preços”, foi possível perceber que a demanda de tempo para concluir o procedimento de compra foi de cento e quarenta e três dias, já para fornecimento em 2007, com a utilização da nova modalidade denominada “pregão eletrônico”, foi possível visualizar que o tempo total utilizado para concluir o processo foi de sessenta e dois dias.

Por fim, para aquisição de “kits escolares”, para fornecimento no ano de 2006, com a utilização da modalidade tradicional, denominada tomada de preços, foi possível perceber que a demanda de tempo para concluir o procedimento de compra foi de cento e vinte e três dias, já para fornecimento em 2007, com a utilização da nova modalidade denominada “pregão eletrônico”, foi possível visualizar que o tempo total utilizado para concluir o processo foi de oitenta e dois dias.

Estudos indicam que a diferença de tempo entre as licitações realizadas nas modalidades tradicionais e pregão eletrônico é bastante considerável:

Modalidades Tradicionais		Pregão eletrônico		Diferença
Convite	45 dias	Pregão	30 dias	15 dias
Tomada de Preços	60 dias	Pregão	30 dias	30 dias
Concorrência	90 dias	Pregão	30 dias	90 dias

TABELA 5.5.A – DEMONSTRATIVO DA DIFERENÇAS DE AGILIDADE ENTRE AS LICITAÇÕES NAS MODALIDADES TRADICIONAIS E PREGÃO ELETRÔNICO SEGUNDO ESTUDOS

No entanto, em Almirante Tamandaré a agilidade não vem sendo prioridade nos processos licitacionais, na modalidade de pregão eletrônico em 2007, 2008 e 2009, veja:

Objeto	Tempo ideal	Tempo utilizado	Diferença
Uniformes escolares	30 dias	72 dias	42 dias

Mochilas escolares	30 dias	75 dias	45 dias
Tênis escolares	30 dias	62 dias	32 dias
Kits escolares	30 dias	82 dias	52 dias

TABELA 5.5.B – DEMONSTRATIVO DA DIFERENÇA DE TEMPO DO PREGÃO ELETRÔNICO EM 2007, EM RELAÇÃO AO TEMPO IDEAL

Objeto	Tempo ideal	Tempo utilizado	Diferença
Uniformes escolares	30 dias	84 dias	54 dias
Mochilas escolares	30 dias	66 dias	36 dias
Tênis escolares	30 dias	79 dias	49 dias
Kits escolares	30 dias	92 dias	62 dias

TABELA 5.5.C – DEMONSTRATIVO DA DIFERENÇA DE TEMPO DO PREGÃO ELETRÔNICO EM 2008, EM RELAÇÃO AO TEMPO IDEAL

Objeto	Tempo ideal	Tempo utilizado	Diferença
Uniformes escolares	30 dias	67 dias	37
Mochilas escolares	30 dias	71 dias	41
Tênis escolares	30 dias	77 dias	47
Kits escolares	30 dias	52 dias	22

TABELA 5.5.D – DEMONSTRATIVO DA DIFERENÇA DE TEMPO DO PREGÃO ELETRÔNICO EM 2009, EM RELAÇÃO AO TEMPO IDEAL

Nas tabelas acima, foi considerado a data de emissão do edital, ou seja, a data do lançamento da licitação efetivamente, denominada fase externa.

As causas são diversas, que comprometem a aplicabilidade da agilidade nos processos licitacionais, como por exemplo:

- a)** Falta de colaboradores qualificados para contribuir na análise documental de habilitação;
- b)** Congestionamento de procedimentos licitacionais no setor de compras;
- c)** Ausência de criação de mecanismos internos que contribuam para a agilidade do processo, como por exemplo, determinar o prazo máximo que o processo permanecer no departamento jurídico, ou na secretaria de finanças, um regimento interno;
- d)** Acompanhamento intenso da secretaria solicitante na condição de fiscal do processo em todos os momentos, entre outros.

Outra vantagem que poderia muito bem ser apropriada com uso do pregão eletrônico, sobretudo, com o fato da inversão das fases do processo licitatório, ou

seja, analisar primeiro a proposta de preço do licitante que apresentar menor lance, e se atendeu a todos os quesitos, analisar a documentação de habilitação da referida empresa, oposto é o que dita à lei, no caso da modalidade tradicional, onde inicialmente analisa-se a documentação de habilitação de todas as licitantes participantes, o processo é lento, e esbarra em diversos dispositivos legais como, por exemplo, abertura de prazo para recurso, análise dos recursos, emissão de parecer jurídico, despacho da autoridade competente, possibilidade de discussão judicial, ampliando ainda mais o tempo de conclusão da licitação nas modalidades tradicionais.

No pregão eletrônico, as licitantes cujo seu último lance for acima do lance do arrematante, praticamente saem de cena e ficam no aguardo de uma eventual convocação via site do Banco do Brasil, desta forma, se não der certo com o primeiro, poderá dar certo com o segundo arrematante, reduzindo drasticamente a possibilidade de fracasso dos processos de compras, e garantindo a agilidade, uma vez que no máximo, analisa-se apenas a documentação de duas ou três licitantes em tempos diferentes.

À título ilustrativo, imaginemos uma licitação na modalidade tradicional, onde se tem o registro de trinta licitantes participando do procedimento licitatório, é necessário verificar documento por documento de cada um dos trinta licitantes participantes do certame.

Suponha-se que os documentos para a habilitação de cada um deles alcancem, em média, oitenta laudas, o que é perfeitamente comum quando busca-se comprar medicamentos ou merenda escolar entre outros. A comissão de licitação terá que analisar duas mil e quatrocentas laudas de documentos. E ainda em cumprimento a legislação, cada um dos licitantes poderá pedir vistas ao processo, em seguida, um ou outro poderá registrar recurso administrativo, motivado pelo descontentamento da deliberação da Comissão de Licitação.

Depois a Comissão de Licitação analisará os argumentos do(s) licitante(s) e se for o caso reformar sua decisão anterior, por sua vez, encaminha-se a Secretaria de Assuntos Jurídicos e posteriormente, a autoridade competente para deliberação em instância superior.

Corre-se o risco de que, após a decisão da autoridade competente, algum licitante, insatisfeito, poderá recorrer ao Poder Judiciário e obtenha liminar que suspenda o processo licitatório.

Essa ação, evidentemente, atrasa em muito a conclusão da licitação pública, a assinatura do contrato e a satisfação das demandas administrativas, bem como os anseios dos munícipes.

O pregão vem registrando elogios justamente por minimizar a possibilidade de litígios, porquanto os licitantes dispõem de apenas uma oportunidade para interpor recursos administrativos, que ocorre logo após a decisão do pregoeiro sobre a habilitação, momento em que declara vencedor no sistema do site do Banco do Brasil.

Além do que, o licitante interessado deverá apresentar imediatamente junto ao sistema do banco do Brasil a intenção de recurso, devidamente justificado, sob pena do decaimento do direito.

E posteriormente em um prazo não superior a três dias, devidamente fundamentado protocolar na prefeitura o recurso administrativo, ao contrário, estaria abrindo mão do seu registro no sitio do banco do Brasil.

A Lei nº 8.666/93 regula as licitações na modalidade tradicional, estabelece o prazo de cinco dias úteis para manifestação de recurso administrativo. No pregão é vedado manifestar a intenção de recorrer nestas condições, e ainda, por dedução os licitantes não podem, posteriormente, apresentar recursos com motivos estranhos aos declarados sitio do banco do Brasil, sob pena do decaimento do direito recursal, ou seja, as alegações não registradas anteriormente, ficam prejudicadas, caracterizando recursos intempestivos.

O Pregão Eletrônico oferece redução de prazo para recurso após a deliberação da Comissão de Licitação, redução de prazo de publicidade do edital, análise documental de habilitação apenas da licitante arrematante, inversão das fases, questões como estas é que garantam o registro de agilidade nas contratações públicas com o uso do pregão eletrônico, desde que os atos públicos envolvidos façam a sua parte.

Ou seja, para que o registro da agilidade fique completo, é bom que se diga que os gestores municipais envolvidos, oferecem agilidades em suas contribuições processuais.

5.5.1. Fuga das modalidades tradicionais de licitação

Em análise ao processo licitatório na modalidade de pregão eletrônico número 61/2007, que tinha por objetivo a “contratação de empresa para manutenção dos equipamentos médicos e odontológicos, com reposição de peças substituições e demais ajustes”, foi possível visualizar que:

O edital exigia diversos documentos de comprovação de capacitação técnica dos licitantes interessados, como por exemplo, atestado de capacidade técnica, garantia de proposta, garantia de execução de contrato, entre outros.

O Pregão Eletrônico tem como prioridade a agilidade na conclusão nos procedimentos de compras, para atender o mais rápido possível aos interesses da municipalidade. Desta forma deve-se pedir documentação de habilitação simplificada.

Toda vez que a exigência de documentação extrapola o limite da simplificação, deve-se observar se realmente a contratação diz respeito ao bem ou serviço comum, desta forma, não poderia utilizar o instrumento do pregão eletrônico.

Em Almirante Tamandaré, busca o gestor municipal de todas as formas direcionar suas contratações via de regra para pregão eletrônico, sabedor que oferece maior segurança, ainda que em certas situações, o tempo de conclusão do processo de compras seja maior do que o esperado:

Não me preocupo com a demora mais sim com a comprovação processual da aplicabilidade dos princípios básicos que norteiam as compras municipais, como por exemplo, competitividade e da economicidade, pois a demora nós convivemos mais com a ilegalidade não.

Há evidências registradas no processo que demorou setenta e cinco dias, para sua conclusão da licitação. Uma licitação bastante robusta, mais de cinquenta empresas tiveram acesso ao edital de licitação, sendo que nove empresas participaram do procedimento licitacional.

Inicialmente duas licitantes não apresentaram propostas de preços de conformidade com o edital, logo foram desclassificadas antes mesmo da abertura da sala de disputa.

Desta forma sete empresas participam da sala de disputa, sendo que apenas a segunda empresa de menor lance é que foi definitivamente contratada, pois a primeira ao apresentar a documentação de habilitação, que atendessem todos os quesitos editais.

O que vem ocorrendo na Prefeitura municipal de Almirante Tamandaré, na verdade é uma fuga das modalidades tradicionais de licitação.

Vem se utilizando da modalidade de pregão eletrônico para se contratar fornecedores dos mais diversos tipos de serviço, esta fuga motivada pela falta de segurança dos gestores municipais nas modalidades tradicionais no quesito transparência, e seriedade nos procedimentos, faz com que o uso do pregão eletrônico seja o principal aliado do gestor municipal, uma vez que todo o processo de compra ocorre pela internet.

Justifica-se, esta atitude, devido ao fato que um procedimento licitacional envolve diversos gestores municipais, como por exemplo, o ator responsável de uma determinada secretaria que solicita a contratação, desenvolve o termo de referência e especificação técnica do bem ou serviço, neste momento pode-se perfeitamente descrever o que se contrata podendo beneficiar um determinado fornecedor devido as suas particularidades, (por exemplo, aquisição de veículo 1.4 em 2008), com esta configuração, atualmente, apenas a Fiat produz.

Desta forma estaria ferindo o princípio da razoabilidade, ficando registrados vícios no processo, restringindo a competitividade.

Após, muitos outros atores públicos contribuem para andamento do procedimento licitacional, como por exemplo, o jurídico do município, o financeiro, o gabinete do prefeito, o setor de compras, sem deixar de dizer que se trata de documento público, sendo assim de interesse público, ou seja, qualquer ator social poderá a qualquer momento pedir vistas ao procedimento, bem com os licitantes interessados.

Quando ocorre questões que aparentemente apresentam certos tipos de vícios, na modalidade de pregão logo são identificados, pelos licitantes e denunciados pelos mesmos, pois a internet oferece ampla publicidade.

O licitante que identifica os vícios das licitações na modalidade de Pregão eletrônico pode, no mesmo instante, oferecer a denúncia pelo sito do banco do Brasil no campo mensagem, a vista de qualquer internauta, já o pregoeiro tem prazo de dois dias úteis para deliberar. Na modalidade tradicional este tipo de denúncia praticamente não ocorre em Almirante Tamandaré.

Se a resposta do Pregoeiro não for a contento, o licitante poderá apresentar de uma petição ao judiciário (mandado de segurança) em conformidade com o art. 109º da Lei de Licitação e Contrato, onde a discussão passa a ser comandada pelo poder judiciário. (ex. contratação de empresa para prestação de serviço de

manutenção e ampliação da rede de iluminação pública em 2006. Ou contratação de empresa para confeccionar móveis sobre medida para escolas municipais em 2008).

O pedido de impetração de mandado de segurança poderá ou não ser acatado pelo Poder Judiciário, por certo antes da deliberação pede pronunciamento da Comissão Permanente de Licitação.

Quando se lança uma licitação na internet, os próprios licitantes interessados fazem o trabalho fiscalizador da licitação, contribuem diretamente para a neutralização de qualquer possível vício identificado no edital, porém é preciso tomar muito cuidado, porque poderia ocorrer justamente o contrário, ou seja, o licitante tentar induzir o gestor municipal a erro processual, principalmente na fase interna (elaboração da especificação técnica).

Quando ocorre o erro na fase interna, onde a modalidade utilizada não é pregão eletrônico, poucas empresas participam do processo licitatório, como exemplo, a compra de medicamentos controlados, em 2007, onde foi utilizada a modalidade tradicional denominada tomada de preços.

Apensar de ter cumprido todos os quesitos legais de publicidade, apenas uma farmácia local participou do certame, como o valor da compra não era tão expressivo, fica inviável, por exemplo, a participação de outras empresas fora do perímetro local a participarem, devido ao custo de locomoção dos representantes legais de cada empresa, bem como a logística de entrega, já que o município de Almirante Tamandaré tem acesso com grau elevado de dificuldade de traslado para a logística de entrega, muitas vezes tornando para o licitante o custo benefício inviável.

Sendo assim, a utilização do pregão eletrônico, para contratações municipais, não apenas é uma fuga das modalidades tradicionais, mas principalmente para os gestores municipais. No que diz respeito à aplicabilidade da Lei, oferece mais segurança e confiabilidade nos processos de compras. Como a lei do pregão eletrônico (10.520/00 e 5.450/05) não limita qualquer situação desta natureza, apenas veio para dinamizar os processos de compras, tornando-o mais transparente, eficaz, ágil, competitivo, entre outros, os gestores, inteligentemente, no entanto em muitos casos a agilidade, celeridade não são o principal foco, mas sim a legalidade como um todo.

6. ANÁLISES COMPLEMENTARES NAS PREFEITURAS MUNICIPAIS DE ADRIANÓPOLIS E FAZENDA RIO GRANDE

Para fortalecer a pesquisa foram elaboradas análises complementares na Prefeitura Municipal de Adrianópolis e da Fazenda Rio Grande, destacando as seguintes variáveis do protocolo para análise da pesquisa: economicidade; transparência; formação de cartéis; publicidade; agilidade; competitividade.

Procurou-se, buscar prefeituras municipais da Região Metropolitana de Curitiba (Paraná) que apresentassem um contexto próximo da realidade da Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré, como por exemplo, renda per capita, população, receitas orçamentárias, área territorial total, principais fontes de renda, entre outros, entre os anos de 2005 e 2008.

Os procedimentos de coleta e análise dos dados foram: contato por telefone (buscando identificar as prefeituras que utilizam o pregão eletrônico e de forma contínua: envio do questionário para análise complementar).

Observou-se que a grande maioria das prefeituras da Região Metropolitana de Curitiba, entre os anos de 2005 e 2009, não vem utilizando o pregão eletrônico de forma contínua como instrumento de compras municipais.

Dos 26 (vinte e seis) municípios, foram contatados 12 (doze). Apenas a Prefeitura Municipal de Adrianópolis e da Fazenda Rio Grande utilizam o pregão eletrônico de forma contínua.

6.1. Análise complementar da Prefeitura Municipal de Adrianópolis

O município de Adrianópolis está localizado no Vale da Ribeira e pertence à Região Metropolitana de Curitiba. Sua maior fonte de renda está focado no setor secundário, extração de minerais, principalmente o chumbo e a prata. Sua riqueza natural está no Parque Estadual das Lauráceas. Foi fundado pelo Decreto de nº. 729/79, e ampliado pelo o decreto de nº. 5.894/89. Foi desmembrado de Bocaiúva do Sul e elevado à categoria de Município pela Lei Estadual nº. 4.245/60. A população é de 6.709 habitantes e tem extensão territorial de 1.349 km² (IBGE, 2007).

A Prefeitura Municipal da Adrianópolis vem utilizando o instrumento do Pregão Eletrônico para compras públicas desde 2007.

O quadro a abaixo, demonstra o volume de procedimentos licitatórios realizados entre os anos de 2005 e 2008.

Modalidade	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Convite	03	26	18	13	60
Tomada de Preços	02	02	0	02	06
Concorrência	0	0	0	0	0
Pregão Presencial	0	0	0	0	0
Pregão Eletrônico	0	0	7	15	22
TOTAL	05	28	25	30	88

TABELA 6.1.A – DEMONSTRATIVO DO VOLUME DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS EFETIVAMENTE CONCLUÍDOS ENTRE OS ANOS DE 2005 À 2008, NA PREFEITURA MUNICIPAL DE ADRIANÓPOLIS

Apresenta uma forte tendência da Prefeitura Municipal de Adrianópolis das licitações na modalidade de convite (aproximadamente 68%).

Adrianópolis enfrenta uma série de dificuldades para buscar fornecedores diversos para atender a sua demanda de contratações como, por exemplo, fornecimento de merenda, medicamento, etc., devido a sua localização geográfica. Desta forma, para prestação de serviços ou de fornecimento de bens em geral, onde é possível identificar possíveis fornecedores no próprio município ou nos municípios vizinhos, busca-se a contratação por meio das modalidades tradicionais, em especial o convite, pois trata-se na grande maioria de contratações de valores baixos.

Apenas no ano de 2007 foi possível visualizar a utilização do instrumento do pregão eletrônico. Em 2008 foi possível visualizar que 50% de suas contratações foram por meio do pregão eletrônico.

A Prefeitura Municipal de Adrianópolis apresenta uma situação bastante irrelevante quanto à “economia” obtida em seus processos licitatórios:

Modalidade	2005	2006	2007	2008
Convite	0	0	0	0
Tomada de Preços	0	0	não utilizou	0
Concorrência	não utilizou	não utilizou	não utilizou	não utilizou
Pregão Presencial	não utilizou	não utilizou	não utilizou	não utilizou
Pregão Eletrônico	não utilizou	não utilizou	20%	15%

TABELA 6.1.B – DEMONSTRATIVO DE ECONOMIA NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS EFETIVAMENTE CONCLUÍDOS ENTRE OS ANOS DE 2005 À 2008, NA PREFEITURA MUNICIPAL DE ADRIANÓPOLIS

Como se pode observar, os descontos obtidos nos processos de compras da prefeitura nos anos que compreende 2005 a 2008, não ocorreram registro de economia, quando do uso das modalidades tradicionais denominadas convite e tomada de preços. Apenas nos anos de 2007 e 2008, é que a prefeitura aderiu o uso do pregão eletrônico, porém, de forma muito tímida, no entanto com o seu uso, pode-se observar o registro de economia, nos referidos anos.

Quanto à questão da “transparência” foi possível visualizar que nos anos de 2007 e 2008, foram realizados 22 procedimentos licitatórios na modalidade de pregão eletrônico. Apenas 81 empresas tiveram acesso aos editais. Desta forma, conclui-se que para cada procedimento de licitação do município apenas 1,09 empresas retiraram o edital, não significando que todas participaram da licitação. Estes números indicam pouca transparência e competitividade como princípio público. Inclusive demonstra que a economia obtida no município foi baixa.

Em processos licitatórios que demonstram número reduzido de participantes, e a baixa porcentagem de economia, favorece o entendimento de “formação de cartéis”, principalmente quando não se tem o registro da utilização do pregão eletrônico, como principal aliado, e sim as modalidades tradicionais. Neste caso, aparece em especial o convite que dispensa a publicidade em jornal.

Ainda, quanto ao quesito denominado “publicidade pública”, foi possível visualizar após análise das respostas oferecidas, que a prefeitura vem utilizando o jornal local para realizar suas publicações referente às licitações e o Jornal o Diário Popular de circulação estadual. Percebe-se a possibilidade de irregularidade em desatendimento a lei de Licitação e Contratos Administrativos, a Lei 8.666/93, Lei 10.520/01 e o Decreto 5.450/05.

No que diz respeito à “agilidade” considerando a data de início do processo, em média os processos são concluídos em 15 (quinze) dias. Percebe-se que a prefeitura vem realizando seus processos de licitação em uma velocidade adequada, uma vez que seus prazos de conclusão da licitação são reduzidos, se comparado com a Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré.

6.2. Análise complementar da Prefeitura Municipal da Fazenda Rio Grande

O município de Fazenda Rio Grande está localizado na Região Metropolitana de Curitiba, na área sul. Sua maior fonte de renda e geração de empregado está focada no setor automobilístico, mais exclusivamente na fabricação de peças automotivas, no setor primário, descarta-se com a extração de argila, tendo como resultado diversas olarias, entre outros.

Fundado em 26 de janeiro de 1990, e oficialmente instalado em 01 de Janeiro de 1993 de conformidade com o Decreto 360/91, no interior do Fórum do Município de São José dos Pinhais.

A população é de 83.006 habitantes e tem extensão territorial de 117 km² (IBGE, 2006).

A Prefeitura Municipal da Fazenda Rio Grande vem utilizando a instrumento do pregão eletrônico para compras públicas, desde 2005. No entanto, com a mudança de governo em 2009, não há registro do uso deste instrumento, registrando-se um retrocesso na prefeitura.

O quadro abaixo demonstra o volume de procedimentos licitatórios realizados entre os anos de 2005 e 2008.

Modalidade	2005	2006	2007	2008	TOTAL
Convite	95	23	04	14	136
Tomada de Preços	90	14	13	13	130
Concorrência	06	02	03	04	15
Pregão Presencial	01	193	159	136	489
Pregão Eletrônico	01	03	15	08	27
TOTAL	193	235	194	175	797

TABELA 6.2.A – DEMONSTRATIVO DO VOLUME DE PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS EFETIVAMENTE CONCLUÍDOS ENTRE OS ANOS DE 2005 À 2008, NA PREFEITURA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE

Apresentava uma forte tendência pela utilização da modalidade de pregão presencial, regido pela Lei 10.5520/01, não sendo foco da pesquisa. Apenas no ano de 2007, foi possível visualizar uma ampliação do uso do instrumento do pregão eletrônico, ainda que seja reduzido.

A Prefeitura Municipal da Fazenda Rio Grande apresenta uma situação bastante irrelevante quando à “economia” obtida em seus processos licitatórios, conforme demonstra quadro abaixo:

Modalidade	2005	2006	2007	2008
Convite	3%	3%	3%	3%
Tomada de Preços	5%	5%	5%	5%
Concorrência	3%	3%	3%	3%
Pregão Presencial	10%	10%	10%	10%

Pregão Eletrônico	4%	4%	4%	4%
-------------------	----	----	----	----

TABELA 6.2.B – DEMONSTRATIVO DE ECONOMIA NOS PROCEDIMENTOS LICITATÓRIOS EFETIVAMENTE CONCLUÍDOS ENTRE OS ANOS DE 2005 À 2008, NA PREFEITURA MUNICIPAL DE FAZENDA RIO GRANDE

Como pode- se observar, os descontos informados, apresentam uma uniformidade, desta forma, fica comprometida a análise da “economicidade” efetivamente conquistada.

Quanto à questão da “transparência” foi possível visualizar que entre os anos de 2007 e 2008, foram realizados 295 procedimentos licitatórios na modalidade de pregão presencial. Apenas 50 empresas tiveram acesso aos editais. Desta forma, conclui-se, que para cada procedimento de licitação apenas 5,9 empresas retiraram o edital, não significando que todas participaram da licitação.

Estes números também indicam pouca transparência e competitividade como princípio público. Inclusive também demonstra que a economia obtida no município foi baixa.

Em processos licitatórios que demonstram número reduzido de participantes, favorece a instalação de “formação de cartéis”, principalmente quando não se tem o registro da utilização do pregão eletrônico, e sim as modalidades tradicionais, e pregão presencial, sendo que o segundo os licitantes, participam das sessões públicas, podendo negociar quem ganha, e quem perde, inclusive no pregão presencial onde a disputa é ao vivo.

Quanto ao quesito denominado “publicidade” foi possível visualizar, após análise das respostas oferecidas, que no período compreendido entre os anos de 2005 e 2008, a prefeitura vinha publicando seus procedimentos licitatórios, nos jornais: “O Município”, e o jornal “O Estado do Paraná”, aqui percebe- se a possibilidade de irregularidade em desatendimento a lei de Licitação e Contratos Administrativos, a Lei 8.666/93, Lei 10.520/01 e o Decreto 5.450/05, com certeza há licitações de grande valores monetários.

A pesquisa demonstrou que os prazos de publicidade estão sendo respeitados. Os prazos de publicação apresentados no quadro acima, não está levando em consideração o critério de julgamento, tão pouco o tipo da licitação.

Quanto à “agilidade” observa-se que a prefeitura vem realizando seus processos de licitação em uma velocidade adequada se comparada com a Prefeitura

Municipal de Almirante Tamandaré, motivado pelo fato de que o Parecer Jurídico é emitido pelo Departamento Jurídico da prefeitura, demora em médias dois dias.

Os processos de licitação poderiam ter acontecido com mais brevidade se: a definição do que se vai contratar fosse apontado levando em consideração o que já se tem no mercado; se o departamento de compras e licitações tivesse um profissional na área do Direito para acompanhar e emitir pareceres e se a coleta de preços no mercado acontecesse de forma mais rápida. No último caso, a dificuldade visualizada na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré é de se desenvolver uma especificação técnica de forma já conhecida no mercado. E ainda, conseguir o retorno os prováveis fornecedores dos orçamentos solicitados, para pode estimar o preço máximo do que se vai licitar.

7. CONCLUSÃO

Este capítulo formaliza a apresentação dos resultados obtidos por meio da presente pesquisa.

7.1. Recuperação dos objetivos

A Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré vem utilizado o pregão eletrônico como instrumento de gestão municipal. No entanto, faz de forma a não registrar na sua totalidade das contratações públicas de bens e serviços comuns.

Por outro lado, vem registrando na medida, à medida que o tempo vai passando, uma considerável aplicação do uso do pregão eletrônico.

No entanto prefeitura vem enfrentando dificuldade em se livrar das modalidades tradicionais, seja por resistência dos atores públicos envolvidos, seja pelo gestor municipal ou por limitação legal.

Esta dificuldade provoca demora na conclusão dos processos de compras do município, já que a legislação que disciplina as modalidades tradicionais é bem diferente do pregão eletrônico.

Em Almirante Tamandaré, os processos de compras por meio de pregão eletrônico analisados, apresentam um procedimento simplificado de contratação, pois é isto que o instituto oferece, com objetivo de dinamizar o processo.

Desta forma o uso do pregão eletrônico oferece segurança, transparência, economicidade, agilidade, entre outros benefícios nos trabalhos do gestor municipal e na gestão urbana do mesmo.

7.2. Recomendações para a Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré

Apresentam-se algumas recomendações baseadas fundamentalmente nos estudos na legislação balizadora das contratações públicas, pesquisas processuais e atividades de campo onde foi observado que em determinados casos poderia melhorar os procedimentos de compra na prefeitura. Em especial aos pregões eletrônicos, pois proporcionaria ganhos financeiros e na qualidade das aquisições de bens e serviços comuns, a serem feitas pela gestão municipal, que poderiam

garantir melhores resultados para a referida gestão e como consequência, para os cidadãos:

- a)** observar a aplicabilidade das leis básicas que norteiam e fundamentam os procedimentos licitatórios, qualquer que seja a sua modalidade, em especial pregão eletrônico, de forma a garantir a comprovação dos princípios básicos previstos no art. 37º da Constituição Federal, com maior efetividade;
- b)** somente nomear colaboradores preparados para execução de compras públicas, ou então providenciar cursos de capacitação aos gestores municipais, em especial os concursados, a fim de dar continuidade nos trabalhos, e principalmente que possuam conhecimento da matéria e também reputação inquestionável;
- c)** as autoridades designadas, responsáveis pela homologação e adjudicação dos procedimentos de compras, devem tomar cuidado, e em hipótese alguma deverá proceder a este ato, antes da emissão do parecer jurídico do município devidamente fundamentado e de forma a concordar com o ato. Ou ainda, sem que se tenha a garantia que no processo esteja devidamente comprovado que os preços de aquisição ali registrados sejam compatíveis com o praticado pelo mercado, em hipótese alguma homologar o procedimento de compra.
- d)** em qualquer modalidade de licitação, em especial o pregão eletrônico, é fundamental que o responsável pela solicitação de compra de cada Secretaria, ou setor, faça um estudo detalhado da descrição do objeto ou serviço a ser contratado. Isso pode contribuir de forma direta ao departamento de compra, facilitando assim o entendimento por parte dos licitantes do que exatamente está se discutindo. Facilitando assim, a confecção do edital pelo presidente de compras e licitações do município, ou o pregoeiro.
- e)** decretar a obrigatoriedade do uso do instrumento do pregão eletrônico para todas as aquisições de bens e serviços comuns, e revogar o Decreto que torna facultativo o uso do pregão eletrônico;
- f)** criar um setor exclusivo ou uma reestruturação no setor de compras e licitações, para elaboração da fase interna das licitações na sua totalidade. Este setor deveria estar obrigatoriamente ligado a Comissão Permanente de Licitação e do Pregoeiro Oficial, em posição de *staff* no Organograma Municipal, ligado diretamente ao Gabinete do Prefeito, ou então a criação de

uma nova Secretaria, onde poderia ser chamada de “Secretaria Municipal de Compras e Licitações”;

g) decretar a criação do instrumento denominado “Registro de Preços” ou “Cadastro de Serviços Terceirizados”, por meio de uma Comissão Especial ligada ao setor exclusivo de compras e licitações. Teria o objetivo de consolidar as informações de todos os contratos existentes, e os que estão por vir, constando nele os preços referenciais, sendo monitorados e atualizados de acordo com a legislação e preços de mercado, fornecendo subsídios para as novas aquisições de bens e serviços, em especial, na modalidade de licitação, de forma uniforme e ágil;

h) criar o instrumento do “Cadastro de Fornecedor”, por meio de uma Comissão Especial ligado ao setor exclusivo de compras e licitações. Teria o objetivo de facilitar e dinamizar os trabalhos da Comissão Permanente de Licitação e Pregoeiro, isto feito, fornecerá subsídios para as novas contratações e negociações em especial de bens e serviços comuns.

7.3. Contribuições da pesquisa

A contribuição para o município, onde foi realizado o estudo de caso, foi a análise da utilização do pregão eletrônico como instrumento de gestão municipal na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré.

A pesquisa realizada reitera sobre a necessidade de alteração de alguns pontos da Lei Federal nº. 8.666 de 21.06.1993. É possível visualizar por meio dos veículos de comunicação, que o Governo Federal vem trabalhando no sentido de implementar estudos para o melhoramento da referida Lei.

Esta Pesquisa propõe alertar e demonstrar, em especial para a gestão municipal da Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré, que o resultado final positivo dos procedimentos de compras municipais não depende exclusivamente da imediata mudança das leis que regulamentam as contratações públicas do município. Mas enfatiza o aperfeiçoamento e aprimoramento dos gestores municipais envolvidos, que provavelmente resultaria em novas criações de instrumentos, tais como planejamento, controle, a criação de política internas que permitam constantemente a revisão e aperfeiçoamento, dos instrumentos criados

anteriormente, pois assim estaria garantindo a qualidade esperada para as contratações futuras.

Para outros municípios a principal contribuição é a possibilidade de comparação do estudo realizado, enfatizado pela possibilidade da utilização do pregão eletrônico como instrumento para auxiliar a gestão desses municípios.

Do ponto de vista acadêmico, destaca-se a contribuição na abordagem de temas e construtos ainda sem muitos trabalhos acadêmicos realizados.

7.4. Limitações da pesquisa

A principal limitação vivenciada no decurso da presente pesquisa foi à ausência de estudos acadêmicos apropriados na nova modalidade de licitação denominada pregão eletrônico, assim como registros acadêmicos acerca da nova modalidade de licitação, que possivelmente permitiriam um alinhamento histórico.

A análise da Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré também apresentou uma limitação no que diz respeito à mensuração estatística. Outra limitação foi o número reduzido de municípios na Região Metropolitana de Curitiba que utilizavam o pregão eletrônico de forma contínua, como instrumento de trabalho.

As limitações decorreram primeiramente por se tratar de um instrumento recém criado no Brasil, bem como, o número reduzido de variáveis determinadas para aferir a utilização de pregão eletrônico nas compras dos municípios selecionados.

Muito pouco constou neste trabalho o estudo de variáveis, como por exemplo, aquelas que permitem revelar o processo de execução física e financeira dos contratos administrativos, para assim poder entender, se de fato, este novo instrumento garante a qualidade das contratações de bens e serviços comuns. Ou seja, não basta contratar bem por meio da tecnologia da informação, mais garantir a execução contratual de forma ideal, em muito contribui para o sucesso do atendimento aos anseios dos atores sociais.

7.5. Considerações finais

As considerações finais se subdividiram em cinco partes para melhor visualizar a pretensão da pesquisa.

7.5.1. Considerações sobre o pregão eletrônico

Em face da complexidade da Lei de Licitação, das modalidades tradicionais e ainda a recente lei que instituiu o pregão eletrônico, a proposta dessa modalidade deve ser analisada e estudada, pois, nem todas as pessoas têm formação na área jurídica e não necessariamente o notório saber jurídico.

Se qualquer agente público que atue nesta área constantemente, aparecerem situações que tenha como resultado dúvidas e diferentes interpretações, por si só se justifica a dificuldade em apresentar uma proposta para modificação em tema reverso.

Portanto, a adoção do pregão eletrônico na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré vem suprimindo parte das dificuldades existentes na lei de licitação que oferece as modalidades tradicionais, como por exemplo, excesso de burocracia, baixo índice de economicidade, de competitividade, e transparência, entre outros.

No entanto, a nova Lei, também oferece limitações, uma vez que, só é possível contratação de bens e serviços comuns, e principalmente em Almirante Tamandaré, uma vez que o Decreto 31/05, que oficializa o uso do pregão eletrônico, não torna obrigatória sua utilização para todas as contratações de bens e serviços comuns.

Apesar de ter sido identificado algumas situações de falhas, porém, falhas sanáveis, sem prejuízo ao erário, nos processos de pregão eletrônico, os benefícios proporcionados pela tecnologia da informação (internet) são de extrema importância. Como por exemplo, uma economia considerável, já que parte significativa dos gastos municipais é direcionada para compras e aquisições de bens e serviços comuns, apresentando maior agilidade e economia nas compras efetuadas pela Prefeitura por meio de seus agentes públicos designados, além de possibilitar maior transparência no decorrer do processo.

O pregão eletrônico é a melhor opção no que se refere às compras do município de Almirante Tamandaré. Visa à diminuição da corrupção até a sua total extinção, por mais que pareça uma realidade distante na nossa Nação, deve-se focar com determinação todas as pessoas envolvidas na administração pública, que acreditam na justiça, e em um futuro digno e respeito pelos atores sociais, em especial por aqueles menos favorecidos, em Almirante Tamandaré.

A economia proporcionada pelo pregão eletrônico constitui uma vantagem considerável aos cofres públicos do município, proporcionando oportunidade de investir em outras atividades ou projetos pelo gestor municipal, em atendimento e melhoria da qualidade de vida da sociedade em geral.

Outro benefício crucial do pregão eletrônico é a agilidade nos processos. Em Almirante Tamandaré, a presente pesquisa indica que um processo licitatório tradicional, demora em torno de 60 a 120 dias, enquanto que o período de uma licitação eletrônica é reduzido para em média 60 dias com o pregão, embora não seja o ideal, pois estudos indicam que deveriam demorar em média 30 dias apenas.

No entanto, pelas garantias oferecidas, pela realidade do município em função da deficiência do material humano, está de bom tamanho.

Apesar do Município de Almirante Tamandaré não estar conseguindo grandes resultados no que diz respeito à agilidade dos processos licitatórios com o uso da nova modalidade de licitação, garante por hora, a transparência, a economicidade, a competitividade, a igualdade entre outros.

7.5.2. Considerações sobre os contratos administrativos

A celebração dos contratos administrativos vem acontecendo pelo Setor de Compras e Licitações. No entanto deveria acontecer pelo Departamento Jurídico, pois o Setor de Compras e Licitação (pregoeiro e presidente da comissão permanente de licitação) exaure as suas competências ao se encerrar o procedimento licitatório, ou seja, após o registro no processo da homologação pela autoridade competente. A confecção do contrato é puramente de ordem jurídica já que se trata de um pacto entre as partes com consequências de ordem jurídica, independentemente do resultado final.

Desta forma, ficaria completa as funções no que diz respeito à confecção, guarda dos referidos documentos, uma vez que o jurídico do município já vem providenciando a publicação e arquivamento dos mesmos.

Apenas os aditivos de contratos de origem licitatória acontecem no Setor Jurídico do município.

7.5.3. Considerações sobre o termo de referência e especificação técnica

Percebe-se grande dificuldade pelos gestores municipais envolvidos de cada Secretaria, no que diz respeito à formatação de Termo de Referência e Especificação Técnica do que se pretende contratar exatamente.

As informações carecem de complementação com grande frequência, toda vez que o processo é recepcionado no setor de compras e licitações para providenciar a minuta de edital.

Desta forma, a criação de setor específico poderia estar vinculado à Secretaria de Administração e Previdência, para gerir e formatar as informações técnicas fornecidas pela Secretaria solicitante.

Esta ação poderia atender as exigências de ordem legal e técnica necessária para a elaboração da minuta de edital, e em muito contribuiria para a qualidade das licitações, em especial o pregão eletrônico, bem como, favoreceria a agilidade entre outros benefícios.

7.5.4. Considerações sobre o cadastro de fornecedores

A função do registro cadastral de fornecedores é imprimir celeridade à licitação, adiantar a fase de análise documental ou habilitação, justamente a mais morosa, bem como registrar o cumprimento da Lei.

É fazer com que os licitantes interessados em participar de futuras licitações, apresentem antecipadamente os documentos da habilitação exigidos pela Comissão de Cadastro de Fornecedor, que irá analisar e fornecer certidão de cadastro atualizada de fornecedor com data de vigência, por exemplo, trimestral, bem como, o repasse das informações ao setor de compras e licitações do município, antecipadamente ao lançamento do procedimento licitacional ou durante.

Assim sendo, durante a licitação, a administração pública por meio dos gestores municipais, do departamento de compras e licitações, já não teria que analisar os documentos de habilitação, o que por certo, confere agilidade a ela.

Desta forma, resulta em uma apuração antecipada das condições ou parte das condições de habilitação dos interessados.

7.5.5. Considerações sobre o registro de preços

A implantação do registro de preços na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré, em muito ajudaria e livraria a administração das formalidades e dos longos prazos dos procedimentos de compras, sobretudo em relação aos contratos de baixa expressão econômica.

Uma vez decretado “Comissão de Registro de Preço” os gestores municipais, podem perfeitamente utilizarem o pregão eletrônico para as realizações dos registros de preços, que têm validade por um ano, e assim sucessivamente.

Uma das vantagens é a possibilidade de excluir a formatação de contrato. O que acontece é que antes de se fazer o pedido para o fornecedor, se faz uma consulta ao setor financeiro para que informe da disponibilidade financeira e a previsão orçamentária. Desta forma estaria suprimindo eventuais deficiências no que diz respeito ao planejamento estratégico, pois é simples, se não tem dinheiro não se compra.

No entanto, o registro de preços realizados por meio do pregão eletrônico, vale para bens e serviços comuns, sendo que para os demais bens e serviços deve-se usar a modalidade tradicional denominada concorrência, para ambas deve-se respeitar o prazo de 30 (trinta) dias corridos de publicidade a contar da data de publicação do referido procedimento.

7.6. Observações relacionadas com a Prefeitura Municipal de Adrianópolis

Verifica-se claramente por parte da gestão atual certa resistência em utilizar a instrumento do pregão eletrônico para as contratações municipais de bens e serviços comuns, pois o seu uso aconteceu apenas na gestão anterior (2007 a 2008).

Desta forma, percebe-se que o seu uso, a exemplo da Prefeitura Municipal de Adrianópolis, foi para atender alguns repasses de recursos do Governo Federal, onde a lei determina que sejam realizadas as contratações com os referidos recursos por meio de pregão eletrônico.

Se a administração anterior optasse por um jornal estadual de maior tiragem, muito provavelmente estaria garantida maior competitividade, tendo como resultado o registro de maior economicidade, garantido ainda maior transparência.

Percebe-se assim que a administração anterior, não estava preocupada em oferecer aos Municípios uma inovação, nos seus processos de compras.

É bem verdade que devido à localização do município, é bem provável que se a prefeitura utilizasse o pregão eletrônico em maior escala para as suas contratações, muito provavelmente teria que criar certos mecanismos para incentivar a participação de um maior número de licitantes interessados em vender para o município.

A título de exemplo, a contratação de fornecedor de merenda escolar, como o município registra apenas 300 alunos aproximadamente, na rede pública municipal de ensino, ao fazer uma licitação, de merenda escolar, poderia muito bem definir que a entrega da merenda aconteceria trimestralmente, assim os fornecedores teriam condições de planilhar seu custo de forma adequada, ao contrário do município de Almirante Tamandaré, que neste caso denuncia no edital de licitação que as entregas acontecem de forma fracionada e de acordo com a necessidade.

Por fim, apesar de ser possível visualizar uma agilidade razoável nos procedimentos licitatórios, os mesmos apresentam certa fragilidade no que diz respeito à aplicabilidade de princípios norteadores da administração pública, tais como: transparência, publicidade, economicidade, legalidade. Muito provavelmente por estas razões, é que as licitações realizadas nas modalidades tradicionais, não registram se quer qualquer índice de economicidade, sugerindo que os licitantes são locais, e com prévia informação de que não haverá competição na licitação a qual participa. Irregularidade grave, com possíveis indícios de formação de cartel.

Recomenda-se ao gestor atual o uso do pregão eletrônico em suas compras públicas com maior frequência, a fim de apresentar a sociedade local o interesse em zelar pelos recursos financeiros com maior propriedade, bem como, atender a sociedade de forma eficaz e com eficiência.

7.7. Observações relacionadas com a Prefeitura Municipal de Fazenda Rio Grande

Também verifica-se claramente por parte da gestão anterior certa resistência em utilizar a instrumento do pregão eletrônico para as contratações municipais de bens e serviços comuns, pois o seu uso não foi contínuo, como o pesquisador gostaria que fosse.

Desta forma, percebe-se que o seu uso, foi para atender alguns repasses de recursos do Governo Federal, onde a Lei determina que sejam realizadas as contratações com os referidos recursos por meio de pregão eletrônico, sendo que em muitos repasses, os procedimentos de compras não aconteceram na modalidade de pregão.

Se a administração anterior também optasse por um jornal estadual de maior tiragem, muito provavelmente estaria garantido, maior competitividade, tendo como resultado o registro de maior economicidade, garantido ainda maior transparência.

Assim, percebe-se que a administração anterior não estava preocupada em oferecer aos Municípios uma inovação, nos seus processos de compras, o que não diverge da administração atual.

Por fim, apesar de ser possível visualizar uma agilidade razoável nos procedimentos licitatórios, os mesmos apresentam certa fragilidade no que diz respeito a aplicabilidade de princípios norteadores da administração pública, tais como: transparência, publicidade, economicidade, legalidade, uma vez que os colaboradores entrevistados do Departamento de Compras, (Presidente da Comissão Permanente de Licitação e Pregoeiro Oficial), demonstram pouca experiência nas funções que lhes conferem.

Recomenda-se ao gestor atual, o uso do pregão eletrônico em suas compras públicas o mais rápido possível a fim de apresentar a sociedade o interesse em zelar pelos recursos financeiros com maior propriedade, bem como atender a sociedade de forma eficaz, legitimando ainda mais seus atos.

7.8. Trabalhos futuros

Com o desenvolvimento do estudo foi possível perceber poucas pesquisas desenvolvidas sobre o tema. Pode-se então, no futuro, desenvolver outras pesquisas tendo como foco o pregão eletrônico em outros municípios brasileiros.

Tem-se a possibilidade de desenvolver estudos sobre a gestão dos contratos administrativos que apresentou fragilidade, como por exemplo, a contratação de empresa para prestação de serviço de iluminação pública, apesar de que apenas no ano de 2005 e 2006, foram utilizadas as modalidades tradicionais para contratação, e nos demais anos pregão eletrônico, sempre é a mesma empresa que vence o

certame na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré, ou ainda, abrir discussão no que diz respeito à avaliação do volume de economia obtida com as modalidades de pregão eletrônico, e quais formam as novas ações efetivamente executadas com as economias obtidas em manutenção aos anseios da sociedade.

Neste sentido, abre-se aqui, espaço para que sejam estudados e discutidos o papel e a influência dos gestores municipais e dos cidadãos na construção do planejamento e a atuação das suas funções nas ações da Prefeitura, tendo como foco o interesse coletivo dos munícipes, em especial daqueles menos favorecidos.

Outros estudos podem ser realizados para a identificação da necessidade de comprar e contratar em órgãos públicos, tendo como base o limitador orçamentário e a qualificação da execução dos contratos de origem licitatória por parte dos atores públicos.

Outro relevante espaço a ser preenchido por estudos específicos é o desenvolvimento teórico do significado de “planejamento estratégico”, nos municípios pesquisados, em especial os municípios de Almirante Tamandaré, muito provavelmente, não estariam registrados diversos procedimentos licitatórios revogados ou cancelados, por motivos diversos e muitas vezes contrários ao que dita à lei.

E ainda, considerando que a discussão da distinção do que exatamente é bem e serviço comum, para muitos, o que poderia ser comum para outros não o seja, sugere dificuldade de precisar o que exatamente é bem ou serviço comum, desta forma poderia desenvolver estudos acerca da possibilidade de abrir discussão para a utilização do pregão, em especial o eletrônico, para todas as contratações públicas, sem medo de errar.

Por fim, ressalta-se a importância de possíveis estudos serem formatados no que diz respeito às “conquistas sociais”, dentro de um plano de informações oferecidas à sociedade das ações da administração pública em geral, por meio da tecnologia da informação nas administrações públicas.

7.9. Reflexões finais

O pregão eletrônico, considerado por muitos como sendo a sexta modalidade de licitação, constitui-se em uma inovadora e jovem modalidade de compras.

Oferece ainda, condições e instrumentos que desburocratizam os procedimentos de licitações públicas, tornando-as ágeis, eficazes, transparentes, competitivas, incluindo a possibilidade de inibição de formação de cartel e fraude.

Rende discussões no que diz respeito à quebra de paradigmas, nunca antes evidenciados ou aceitos na história da administração pública das contratações públicas.

Apesar das Prefeituras Pesquisadas, terem criado condições, por meio de Decretos Municipais, a utilização do Pregão como nova modalidade licitatória, entende-se que deveria na verdade tornar obrigatória a sua utilização para todas as contratações de bens e serviços comuns, demonstrando ainda maior esforço de modernizar e consolidar o sistema de licitação, em resposta a sociedade que há muito não acredita na ações do gestor municipal, proporcionando assim para a administração pública do município, novas conquistas com elevação de índices de reconhecimento de suas ações pelos atores sociais tais como, economia, agilidade, eficácia e eficiência entre outros.

E ainda, estaria de fato, oferecendo tratamento de igualdade a todos os licitantes interessados em participar das contratações públicas do município. Inclusive garantido custo baixo de participação, já que para participar basta que os licitantes possuam cadastro junto ao provedor do sistema, e um computador conectado a internet e profissional qualificado, excluído qualquer possibilidade de traslado, para participar das licitações no município.

O pregão eletrônico está diretamente ligado ao princípio constitucional da eficiência, agilizando, transparência, simplificando os procedimentos de licitações, garante a inversão de fases, que lhe confere maior funcionalidade e agilidade, viabilizando aos participantes a chance da apresentação de seus preços antes mesmo da apresentação dos documentos de habilitação, transpondo assim a barreira da burocracia, e da insatisfação pela demora da conclusão da licitação na modalidade tradicional.

A licitação na modalidade pregão eletrônico também atende ao disposto no princípio da economicidade, pois obtém resultados satisfatórios, conseguindo uma grande redução nos valores dos lances, além de conferir maior rapidez às contratações, que, normalmente, são morosas, através da utilização de procedimentos desburocratizados.

A instalação definitiva do pregão eletrônico vem ao encontro com a consolidação e a solidificação de uma mentalidade de probidade e responsabilidade no que diz respeito aos gastos públicos. Como exemplo, Lei de Responsabilidade Fiscal, que busca zelar e garantir transparência nos atos do gestor municipal, garantindo a preservação do interesse público e coletivo.

O exercício da cidadania, bem como o controle dos munícipes, pela internet, das contratações públicas, garante a transparência nos procedimentos, bem como acesso aos munícipes, que tem acesso a internet.

A sociedade de uma forma geral vem cada vez mais participando da administração pública como um todo, não está disposta a tolerar prejuízos causados pela má condução dos recursos públicos, à medida que o tempo passa, a sociedade busca entender de que forma estão sendo gastos os recursos públicos, pois bem sabe que, recai sobre os atores sociais, o cidadão comum, ou contribuinte, o resultado final, da boa, ou má gestão dos recursos financeiros.

Observa-se diversas investigações no Brasil, no que diz respeito a fraudes e corrupções, de procedimentos licitatórios em administrações públicas, como por exemplo, favorecimentos e prevalecendo interesses particulares em detrimento do interesse público, o que tem motivado a constante utilização de mecanismos que assegurem maior transparência e fiscalização dos gastos de recursos públicos.

Face ao exposto, conclui-se que quanto mais transparente e democrático for o sistema público de contratações públicas, menores serão as chances de ocorrer à corrupção.

O modelo licitatório aplicado nas modalidades tradicionais dá margens a superfaturamentos de preços e direcionamento de compras para fornecedores susceptíveis à corrupção.

No sistema eletrônico, a Possibilidade de ocorrer é quase nula, até o presente momento não se tem registro no país de irregularidades em licitações, cuja sua modalidade é pregão eletrônico, tão pouco na Prefeitura Municipal de Almirante Tamandaré, até o presente momento.

Enfim, apesar de evidenciar-se grande melhoria nos procedimentos licitatórios com relação às modalidades tradicionais, o pregão eletrônico não pode ser entendido como instrumento para eliminar a corrupção.

Faz-se necessário que se consolidem, a mentalidade e consciência de todos os administradores públicos, gestores e gestores municipais e sociais, bem como os

fornecedores, no que se refere à moralização e democratização do gasto dos recursos públicos, otimizando-se os procedimentos de contratação pública, a fim de que sejam efetivamente consagrados na prática os valores inscritos nos princípios que norteiam a administração pública.

REFERÊNCIAS

AUBY, J.; DUCOS-ADER, R. **Droit Administratif**. Paris: Dalloz, 1973.

ALVES, L. S. **Prática de gestão e fiscalização de contratos públicos**. Brasília: Brasília Jurídica, 2005.

BARROS, W. P. **Licitações e contratos administrativos**. São Paulo: Atlas, 2009.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. 12 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

BIELSA, R. **Derecho administrativo**. Buenos Aires: Depalma, 1955.

BERÇAITZ, M. A. **Tratado general de los contratos administrativos**. 2. ed. Buenos Aires: Depalma, 1980.

BLANQUER, D. **Introducción al derecho administrativo**. Valencia: Tirant lo Blanch, 1998.

BRASIL, Constituição Federal (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília. Saraiva, 1988. Atualizada até a Emenda Constitucional nº. 40, de 29-05-2003. 32 ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

BRASIL, **Lei de Licitações e Contratos Administrativos 8.666/1993**.

BRASIL, **Lei do Pregão 10.520/2002**.

BRASIL, **Decreto Lei 200/67**.

BRASIL, **Decreto Lei 5.450/05**.

BRASIL, **Decreto Lei 2.300/86**.

BRASIL, **Lei Federal 1.520/02**.

BRASIL, **Lei Federal 9.784/99**.

BRASIL, **Lei Complementar 4.320/64**

BRASIL, **Medida Provisória 2.026/00**

BRASIL, **Lei Federal 8.883/94**

BRASIL, **Lei Federal 11.196/05**

BRASIL, **Lei Federal 10.257/01**.

BRASIL, **Projeto de Lei 1.292/05**

BRASIL, **Lei Federal 9.472/97**

BRASIL, **Decreto Federal 3.555/00**

BRASIL, **Decreto Federal 3.697/00**

BRASIL, **Decreto Federal 79.094/77**

BRASIL, **Lei Complementar 202/00**

BRESSER, L. C. **Reforma do estado para a cidadania**. São Paulo: Enap, 1998.

BRESSER, L. C. P. **Desenvolvimento e crise no Brasil**: história, econômica política de Getúlio Vargas a Lula. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

CAETANO, M. **Manual de direito administrativo**. 7. ed. Coimbra: Coimbra, 1963.

CELLA, J. R. G. **Contrato administrativo**: equilíbrio econômico financeiro. Curitiba: Juruá, 2005.

CRETELLA, J. **Das licitações públicas**. 9. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo, Atlas, 2002.

Decreto do Município de Almirante Tamandaré 31/2005

DOMAKOSKI, A; REZENDE, D. A.. Gestão de Contratos Administrativos e Crescimento Econômico um Desafio ao Gestor Público. In: VI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos, 2008, Natal. **Anais...** VI Encontro Nacional ENABER, 2008.

FARIA, J. E. **O Direito na economia globalizada**. São Paulo: Malheiros, 2002.

FERLIE, E.; ASHBURNER, L.; FITZGERALD, L.; PETTIGREW, A. **The New Public Management in Action**. Oxford: Oxford University Press.1996.

FERNADO, M. **Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2003.

FERNANDES, J. U. J. **Sistemas de registro de preços e pregão**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

FRANÇA, M. A. C. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos da administração pública**. 4. ed. São Paulo: Saraiva 2007.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

GIL, A.C . **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C.. **Projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GOMES, G. M.; MACDOWELL, C. **Os Elos Frágeis da Descentralização: Observação Sobre as Finanças dos Municípios Brasileiros**. Seminário Internacional Sobre Federalismo e Governos Locais. Argentina: La Plata. 1997.

GOMES, O. **Contratos**. 14. ed. São Paulo: Forense, 1994.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística Ed. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>>. Acesso em: 13 jul. 2007.

JONES, L. R.; THOMPSON, F. Um modelo para a nova gerência pública. **Revista do Serviço Público**. v. 51, nº. 1, p.41, 2000.

JUSTEM FILHO, M. **Comentários a Legislação do Pregão Comum e Eletrônico**. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2005.

JUSTEM FILHO, M. **Comentários a Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11ª .ed. São Paulo: Dialética, 2005.

JUSTEM FILHO, M. **Pregão**. São Paulo: Dialética, 2001.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1986.

Lei Ordinária do Município de Almirante Tamandaré 1.217/06

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. 3. ed. São Paulo: EPU, 1986.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MEDAU, O. **A processualidade no direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MEIRELLES, H. L. **Licitação e contrato administrativos**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MELLO, C. A. B. **Elementos do direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980.

MELLO, C. A. B. **Curso de direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

MOTTA, C. P. C. **Eficácia nas licitações e contratos**. 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002

MUKAI, T. **Licitações e contratos públicos**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

NIEBUHR, J. M. **Pregão presencial e eletrônico**. 4. ed. Curitiba: Zênite 2006.

NUNES, P. **Dicionário de técnica jurídica**. 8.ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastas, 1974.

PALAVÉRI, M. **Pregão nas licitações municipais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**. São Paulo: FGV, 2008.

PAULA, A. P. P. Administração pública gerencial e construção democrática no Brasil: uma abordagem crítica. In: XXV Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 2001, Campinas. XXV Encontro Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração. Campinas e Rio de Janeiro : ANPAD, 2001. p. 1-15.

PAZZGLINI FILHO, M. **Princípios constitucionais reguladores da administração pública**: agentes públicos, discricionariedade administrativa, extensão da atuação do Ministério Público e controle do poder judiciário. São Paulo: Atlas, 2000.

PEREIRA JUNIOR, J. T. **Pregão a sexta modalidade de licitação**. Curitiba: Zênite, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ALMIRANTE TAMANDARÉ. **Novo Plano Diretor do Município de Almirante Tamandaré**. Imprensa Oficial do Município, Edição Extra, nºm551, 04 de outubro de 2006.

PFEIFFER, P. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: Uma Nova Abordagem. Brasília: ENAP, 2000.

REZENDE, D. A. Alinhamento do Planejamento Estratégico da Tecnologia da Informação ao Planejamento Empresarial: Proposta de um modelo de verificação da prática de grandes organizações brasileiras. **Tese Doutorado**. Florianópolis: EPS-UFSC, 2002.

REZENDE, D. A. Alinhamento e Contribuições e Relações da Tecnologia da Informação com Planos e Planejamentos Municipais: Survey em Prefeituras Brasileiras. **RAUSP – Revista de administração pública da Universidade de São Paulo**. v.42, n.4, p.454-567

REZENDE, D. A. **Sistemas de Informações Organizacionais**. 3. ed. São Paulo: Atlas. 2008.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal**: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport. 2006.

SANTOS, A. R. **Metodologia científica**: a construção do conhecimento. Rio de Janeiro: DP&A, 2006.

SCARPINELLA, V. **Licitação na modalidade de pregão**: Lei 10.520/02. São Paulo: Malheiros, 2003.

SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração da dissertação**. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, L. I. L. **Revista eletrônica: negócios online**. Disponível em, www.pregão.com.br. Acesso em: 27 de janeiro de 2006.

STROMBOM, A. Corrupção nas Compras de Produtos e Serviços. **Revista Eletrônica da USIA**. Vol. 5 de Nov/1998.

SUNDFELD, C. A. **Licitação e contrato administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

TCU - Tribunal de Contas da União. **Licitações e contratos**: orientação básica. Revista atualizada e ampliada, Brasil, 2006.

TÁCIO, C. O Princípio da legalidade: ponto e contraponto. **Revista de Direito Administrativo**. v. 206. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

YIN, R. K. **Case Study Research**. Sage Pub., London, 1994.

APÊNDICE A – QUESTIONÁRIO PARA ANÁLISE COMPLEMENTAR

Pontifícia Universidade Católica do Paraná – PUCPR
Programa de Doutorado e Mestrado em Gestão Urbana .
www.pucpr.br/ppgtu 55 (41) 3271-2623.

Prefeitura Municipal de:

- () Adrianópolis
 () Fazenda Rio Grande

Setor:

Colaborador responsável:

- 01) Esta Prefeitura já vem utilizando da nova modalidade de licitação denominada Pregão Eletrônico desde que ano?

- 02) Informar a quantidade de licitações realizadas anualmente até a presente data, conforme quadro abaixo:

2005

Convite	Tomada de preços	Concorrência	Pregão eletrônico

2006

Convite	Tomada de preços	Concorrência	Pregão eletrônico

2007

Convite	Tomada de preços	Concorrência	Pregão eletrônico

2008

Convite	Tomada de preços	Concorrência	Pregão eletrônico

- 03) Informar a economia obtida para cada modalidade nos quadros abaixo:

2005

Convite	Tomada de preços	Concorrência	Pregão eletrônico

2006

Convite	Tomada de preços	Concorrência	Pregão eletrônico

2007

Convite	Tomada de preços	Concorrência	Pregão eletrônico

2008

Convite	Tomada de preços	Concorrência	Pregão eletrônico

- 04) Informar o número de licitantes que retiram os editais de licitação, durante o ano de 2007 e 2008 e que efetivamente participaram da licitação de pelo menos, duas modalidades de licitação a seu gosto.

- 05) Esta Prefeitura vem publicando suas licitações em quais jornais?

- 06) Informar o tempo médio de homologação das licitações para cada modalidade, tendo como ponto de partida o protocolo inicial do processo (fase interna).

Modalidade	Tempo (dias)
Convite	
Tomada de Preços	
Concorrência	
Pregão eletrônico	
Pregão Presencial (se houver)	

- 07) Informar o tempo médio para se obter o parecer jurídico, seja na fase de interna (minuta de edital), ou na fase final a da homologação.

- 08) Caso você considere que os processos licitatórios dessa Prefeitura poderiam se mais ágeis, informe os motivos que contribuem para a demora da conclusão dos mesmos.

AMAURO DOMAKOSKI
Mestrando em Gestão Urbana
Fone (41) xxxx-xxxx