MACDOWELL BATISTA COSTA

PREGÃO ELETRÔNICO, FATOR DE EFICIÊNCIA NA GESTÃO PÚBLICA

Monografia apresentada ao Curso de Gestão Pública da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH da Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG.

Orientador: Prof. Marcus Abílio Pereira

Belo Horizonte

2015

Agradecimentos

Agradeço a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a conclusão deste trabalho, marco importante de mais uma etapa vencida no caminho sem fim da estrada vasta do conhecimento.

Particularmente as pessoas que estiveram diretamente envolvidas e que junto comigo se empenharam de diferentes formas para que este trabalho fosse concluído com o melhor resultado possível.

Ao professor Marcus Abílio Pereira, pela dedicação, empenho, disposição e atenção que dedicou a este trabalho agregado ao inquestionável conhecimento que serviu de alicerce a elaboração de meu trabalho.

À Banca pela disponibilidade e principalmente pelas colaborações.

À minha esposa Odete, que soube entender a importância desta atividade e pacientemente acompanhou e incentivou cada passo nesta jornada.

RESUMO

A demanda por melhores contratações e aquisições de bem, exigido do Estado Brasileiro, uma posição cada vez mais eficiente quanto o assunto é gastos públicos. Com esse fim, o Estado criou e aperfeiçoou mecanismos que possibilitaram aos gestores, o desprendimento mais eficiente do dinheiro público, através do instituto das licitações. Vista como um procedimento preliminar de natureza administrativa, realizada toda vez que a Administração Pública deseja adquirir bens e serviços, realizar obras, fazer alienações e locações. Sua finalidade primaz é selecionar a proposta de contratação mais vantajosa para a Administração Pública, evitando assim os apadrinhamentos, conluios, favorecimentos, perseguições, desvios de finalidade por parte dos administradores, combatendo a corrupção e por fim, proporcionando que as verbas públicas sejam bem destinadas, Diante disso, pode-se concluir que, por meio da licitação, todos os princípios expressos na Constituição Brasileira – CF, atinentes à Administração Pública, como os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, serão concretizados. O surgimento e o incremento das Tecnologias de Informação e Comunicação – TICs e do Governo Eletrônico – eGov, proporcionaram uma maior interação entre o Estado e seus prestadores de serviços e fornecedores, sendo o passo mais inovador neste campo, a criação da modalidade Pregão Eletrônico, que ao lado do Sistema Integrado Administração Financeira - SIAFI, forma um dos pilares da nova Administração Pública. Embora seja uma modalidade que utiliza os recursos da informação, seu ordenamento jurídico, ainda é burocrático, comprometendo sua eficiência e tornando o processo moroso. Este estudo procura elencar dentro de um contexto histórico, o surgimento das compras públicas no Brasil, do período império até os dias atuais, com vistas à uma melhor compreensão desta importante ferramenta.

Palavras chaves: Licitação; Direito Administrativo; Pregão Eletrônico.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Mapa Comparativo da Evolução da Compras Públicas por Pregão Eletrônico.....53

Tabela 2 – Mapa Comparativo da Evolução da economia do pregão eletrônico nas licitações públicas.....56

Tabela 3 – Mapa Comparativo da Participação do Pregão Eletrônico nas Licitações Públicas por Unidade da Federação por Percentual.....57

Tabela 4 – Mapa Comparativo da Participação do pregão eletrônico nas licitações públicas por UF.....57

Tabela 5 – Mapa Comparativo do Valor das Compras Públicas, segundo o Tipo de Processo Licitatório.....58

Tabela 6 – Mapa Comparativo da Participação do Pregão Eletrônico nas Licitações Públicas.....58

Tabela 7 – Mapa Comparativo Dos Prazos de Ancoragem e Recursos Administrativos entre as formas de processos licitatórios.....62

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO..... 7

2. AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL E SEU IMPACTO NA GESTÃO PÚBLICA 9

2.1 O Governo Vargas e a implantação do Modelo Classico de Administração.....9

2.2 O Período 1945 a 1964 - Expansão Econômica e Retrocesso Político.....10

2.3 O Regime Militar 1964 a 1985 e as Reformas Administrativas.....181

2.4 A Nova República 1985 a 1922 e a transição democrática 12

2.5 Os anos 1993 a 1998 - A Reforma da Gestão Pública.....13

2.6 Os anos 1999-2015 - A Aparelhamento do Estado Moderno e a Nova Gestão Pública - GESPUBLICA 20

3. LICITAÇÃO NO BRASIL 18

3.1 Histórico.....18

3.2 Conceito 20

3.3 Finalidade 24

4. PRINCÍPIOS E DESTINATÁRIOS DA LICITAÇÃO.....25

4.1 Princípio da Igualdade 26

4.2 Princípio da Legalidade.....27

4.3 Princípio da Impessoalidade 28

4.4 Princípio da Moralidade 28

4.5 Princípio da Publicidade.....28

4.6 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório 29

4.7 Princípio do Julgamento Objetivo.....30

4.8 Princípio da Adjudicação Compulsória.....31

4.9 Princípio da Ampla Defesa.....32

4.10 Destinatários da licitação 32

5. A PROMULGAÇÃO DA LEI 8.666/93 E SEU IMPACTO NO ORDENAMENTO JURIDICO DAS LICITAÇÕES. 34

5.1 Modalidades de licitação.....35

5.1.1 Concorrência 35

5.1.2 Tomada de Preços.....36

5.1.3 Convite 37

5.1.4 Concurso 37

5.1.5 Leilão 38

5.2 Dispensa e inexigibilidade de licitação 38
6. – O GOVERNO ELETRÔNICO E O USO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS.....39
6.1 Breve histórico do governo eletrônico no Brasil.....39
6.2 Os focos da atuação do governo eletrônico.....42
6.3 Tipos de transações do governo eletrônico.....43
6.4 O governo eletrônico e as compras digitais.....44
7. O PREGÃO ELETRÔNICO.....45
7.1 Legislação aplicável ao pregão eletrônico.....45
7.2 Pregão presencial versus pregão eletrônico 50
7.3 Resultados econômicos do pregão eletrônico.....55
8. – O LONGO PRAZO PARA PUBLICAÇÃO (ANCORAGEM) DO PREGÃO ELETRÔNICO E PROPOSTAS PARA MUDANÇAS.....62
9.– INOVAÇÕES LEGISLATIVAS NO PREGÃO E O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÔES PÚBLICAS 64
9.1 Cenário Atual 64
9.2 Normativos Complementares.....64
CONSIDERAÇÕES FINAIS 67
BIBLIOGRAFIA.....69

1. INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico das licitações é amplo, alicerçado no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, onde se estabelece que a Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, excetuando-se os casos especificados em lei, somente poderão contratar obras, serviços, compras e alienações mediante processo de licitação pública, com plena condições de igualdade a todos os participantes.

Nesse cenário destaca-se que são cada vez mais comuns notícias anunciando fraudes em licitações públicas. Esquemas para direcionar o certame para determinado licitante, visando apenas atender os interesses destes e do administrador público mal intencionado, são constantemente objetos de investigação dos órgãos responsáveis.

A Constituição da República Federativa do Brasil prevê, em seu artigo 37, XXI, a necessidade de licitação, via de regra, nos casos obras, serviços, compras e alienações. Sendo que coube à Lei n° 8.666/93 a regulamentação minuciosa do instituto da licitação, norteando todas as etapas do certame até a assinatura do contrato público.

A razão da licitação é simples, proporcionar à Administração a possibilidade de firmar o melhor contrato possível, ou seja, culminar em um contrato administrativo que ofereça segurança no seu adimplemento e garantia de qualidade na prestação do objeto com a proposta mais vantajosa, que, em regra, é a de menor valor.

Objetivando um processo justo e vantajoso para a Administração Pública, o Estatuto sustenta a necessidade de obediência a certos princípios básicos, quais sejam da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório, julgamento objetivo, além dos que a eles forem correlatos.

Outrossim, a Lei 8.666/93 prevê que o processo licitatório pode ocorrer de diversas maneiras diferentes, dependendo do objeto licitado. Para isso foram definidas pelo Estatuto cinco modalidades diferentes de licitação, diferenciadas, basicamente, pelo objeto a ser licitado e o valor deste. As modalidades são:

concorrência, tomada de preços, convite, leilão, concurso. Existe ainda o pregão, modalidade regulada por lei específica, a Lei n° 10.520/02 e sob a égide do Decreto 5.450/05, foi estabelecido a forma eletrônica. É nesse âmbito que se justifica o presente trabalho, ajudando a entender as vantagens do pregão como modalidade licitatória.

O pregão na forma eletrônica seguiu os mandamentos da governança eletrônica, acrescentou a celeridade, eficiência e o aumento da transparência aos processos licitatórios, contribuindo com a melhoria das aquisições e contratações da administração pública.

O governo eletrônico (eGOV) conferiu modernização a gestão pública, através de serviços públicos prestados à sociedade, com especial destaque para o uso das tecnologias da informação pelos cidadãos, a migração da informação baseada em papel para mídias eletrônicas, serviços de consultas online em sítios institucionais e o avanço e universalização da infraestrutura pública, criando, mecanismos de controle, qualidade do gasto público e prestação de contas, foram associados ao processo de construção de programas de governança eletrônico.

O tema exposto é sempre atual e presente no cotidiano da gestão pública e começou a tomar forma a partir de um artigo de minha autoria publicado na Revista O Pregoeiro de novembro de 2009, pois afinal praticamente todas as aquisições e contratações de serviços que a administração pública faz, são precedidas de certames licitatórios. Utilizei o método de procedimento monográfico, consistente na escolha deste tema, que será estudado com base em metodologia específica objetivando esclarecer todo o contexto licitatório. Ademais, optou-se pelo procedimento jurídico, tendo em vista que o trabalho trata das searas concernentes à Gestão Pública e consequentemente os Direitos Administrativo e Constitucional e encontra fundamentos na doutrina, legislação e jurisprudência.

No que concerne à técnica de pesquisa, a investigação bibliográfica foi a predominantemente utilizada, tendo este trabalho – por base – a exposição de conceitos e ideias doutrinárias.

2. AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS NO BRASIL E SEU IMPACTO NO FUTURO DA GESTÃO PÚBLICA

2.1 O Governo Vargas e a Implantação do Modelo Clássico de Administração

A ideia de uma reforma administrativa no aparelho estatal brasileiro, foi implementada após a Revolução de 1930 e no começo do Governo Vargas que além de romper com a espinha dorsal das oligarquias regionais, que eram características da velha República gerou a criação de um estado administrativo no Brasil, através de dois mecanismos típicos da administração racional-legal: os estatutos normativos e a criação de órgãos normativos e fiscalizadores. A abrangência desses estatutos e órgãos incluía áreas temáticas clássicas que, se revelando como estruturantes da organização pública e com as premissas fundamentais de simplificação de sistemas administrativos de gestão de material, financeira e de pessoal.

O período do governo Vargas (compreendido entre 1930 e 1945) estabeleceu princípios e regras e padronização dos procedimentos a serem adotados, fortalecendo a tendência de centralização na administração, e, após golpe de 1937, mais conhecido como Estado Novo, direcionou-se para uma doutrina mais centralizadora, assumindo feições intervencionistas, com a criação de institutos, autarquias e de empresas que estruturaram a base para o estado desenvolvimentista. A criação destas instituições foi o recurso utilizado pelo governo no intuito de intervir diretamente nas relações econômicas, equilibrar o consumo e a produção, regular as exportações e importações, fomentar a indústria e remodelar a infra-estrutura com vistas a industrialização do país.

Ainda em 1937, foi criado o Departamento de Administração Pública do Serviço Público (DASP). O DASP foi efetivamente organizado em 1938 e reproduziu-se nos estados da federação como Departamentos Administrativos (DA's), estabelecendo as normas básicas que efetivamente criaram a administração pública no Brasil, orientada pela padronização, prescrição e controle.

Embora não se possa dizer que as reformas de 1937 a 1945, tenham implantado uma administração tipicamente weberiana, racional e legalmente orientada, portanto, "é

praticamente unânime a avaliação de que estas reformas, representaram, à época, um momento fundamental para a reforma administrativa brasileira em geral" (Santos, 1997: 32).

2.2 O Período 1945 a 1964 – Expansão Econômica e Retrocesso Politico

Com o fim do Estado Novo, em 1945, o processo de reforma administrativa sofreu uma profunda estagnação, que, embora ocorressem vários estudos e projetos, não se concretizaram efetivamente. Esta fase que se inaugura com a promulgação da Constituição de 1946, contribuiu para a não profissionalização do serviço público, notabilizando pela preocupação governamental apenas com o desenvolvimento industrial e comercial nacional.

A chamada década do desenvolvimento e o consequente Plano de Metas do Governo Juscelino Kubstcheck (1955 a 1960), que pregava a modernização e a urbanização do país, constatou-se uma profunda ineficiência do instrumental administrativo para a devida implantação de uma reforma administrativa.

Os anos 1961 a 1964, sob os Governos Jânio Quadros e João Goulart, sequer podem ser mencionados no histórico da reforma administrativa brasileira, pois foram períodos de grandes atribulações politicas, renuncia de um Presidente, greves e forte convulsão social que abriram caminho para o Golpe Militar de 1964, alternando o governo com a nomeação de Generais e pesado controle sobre a administração pública e principalmente sobre a sociedade.

Conclui-se que a administração pública no Brasil não passou por modificações significativas de 1945 a 1964, exceto pela tendência, já estabelecida, de criação de novos órgãos nas administrações direta e indireta. As tentativas de instituir organismos voltados para a análise de sua atuação e que propusessem reformas e as encaminhassem ao Congresso Nacional. Também não foram bem-sucedidas as tentativas no intuito de profissionalizar os servidores públicos e torná-los imunes ao patrimonialismo, nepotismo e das relações espúrias com políticos.

2.3 **O Regime Militar 1964 a 1985 e as Profundas Reformas Administrativas**

No regime militar, de 1964 a 1985, o modelo clássico de administração cedeu lugar à consolidação de modelo de administração para o desenvolvimento, com ênfase no Estado Intervencionista Brasileiro. Caracterizou-se predominantemente a expansão e a multiplicação de entidades da administração indireta (descentralizada), com a finalidade de promoção do desenvolvimento, atuando estrategicamente em variados setores e evitando a alta burocracia da administração direta.

Criou-se com o tempo uma certa dualidade, pois colocou de um lado a administração indireta, formada por empresa públicas e de sociedade de economia mista, com autonomia independente e características próximas a do setor privado e do outro lado a administração direta, totalmente submissa aos estado burocrático, formal e defasado.

Um marco neste período foi a expedição em 1967 do Decreto-lei 200, que representou um dos mais importantes jurídicos dentro das tentativas de reforma administrativa brasileira, que estabeleceu conceitos, princípios e introduziu profundas alterações, em uso até hoje na administração pública brasileira. Alicerçada em uma vigorosa politica de descentralização em três planos: quadros da administração na esfera federal, da administração governamental para a esfera privada e da união para governos locais. Outro marco foi a criação da Secretaria do Planejamento, para atuar na coordenação e consolidação de todos os programas setoriais e regionais, bem como a elaboração da programação geral de governo, composta do planejamento, o orçamento-programa e programação financeira do estado.

No Brasil, após a anistia em 1979, já se começava o clamor para mudanças no campo democrático, com eleições diretas para Presidente e uma maior participação popular nas decisões do Estado. O caminho para o regime democrático tinha vários obstáculos: a crise econômica com forte inflação, a recessão, altas taxas de desemprego, as desigualdades sociais, principalmente no interior do país e por fim, a péssima imagem do serviço público, com sua imagem de ineficácia, indolência, privilégios, patrimonialismo e pesada burocracia, tanto no número de procedimentos, quanto no número de documentos e certidões, que levou a criação do Ministério da

Desburocratização. Sob gestão inicial de do Ministro Hélio Beltrão, a pasta tinha a incumbência reduzir pápeis e conferir agilidade aos ritos públicos, diminuindo a burocracia que impactava a economia e a vida social. Teve duração de 1979 a 1986, e durante sua gestão foram criados os Juizados de Pequenas Causas e o Estatuto da Microempresa.

Ao iniciar a década de 1980, com a expansão da globalização e dos recursos propiciados pela informática, passou-se qual seria o papel do Estado nesta nova visão da economia e na sociedade. Ocorria no mundo o conflito entre o neoliberal e aqueles que pregavam uma maior intervenção estatal, sendo os primeiros grandes defensores de um estado mínimo entregue a competição do mercado e os segundos defensores de um estado intervencionista na economia, com a promoção e execução das chamadas políticas sociais, o chamado “Estado do Bem Estar Social”.

Porém, estas visões, embora dicotômicas, geraram um novo pensamento, onde a eficiência do Estado poderia ser incrementada com a implementação de novos conceitos, voltados a eficiência da máquina estatal e a consequente melhoria da gestão do Estado.

2.4 A Nova República 1985 / 1992 e a Transição Democrática

Com o fim do regime militar em março de 1985, e no caminho de uma democracia plena, a administração pública passou a ser repensada e a necessidade de uma ampla reforma, visando atender às necessidades da sociedade, como a implantação de sistemas administrativos alicerçados na informática e sobre os contextos econômico, social, político e cultural do país. Embora caracterizados por forte inflação oriunda de planos econômicos fracassados, de desigualdades sociais e alto desemprego, ocorreram alguns avanços no pensamento da administração pública**.** Neste período, a mudanças da administração pública, passaram a ter forte inspiração neoliberal e baseada nas inovações oriundas de países mais avançados, se focou no modelo da administração da área privada. Ao este tipo de gestão, as propostas contemporâneas pensam no cidadão como cliente e suas demandas como fundamentais para a gestão pública, vendo a reforma como uma simples questão de

modernização gerencial. A mudança deste pensamento em que a organização pública existe para servir o cidadão e deve ser considerado em todas as instâncias.

No início dos anos 1990, inspirada no modelo da *New Public Management* – NPM - (Nova Administração Pública), modelo este baseado nos princípios gerenciais da iniciativa privada, países como a Inglaterra, a Nova Zelândia e os EUA, passaram por profundas reformas administrativas, capacitando gerencialmente as instituições nacionais na implantação de políticas públicas e na prestação de serviços. A criação do Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade – PBQP, em 1990, que mais tarde gerou o Subcomitê da Administração Pública, tornou-se o embrião dos Programas de Qualidade no Serviço Público, tendo como foco, as ferramentas de gestão o discurso direcionado para a qualidade como instrumento de modernização do aparelho do Estado

Sobre a mudança de perspectiva do Estado sobre os serviços públicos, a jurista Maria Sylvia Zanella di Pietro certifica que:

> "Em primeiro lugar, o fato de que o Estado, à medida que foi se afastando dos princípios do liberalismo, começou a ampliar o rol de atividades próprias, definidas como serviços públicos, pois passou a assim considerar determinadas atividades comerciais e industriais que antes eram reservadas à iniciativa privada. Trata-se dos serviços comerciais e industriais do Estado" (2010, p. 100-101)

2.5 Os Anos 1993 a 1998 – A Reforma da Gestão Pública

Após o impeachment do Presidente Fernando Collor, uma das primeiras medidas do governo Itamar Franco, foi o combate contra o forte ciclo inflacionário que afetava o planejamento das politicas públicas, e, de forma incremental criou a Unidade Real de Valor – URV em fevereiro de 1994, transformada no Real, moeda hoje corrente no Brasil.

Controlada a inflação, o Governo passou a focar em métodos mais eficientes de gestão, e em 1995, iniciou-se no Brasil a **Reforma da Gestão Pública, o**u reforma gerencial do Estado com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Estado. Sob a gestão do Ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, a reforma foi executada pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, sob a sigla MARE, que

extinto, passou para gestão do Ministério do Planejamento e Gestão. A Reforma da Gestão Pública de 1995 avançou para as esferas estadual e municipal.

A **Reforma da Gestão Pública de 1995** contribuiu para a formação no Brasil de um aparelho de Estado forte e eficiente, e conforme seu criador, Bresser Pereira, compreende-se em três dimensões distintas:

a) dimensão institucional-legal, totalmente voltada à descentralização da estrutura organizacional do aparelho do Estado através da criação de novos formatos organizacionais, como as agências executivas, regulatórias, e as organizações sociais;

b) dimensão gestão, com maior autonomia e a introdução de três novas formas de responsabilização dos gestores – a administração por resultados, a competição administrada por excelência, e o controle social – em substituição parcial dos regulamentos rígidos, da supervisão e da auditoria, que caracterizam a administração burocrática; e

c) dimensão cultural, com foco na mudança de mentalidade, visando passar da desconfiança generalizada que caracteriza a administração burocrática para uma confiança maior, ainda que limitada, própria da administração gerencial.

Pode-se observar um grande viés neo-liberal, pois, um dos princípios fundamentais da Reforma de 1995**,** é a de que o Estado, embora conservando e se possível ampliando sua ação na área social, só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos do Estado.(Bresser Pereira 1995/1998).

2.6 Anos 1999-2015 – O Aparelhamento do Estado Moderno e a Nova Gestão Pública - GESPUBLICA

Em 1999, foi criado o Programa da Qualidade no Serviço Público - PQSP, que glosou a experiência dos programas anteriores com foco no atendimento ao cidadão, com pesquisa de satisfação dos usuários dos serviços públicos, o lançamento de Padrões de Atendimento ao Cidadão, a implementação de unidades de atendimento integrado, os SACs – Serviços de Atendimento ao Cidadão e as Ouvidorias Públicas. Em 2005 o

Governo Federal lançou, através do Decreto 5378/05, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA, unificando o Programa da Qualidade com o Programa Nacional de Desburocratização.

Segundo o Documento de Referência 2009, “o GESPÚBLICA é uma política pública formulada para a gestão, que está alicerçada em um modelo de gestão pública singular que incorpora à dimensão técnica, própria da administração, a dimensão social, até então, restrita à dimensão política.”

A base de sustentação do Modelo de Excelência conforme o GESPÚBLICA, são fundamentados conforme estes preceitos:

1 – **Pensamento sistêmico**

Entendimento das relações de interdependência entre os diversos componentes de uma organização, bem como entre a organização e o ambiente externo, com foco na sociedade.

2 - **Aprendizado organizacional**

O aprendizado organizacional implica na busca contínua de novos patamares de conhecimento, individuais e coletivos, por meio da percepção, reflexão, avaliação e compartilhamento de informações e experiências.

3 - **Cultura da Inovação**

Promoção de um ambiente favorável à criatividade, experimentação e implementação de novas ideias que possam gerar um diferencial para a atuação da organização.

4 - **Liderança e constância de propósitos**

A liderança é o elemento promotor da gestão, responsável pela orientação, estímulo e comprometimento para o alcance e melhoria dos resultados institucionais e deve atuar de forma aberta, democrática, inspiradora e motivadora das pessoas, visando ao desenvolvimento da cultura da excelência, à promoção de relações de qualidade e à proteção do interesse público. É exercida pela alta administração, entendida como o mais alto nível gerencial e assessoria daquela organização.

5 - **Gestão baseada em processos e informações**

Compreensão e segmentação do conjunto das atividades e processos da organização que agreguem valor para as partes interessadas, sendo que a tomada de decisões e execução de ações devem ter como base a medição e análise do desempenho, levando-se em consideração as informações disponíveis.

6 - **Visão de Futuro**

A Visão de Futuro indica o rumo de uma organização e a constância de propósitos a mantém nesse rumo. Ela está diretamente relacionada à capacidade de estabelecer um estado futuro desejado que dê coerência ao processo decisório e que permita à organização antecipar-se às necessidades e expectativas dos cidadãos e da sociedade.

7 - **Geração de Valor**

Alcance de resultados consistentes, assegurando o aumento de valor tangível e intangível de forma sustentada para todas as partes interessadas.

8 - **Comprometimento das pessoas**

Estabelecer relações com as pessoas, criando condições de melhoria da qualidade nas relações de trabalho, para que se realizem profissional e humanamente, maximizando seu desempenho por meio do comprometimento, oportunidade para desenvolver ompetências e empreender, com incentivo e reconhecimento

9 – **Foco no cidadão e na sociedade**

Direcionamento das ações públicas para atender as necessidades dos cidadãos e da sociedade, na condição de sujeitos de direitos e como beneficiários dos serviços

públicos e destinatários da ação decorrente do poder de Estado exercido pelas organizações públicas.

10 - **Desenvolvimento de parcerias**

Desenvolvimento de atividades conjuntamente com outras organizações com objetivos específicos comuns, buscando o pleno uso das suas competências complementares, para desenvolver sinergias.

11 - **Responsabilidade social**

Atuação voltada para assegurar às pessoas a condição de cidadania com garantia de acesso aos bens e serviços essenciais, ancorando no princípio da igualdade de direitos e da dignidade humana, de tal maneira que a sociedade possa preencher suas necessidades e expressar o seu maior potencial no presente e ao mesmo tempo tendo também como um dos princípios gerenciais a preservação da biodiversidade e dos ecossistemas naturais, potencializando a capacidade das gerações futuras de atender suas próprias necessidades.

12 - **Controle Social**

Atuação que se define pela participação das partes interessadas no planejamento, acompanhamento e avaliação das atividades da Administração Pública e na execução das políticas e programas públicos.

13 – **Gestão participativa**

Este estilo de gestão determina uma atitude gerencial de liderança que busque o máximo de cooperação das pessoas, reconhecendo a capacidade e o potencial diferenciado de cada um e harmonizando os interesses individuais e coletivos, a fim de conseguir a sinergia das equipes de trabalho.

Conforme texto Cadernos Mare No. 12 (Brasil, 1999), pode-se dizer que hoje, “A administração pública gerencial busca responder tanto às novas circunstâncias do mundo atual, em que estão sendo revistos os papéis e as formas de atuação do Estado, como atender às exigências das democracias de massa contemporâneas, em que a funcionalidade e o poder das burocracias estatais têm sido crescentemente questionados e avaliados

Fonte: Instrumentos para Avaliação da Gestão Pública Ciclo 2008/2009, Brasil (2009)

3. LICITAÇÃO NO BRASIL

3.1. Histórico

No Brasil, o primeiro registro que se tem na seara licitatória é de 14 de maio de 1862, no período do II Reinado, foi publicado o decreto 2.926, que regulamentou as contratações de serviços do antigo Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Com o passar dos anos foram editados pequenos regulamentos que tratavam do assunto, mas somente em 28/01/1922, com a criação do Decreto 4.536, houve mudanças significativas no processo de licitação. Esse decreto criou o Código de Contabilidade de União na época. Outros decretos regularam a matéria, mas o primeiro Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos surgiu com o Decreto-Lei 2.300 de 21/11/1986.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, novos rumos foram dados a Administração Pública, que trouxe uma série de dispositivos que tratam dós direitos fundamentais do cidadão e da coletividade. Esses direitos fundamentais, definidos na doutrina como sendo de 2a. geração, abrangem direitos sociais, econômicos e culturais, e apresentam-se como direitos positivos, pois exigem uma atividade prestacional do Estado, no sentido de buscar a superação de carências individuais e sociais.

Além disso, tivemos, pela Emenda Constitucional 19, de 04 de junho de 1.998, que tratou da reforma do aparelho estatal, o acréscimo do princípio da eficiência aos demais princípios da Administração Pública, previstos no art. 37, da Carta Magna, acabando com a discussão doutrinária sobre a sua existência implícita.

Esse princípio possui como premissa a transparência administrativa, por meio de uma participação pública nas ações governamentais, fomentando o exercício da cidadania e, consequentemente, fortalecendo a democracia.

Com isso, passou-se a ser exigir da uma nova postura do administrador, com o objetivo de propiciar a implementação de políticas públicas de forma satisfatória, atendendo às necessidades da população, visto que por meio de uma administração eficiente, é possível salvaguardar os direitos e garantias dos indivíduos e da coletividade, abarcados constitucionalmente, ao passo que a ineficiência do Estado, sem dúvida alguma, constitui-se em barreira para que o cidadão exerça seus direitos. Nesse sentido, para fazer frente a essas demandas, a busca de experiências do setor privado, para implementação na esfera pública, parece ser um dos caminhos encontrados por alguns órgãos públicos, com o objetivo de tentar modificar sua situação de ineficiência.

O Artigo 37, inciso XXI da Constituição prescreve a obrigatoriedade do uso da licitação para aquisições e contratações públicas que foram regulamentas pela Lei Federal 8.666 de 21/06/1993, em vigor até hoje. Várias outras leis e decretos vieram a contribuir para o Estatuto das Licitações, e novas são criadas para garantir maior eficiência e segurança nas contratações públicas. O artigo 3º da Lei 8.666/93 estabelece que: *"A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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* passando, a partir daí, a Licitação ser tratada como um princípio constitucional, criando então a obrigatoriedade do Estado a usar o processo licitatório como única forma de contratação, bem como garantindo a observância dos preceitos legais e caracterizando como crime o não cumprimento dessas normas*. O grifo é nosso.*

3.2. Conceito

O Estado, agindo por meio de seus diversos poderes, figurados no art. 2º da CFB/88 – "são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário", realiza o mister de manter, prover e atingir determinados objetivos de interesse público.

Ocorre que o Estado, para alcançar boa parte desses objetivos, notadamente, para fins deste estudo - aqueles relacionados com a contratação de bens, obras e serviços – recorre a particulares, iniciativa privada, para concretizá-los, firmando o tão propalado contrato administrativo.

Por força de ordem constitucional, capitulado no artigo 22 inc. XXVII – que preconiza competência privativa da União Federal em legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, atingindo todos os entes federativos – Estados, Distrito Federal e Municípios, e do disposto no art. 37, inc. XXI da mesma Carta Constitucional, que assevera que "as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes", atingindo, inclusive, as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173 § 1º, III, conforme redação dada pela EC 19/98. (BRASIL, 1988).

> A Administração Pública, assim é conceituada brevemente por Meireles, Em sentido formal é o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.(MEIRELES, 2010, p. 65).

A Administração Pública, no contexto esposado acima, se enquadra como responsável direto pela realização dos processos de licitação pública, com o fim de selecionar particular, pessoa física ou jurídica, cuja proposta mostrar-se mais vantajosa, atendido os requisitos objetivos pré-definidos no instrumento convocatório, para gravar contrato destinado à contratação de bens, obras, serviços e alienação, mediante a respectiva contraprestação.

A Administração Pública, por sua vez, não dispõe de liberdade para praticar qualquer atividade ou ato administrativo, estando submetida ao cumprimento do ordenamento jurídico pátrio, distinguindo dos particulares, observa Furtado:

Os particulares estão livres para praticar qualquer ato ou desenvolver qualquer atividade, desde que a lei não proíba. Esta regra consta expressa na Constituição Federal que, em seu artigo *5, II, dispõe que "ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei".*

> A Administração Pública, ao contrário, sujeita-se ao regime jurídico administrativo devendo observar os diversos princípios constitucionais, dentre os quais destacamos o da legalidade e o da impessoalidade, que estão diretamente ligados à existência do processo licitatório.(FURTADO, 2007, p. 406).

Da premissa encartada acima, e em obediência ao princípio da indisponibilidade do interesse público, desvela-se que a regra é licitar e que a Administração Pública não goza de liberdade para gravar contratos com particulares sem adoção do prévio procedimento licitatório.

Neste mesmo sentido preleciona Niebuhr,

> A realização de licitação pública é obrigatória em virtude do princípio da indisponibilidade do interesse público, dado que os agentes administrativos encarregados de celebrarem contratos em nome da Administração Pública, não podem fazê-lo de acordo com suas vontades, com seus desígnios pessoais, porém sempre norteados pelo interesse público.(NIEBUHR, 2008, p. 24).

Refuta-se o interesse pessoal do agente administrativo e privilegia-se o interesse da coletividade e o da igualdade, este último como expressão concreta da justiça, pois o tratamento discriminatório retrata uma das formas mais odiosas de arbitrariedade, prescreve Niebuhr (2008, p. 21), citando que:

> A obrigatória submissão dos contratos à prévia realização de licitação pública também encontra sua origem no art. 37, caput, do diploma constitucional, que evoca os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como norteadores das ações da Administração Pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Dentre esses princípios, destaca-se o princípio da legalidade, donde se extrai a máxima que a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite; diferentemente dos particulares, onde o princípio aplicável é a autonomia da vontade, assevera Furtado (2007, p.406).

Ratifica-se, pois, que os atos da Administração Pública devem encontrar vinculação com a lei, e nesta esteira, Di Pietro (2010, p. 64), nos informa que "a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de

qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados; para tanto, ela depende de lei."

Contudo, a regra de que para todo e qualquer contrato firmado pela Administração Pública deve ser precedida de licitação pública não é absoluta, sob pena de cercear a própria existência de determinadas empresas públicas que explorem atividades econômico empresariais e, desta feita, assenta Carvalho Filho:

> Todavia, no que concerne a empresas públicas e sociedades de economia mista que explorem atividades econômico-empresariais, urge conciliar o art. 37, XXI, e o art. 1º, parágrafo único, do Estatuto, com o art. 173, § 1º, CF. É que referidos entes, embora integrantes da Administração indireta, desempenham operações peculiares de nítido caráter econômico, que estão vinculados aos próprios objetivos da entidade; são atividades-fim dessas pessoas. (CARVALHO FILHO, 2009, p. 229).

A disposição contida no art. 173, § 1º da CFB/88, embora não seja auto-aplicável para elidir a obrigação da licitação para as empresas públicas que explore atividade econômica, vem sedimentando entendimento doutrinário e jurisprudencial que a licitação não é obrigatória para contratos que constituam o núcleo do objeto das exploradoras das atividades econômicas, e neste sentido Justem Filho (2005, p. 18), nos ensina:

> Não seria imaginável impor obrigatoriedade de licitação como requisito para contratos que constituam o núcleo do objeto das exploradoras de atividade econômica. Assim, por exemplo, uma distribuidora de combustível não pode ser constrangida não pode ser constrangida a realizar licitação para "alienar combustível". Do mesmo modo, uma instituição financeira não está obrigada a licitar contratos de conta corrente bancária.

Depreende-se que a não obrigatoriedade da licitação atinge apenas a atividade-fim para qual se vocaciona a sociedade de economia mista, ou empresa pública, não alcançando, por exemplo, a construção da sede administrativa da entidade, considerada, neste caso, como atividade-meio, comportando plenamente a aplicação do regime licitacional, pois não há vínculo com a atividade de mercado que constitui o núcleo de sua atuação, como afirma Justen Filho (2005).

O próprio Tribunal de Contas da União, ao analisar transporte de combustíveis líquidos pela Petrobras Distribuidora S.A., Acórdão nº 121/98, relator Min. Iram Saraiva, concluiu ser cabível a contratação direta de bens, serviços e produtos atinentes à atividade-fim da BR, concluindo: em confronto com o disposto no art. 173 da CF/88 ...o artigo 37 apenas estabelece uma regra geral, que não é absoluta, pois encontra exceção exatamente na disciplina jurídica constitucionalmente

estabelecida para as empresas estatais exploradoras da atividade econômica, as quais devem atuar em regime de competição, ao lado dos particulares, em relação aos quais não pode ter nem privilégios nem desvantagens, salvo aquelas decorrentes dos fins sociais que determinam sua criação. (BRASIL, 1998).

Todavia, em regulamentar o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, não fez tal distinção, e instituiu normas para licitações e contratos da Administração Pública, enfatizando, no art. 1º, parágrafo único, a subordinação ao regime desta lei, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (BRASIL, 1993).

Embora a lei 8.666/93, em seu art. 1º afirma que "esta lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios", há autores que sustentam sua ilegalidade manifesta, ou pela flagrante invasão na área de competência dos Estados e Municípios, ou por nada deixar para esses legislarem em matéria de licitação e contrato administrativo, corrente esta perseguida por Di Pietro (2010).

Ainda que exista divergência sobre o tema, corrente majoritária da doutrina não vislumbra óbice na aplicação das normas gerais sobre licitação constantes da lei 8.666/93 para todos os entes públicos nominados no art. 1º desse diploma legal, facultando-os a expedição de normas relativas aos procedimentos operacionais, em consonância com o art. 115º da nominada carta infraconstitucional.

Sobre licitação ainda há normas especiais que regulam a disciplina de concessões e permissões de serviços e obras públicas (Lei 8.987, de 13.02.95), sobre a modalidade pregão para aquisição de bens e serviços comuns (Lei 10.520, de 17.07.2002), regulamentada pelos Decretos 3.555/2000 e 5.450/2005, e a Lei 11.079, de 30.12.2004, sobre parcerias público privadas, que, segundo Meireles (2010, p. 280), "constituem a espinha dorsal das normas gerais sobre licitações e contratos administrativos".

3.3. Finalidade

Como já observado anteriormente, os contratos firmados pela Administração pública são, em regra, precedidos de licitação, como forma de atender princípios constitucionais, destacando-se os princípios da legalidade e da impessoalidade, conforme observa Furtado (2007).

A licitação, além de atender o ordenamento jurídico, visa selecionar, dentre uma série de possíveis interessados, a proposta mais vantajosa para o fornecimento de bens, execução de serviços ou obras necessárias ao cumprimento de determinados objetivos de interesse público.

É neste contexto que Meireles (2010, p. 281), conceitua licitação como sendo um "procedimento administrativo mediante a qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse", e acrescenta ainda sua "dupla finalidade – obtenção do contrato mais vantajoso e resguardo do direito de possíveis interessados." Nesse mesmo juízo, assenta Dromi (apud DI PIETRO, 2010, p. 350):

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

O termo procedimento administrativo consignado nos conceitos de licitação mencionados induz a uma série de atos pré-ordenados, e não aleatórios ou sem objetivos pré-definidos, que vincula a Administração e os licitantes, que se constrói a partir de um conjunto de meios dispostos convenientemente para alcançar o desiderato, que é a obtenção da proposta mais vantajosa, sem olvidar dos postulados da legalidade, da impessoalidade ou de outros princípios incrustados na norma constitucional ou infraconstitucional sobre a matéria de licitação e da Administração Pública. Nessa vertente, Carvalho Filho (2009, p. 226), nos ensina que o:

> "procedimento constitui um conjunto ordenado de documentos e atuações que servem de antecedente e fundamento a uma decisão administrativa, assim como às providências necessárias para executá-la".

Para Di Pietro (2009, p. 350), o procedimento ora em comento é "integrado por atos e fatos da Administração e atos e fatos do licitante, todos contribuindo para formar a vontade contratual", e exemplifica:

Por parte da Administração, o edital ou convite, o recebimento das propostas, a habilitação, a classificação, a adjudicação, além de outros intermediários ou posteriores, como o julgamento de recursos interpostos pelos interessados, a revogação, a anulação, os projetos, as publicações, anúncios, atas etc. por parte do particular, a retirada do edital, a proposta, a desistência, a prestação de garantia, a apresentação de recursos, as impugnações.(DI PIETRO, 2009).

Torna-se evidente que a Administração Pública deve buscar, nas propostas apresentadas pelos licitantes, aquela que melhor realize seus interesses imediatos, todavia a lei não autoriza a violação de garantias individuais ou o tratamento favorecido não previsto no ordenamento jurídico e, para elidir este raciocínio, encontra-se consignado no art. 3º da Lei 8.666/93, que:

> a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.(BRASIL, 1993).

De tal sorte, a licitação se constitui o meio para atingir a finalidade, mas esta finalidade não pode ser construída sem o cumprimento do alicerce que a sustenta, para dar vazão a interesses discricionários, não condizentes com a seleção de uma proposta legítima, que a partir do atendimento de critérios justos e definidos no ato convocatório, refuta-se mais vantajosa para satisfazer o interesse da Administração Pública, e por consequência, de toda a coletividade.

4. PRINCÍPIOS E DESTINATÁRIOS DA LICITAÇÃO

Sobre o conceito de princípio, Bonavides utiliza conceituação formulada em por Crisafulli, nos seguintes termos:

> Princípio é, com efeito, toda norma jurídica, enquanto considerada como determinante de uma ou de mais outras subordinadas, que a pressupõem, desenvolvendo e especificando ulteriormente o preceito em direções mais particulares (menos gerais), das quais determinam, e portanto resumem, potencialmente, o conteúdo: sejam, pois, estas efetivamente postas, sejam, ao contrário, apenas dedutíveis do respectível princípio geral que às contem.(CRISAFULLI apud BONAVIDES, 2006, p. 257).

Como observa Di Pietro (2010, p. 353), “não há uniformidade entre os doutrinadores na indicação dos princípios informativos da licitação”, e a partir dessa

assertiva, enumera, recepcionando posições de outros doutrinadores, os princípios da igualdade, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da probidade administrativa, da publicidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da adjudicação compulsória e da ampla defesa como norteadores da licitação.

4.1. Princípio da Igualdade

O princípio da igualdade, inserto no caput do seu art. 5º da CRFB/1988, “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza”, [...], e consagrado como direito e garantia fundamental, alçado como Cláusula Pétrea, § 4º do art. 60 da constituição de 1988, “Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:”, inc. IV, “Os direitos e garantias individuais.”, constituindo, assim, um dos alicerces da licitação, e visa assegurar o tratamento isonômico à todos interessados em participar de licitações públicas. (BRASIL, 1988).

O princípio da igualdade de condições, por sua relevância em matéria de licitações e contratos na Administração Pública, encontra-se, ainda, depositado no art. 37, XXI da Carta Magna, vertente donde nasceu a lei 8.666/93 – Lei das Licitações. Consoante a aplicação dessa fonte primária de direito nas licitações, Niebuhr (2008, p. 32), oferece dicção acerca de sua imperatividade:

Sem embargo, desde a Antiguidade é sabido que o princípio não demanda igualdade absoluta. Afirma-se, com frequência, que os iguais devem ser tratados com igualdade e os desiguais de maneira desigual. Nessa linha, resta saber quem são os iguais e quem são os desiguais, bem como até que ponto é legítimo estabelecer um tratamento desigual aos desiguais.

Afirma também o autor que o edital da licitação é um documento que, em sua essência, desiguala situações e pessoas, e exemplifica:

> a Administração quer comprar cadeiras para um auditório e, em vista disso, exige, no edital, cadeiras estofadas em couro. Ao formular essa exigência, a Administração está discriminando as pessoas que não trabalham com cadeiras estofadas em couro. Quem trabalha com cadeiras não estofadas ou estofadas com outro material não pode participar da licitação.(NEIBUHR, 2008, p. 32).

Destarte, é necessário conhecer se o requisito discricionário estabelecido no edital é legítimo ou não para atender o interesse público e, em sendo, é permitido desigualar, em contrário senso, estará viciado, restando sua anulação ou retificação.

Esse é entendimento, Meirelles (2010, p. 284), que preleciona:

> Todavia, não configura atentado ao princípio da igualdade entre os licitantes o estabelecimento de requisitos mínimos de participação no edital ou convite, porque a Administração pode e deve fixá-los sempre que necessário à garantia da execução do contrato, à segurança e a perfeição da obra ou serviço, à regularidade do fornecimento ou ao atendimento de qualquer outro interesse público.

O princípio da igualdade, muitas vezes, é sobrepujado pelo próprio ordenamento jurídico, favorecendo uns em detrimentos aos outros, no intuito de igualar uma condição reconhecida como desigual ou para promover o desenvolvimento de determinadas atividades de interesse público.

A título de exemplo, é o que ocorre no direito de preferência concedido às micro e pequenas empresas em licitações públicas, consoante a Lei Complementar nº 123, de 14.12.2006, e com a preferência dada pela Lei 8.248/91, com redação perfilhada pela Lei 10.176, de 11.01.2001, relativo à aquisição de bens e serviços de informática.

4.2. Princípio da Legalidade

O Princípio da Legalidade também encontra seu repositório na CRFB/1988, art. 5, II, que informa que “ninguém será obrigado de fazer ou deixar de fazer alguma coisa se não em virtude de lei”, e a Administração Pública, diferentemente do particular, tem este princípio como pedra basilar de toda a atividade administrativa, pois sua atuação cinge-se ao que dispõe a lei. (BRASIL, 1988).

A lei 9.784, de 29.01.1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, solidifica, tal como concreto, o caráter legal de toda atividade administrativa, prescrevendo no art. 2º que “A Administração Pública obedecerá, dentre outros, os princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.” (BRASIL, 1999).

Segundo Carvalho Filho (2009, p. 233),

> "no campo das licitações, o princípio da legalidade impõe, principalmente, que o administrador observe as regras que a lei traçou para o procedimento", acrescentando que é a aplicação do devido processo legal [...]".

4.3. Princípio da Impessoalidade

O Princípio da Impessoalidade, por sua vez, deve ser entendido sob a ótica de que toda a atividade administrativa se destina à realização de interesse público, sem discriminação que vise beneficiar ou prejudicar pessoas, e sem conduzir ao exagero de que todos devem ser sempre tratados de forma absolutamente idêntica, já que, conforme afirmado anteriormente, o edital, em sua essência, acaba por desigualar pessoas ou situações para atingir o objetivo colimado pela Administração Pública, que deve estar em consonância com o interesse público.

> Para Mello (2006, p. 500), "tal princípio não é senão uma forma de designar o princípio da igualdade de todos perante a Administração."

4.4. Princípio da Moralidade

O Princípio da Moralidade e da Probidade Administrativa informam que o procedimento licitatório, além do dever de estar em estrita conformidade com a lei, deve ser pautado em conformidade com padrões éticos aceitáveis, impondo, para a Administração e licitantes, comportamento reto, probo, leal e de boa-fé. Não basta apenas o cumprimento da lei, é necessário incorporação de condutas compatíveis com a ética e à moral, conforme prescreve Justen Filho (2008, p. 72**)**, "A moralidade somase à legalidade. Assim, uma conduta compatível com a lei, mas imoral será inválida."

4.5. Princípio da Publicidade

O Princípio da Publicidade é um dever de transparência, não somente com os participantes da licitação, mas com qualquer cidadão. Este princípio está incorporado em vários artigos da Lei 8.666/93, a exemplo do art. 3º, que estatui: "A licitação não

será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas até a respectiva abertura".

Ademais, como proclama Furtado (2007, p. 414-415) "É a publicidade princípio próprio do Estado de Direito", e acrescenta que "a eficácia dos atos administrativos fica condicionada a que a ele se dê publicidade", sugerindo a leitura do parágrafo único do art. 61, desse estatuto, que diz:

A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei. Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994. (BRASIL, 1994).

4.6. Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

O Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório infere que o instrumento convocatório, edital ou convite, uma vez deflagrada a licitação, além de servir como um manual para os possíveis interessados formularem suas propostas e conhecerem os termos do futuro contrato, vincula a Administração e os licitantes ao cumprimento de seus preceitos, criando lei entre as partes. Nessa linha anota Furtado (2007, p. 416), que o instrumento convocatório "serve não apenas de guia para o processamento da licitação, como também de parâmetro para o futuro contrato".

Esse mandamento está expresso no art. 41 da lei 8.666/93: "A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada". (BRASIL, 1993).

Cumpre observar que ainda que o art. 41, mencionado supra, se refira apenas à Administração, ele se aplica também aos licitantes, como leciona Meirelles (2010, p. 284): "O edital é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a administração que o expediu", e ainda acrescenta que seria incompreensível "que a Administração fixasse no edital a forma e o modo de participação dos licitantes e no decorrer do procedimento ou na realização do julgamento se afastasse do estabelecido, ou admitisse documentação e propostas em desacordo com o solicitado."

4.7. Princípio do Julgamento Objetivo

O Princípio do Julgamento Objetivo, nas palavras de Niebuhr (2008, p. 39), propugna abstrair ao máximo o subjetivismo no cotejo das propostas apresentadas.

Este pressuposto legal está consignado no art. 45 da Lei 8.666/93, que assim dispõe:

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.(BRASIL, 1993).

O edital deve indicar os critérios de classificação e julgamento das propostas de forma objetiva, possibilitando aos possíveis interessados a aferição dos preceitos e requisitos para participação e gravar contrato com a Administração, bem como facilitando a análise e julgamento das documentações e das propostas pela Comissão de Licitação.

Embora a regra seja a adoção de critérios objetivos para a seleção, classificação e julgamento das propostas nas licitações, nem sempre é possível atingir esse atributo, reconhece Mello:

> Cumpre reconhecer, entretanto, objetividade absoluta só se pode garantir previamente nos certames decididos unicamente pelo preço. Quando entram em causa qualidade, técnica, rendimento – muitas vezes indispensáveis para aferição das propostas -, nem sempre será possível atingir-se o ideal da objetividade extrema, pois, quando os bens ou serviços são fortemente aparentados nestes atributos, a primazia de um ou de outro depende de apreciações irredutíveis a um plano excludente de opiniões pessoais. (MELLO, 2006, p. 502).

Esse princípio visa afastar a discricionariedade da Administração na seleção da proposta mais vantajosa, impondo que os critérios e fatores de julgamento sejam pertinentes e adequados ao objeto da licitação e obrigando os julgadores a se aterem ao critério prefixado no instrumento convocatório.

Corroborando com essa asserção, enfatiza Meirelles (2010, p. 53) que “O que não se permite é o julgamento subjetivo ou inteiramente livre, desvinculado de

qualquer critério objetivo estabelecido para o confronto das propostas e limitativo do árbitro do julgador", e ainda assevera:

Nulo é, portanto, o edital omisso ou falho quanto ao critério e fatores de julgamento, como nula é a cláusula que, ignorando-os, deixa ao arbítrio da Comissão Julgadora a escolha da proposta que mais convier à Administração. (MEIRELLES, 2010).

4.8. Princípio da Adjudicação Compulsória

O Princípio da Adjudicação Compulsória, funda-se no direito do vencedor da licitação em gravar contrato com a administração, vedando a preterição da ordem de classificação das propostas e assinatura do contrato com aquele que não sagrou-se vencedor do certame.

Diz-se que é direito subjetivo do vencedor da licitação em gravar o contrato, pois esse direito não é absoluto, podendo Administração, a qualquer momento, anular ou revogar a licitação em decorrência de vício, ou de interesse público, respectivamente, devidamente fundamentado, consoante ao que dispõe o art 49 da Lei 8.666/93, in verbis:

> Art. 49. 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 devidamente fundamentado. (BRASIL, 1993).

A regra da adjudicação compulsória está consignada no art. 50 da Lei 8.666/93, onde dispõe que "A Administração não poderá celebrar o contrato com preterição da ordem de classificação das propostas ou com terceiros estranhos ao procedimento licitatório, sob pena de nulidade".

Sobre esse princípio, adverte Di Pietro (2010, p. 362), que "a expressão adjudicação compulsória é equivocada, por que pode dar a ideia de que, uma vez concluído o julgamento, a Administração está obrigada a adjudicar; isto não ocorre, por que a revogação motivada pode ocorrer em qualquer fase da licitação."

4.9. Princípio da Ampla Defesa

O Princípio da Ampla Defesa, consagrado em nosso ordenamento jurídico e elevado ao mais alto nível na carta constitucional de 1988, no art. 5, inc. LV, constitui regramento que edifica o Estado Democrático de Direito, e é corolário do Princípio do Contraditório.

Esse mandamento também está insculpido na lei que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, Lei 9.784/1999:

> Art. 2o A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.(BRASIL, 1999).

Em sede de licitações, esse princípio, embora permeie todo o procedimento licitatório, está capitulado no ar. 87 da Lei 8.666/93, que exige a observância da ampla defesa para a aplicação das sanções administrativas.

A doutrina enumera outros princípios que norteiam a licitação, contudo, segundo Mello, (2006, p. 502), “os princípios cardeais da licitação poderiam ser resumidos nos seguintes: a) competitividade, b) isonomia, c) publicidade, d) respeito às condições prefixadas no edital; e e) possibilidade de o disputante fiscalizar o atendimento dos princípios anteriores.”

4.10. Destinatários da licitação

A licitação tem como destinatários, tal como preceitua o caput do art. 37 e inciso XXI da carta constitucional de 1988, a Administração Pública direta e indireta, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ressalvados casos específicos de dispensa e inexigibilidade previstos na legislação.

Na lei 8.666/93 – lei geral sobre licitações, no parágrafo único do art. 1º aponta com maior minúcia os entes que estão subordinados a adoção desse procedimento, elencando, além dos órgãos da Administração Direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as sociedades de economia mista e

demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Lei 8.666/93, em consonância com o que preleciona o art. 22, XXVII da Constituição Federal, é fonte de normas gerais cujos destinatários estão subordinados à sua aplicação.e, nesse sentido leciona Justen Filho, 2005, p. 13:

> Logo, apenas as normas "gerais" são de obrigatória observância para as demais esferas de governo, que ficam liberadas para regular diversamente o restante, exercendo competência legislativa irredutível para dispor de normas específicas. A expressão "norma geral" pressupõe a existência de "norma especial". Portanto, a União não dispõe de competência privativa e exclusiva para legislar sobre licitações e contratos administrativos. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 13).

Em sentido oposto Di Pietro (2010, p. 353), assevera:

> "A inconstitucionalidade do art. 1º da Lei 8.666/93 é manifesta, porque nada deixa para que os Estados e Municípios legislem em matéria de licitação e contrato administrativo."

Contudo, no que tange as empresas públicas e sociedade de economia mista que explorem atividades econômico-empresariais, a emenda constitucional nº 19/98, alterando o art. 173 parágrafo 1º, distinguindo as situações dos órgãos públicos ou entes prestadores de serviços públicos e das empresas públicas e sociedades de economia mista, essas últimas constituídas sob o regime de direito privado e voltadas para o desempenho de atividades econômicas, admitiu que lei venha a regular a contratação e as licitações nessas entidades, observado os princípios gerais estatuídos. Nesse contexto, para as entidades que ostentam personalidade de direito privado, leciona Carvalho Filho (2009, p. 230), que "o legislador flexibilizou os parâmetros alinhados na lei, permitindo que pudessem editar regulamentos internos simplificados", todavia, se não os editarem, submetem-se ao ordenamento jurídico das licitações."

Não obstante haver distinções em relação aos destinatários da licitação, a realização de licitação pública é obrigatória, alcançando todos os entes figurados no parágrafo único do art. 1º da lei de licitações, e acrescenta Niebuhr:

> A realização de licitação pública é obrigatória em virtude do princípio da indisponibilidade do interesse público, dado que os agentes administrativos encarregados de celebrarem contratos em nome da Administração Pública não podem fazê-lo de acordo com as suas vontades, com os seus desígnios pessoais , porém sempre norteados pelo interesse público.(NIEBUHR, 2008, p. 24).

A licitação, erigida da Ordem Constitucional de 1988, cumpre função fundamental para a garantia dos direitos coletivos, individuais e dos cidadãos particulares que com ela pretendem gravar contratos, não sendo absurdo pensar que ela está intimamente ligada ao próprio Estado Democrático de Direito, que é a mola mestra propulsora de uma sociedade justa e equânime.

5. A PROMULGAÇÃO DA LEI 8.666/93 E SEU IMPACTO NO ORDENAMENTO JURIDICO DAS LICITAÇÕES.

Promulgada em 21 de junho de 1993, no Governo Itamar Franco, a Lei 8.666/93, veio com intuito bem maior que simplesmente regulamentar os procedimentos licitatórios, sendo recepcionada tanto pelo meio jurídico, quanto por parte da população, como uma das soluções para conter os abusos e a corrupção no território brasileiro. Voltando ao cenário social e politico da época, havia razões para este tipo de pensamento, pois o país acabara de sair do impeachment do ex-Presidente Fernando Collor de Melo e dos escândalos da máfia do orçamento e dos anões do Congresso, levando a crença que esta nova lei seria como um novo código penal, com punições bem rígidas para os infratores, porém, não foi o que ocorreu.

O ordenamento jurídico da Lei 8.666/93, é vasto e complexo, elenca desde a fase interna que envolve a preparação do Edital até a fase externa que passa da publicação em diante, regulando serviços, aquisições, contratos, convênios, sanções contra fornecedores e agentes públicos, enfim, um arcabouço completo. Hoje é vista como uma lei totalmente engessante frente às nova realidade da Administração Pública, atentando principalmente quanto a celeridade. Não obstante, tramita no Congresso Nacional um anteprojeto para modificar Quando de sua promulgação em 1993, O anteprojeto foi elaborado a partir de trabalho de pesquisa que envolveu as antigas consultas, opiniões de técnicos e juristas e todos os projetos (mais de 100) que tramitam no Congresso propondo a atualização da Lei. Além disso, a equipe trabalhou com um diagnóstico sobre compras governamentais, realizado pelo Banco Mundial em toda a América Latina e Caribe. Esse estudo apontou uma série de questões que foram fundamentais para a elaboração do anteprojeto. Uma das sugestões reproduzidas no texto brasileiro foi a recomendação que uma Lei de

Contratação se aplica de forma mais adequada à contratação de obras e projetos de engenharia, do que a aquisição de bens ou prestação de serviços

Parte destas ideias, levaram ao mais recente impacto na seara licitatória, que foi a promulgação da Lei 12.462 de 05 de agosto de 2011, que criou o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), alicerçada no imediatismo do Governo, quanto aos seus principais objetivos, sua aplicação se deve exclusivamente á realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, da Copa das Confederações 2013, Copa do Mundo Fifa 2014, de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros) das cidades sedes dos mundiais, que mais tarde incluiu as ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Lei 12.688/12), das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. (Lei 12.745/12) e à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino (Lei nº 12.722/12)os Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016.

5.1. Modalidades de licitação

Os artigos 22 a 25 foram sem dúvida os mais importantes da nova Lei, pois regularam em 5 (cinco) as modalidades de licitações (Artigo 22), definindo-as como Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão, regularam limites e valores (Artigo 23), a Dispensa (Artigo 24) e a Inexigibilidade (Artigo 25). Cada modalidade tem particularidades quanto a complexidade e montante de valores a serem contratados.

5.1.1. Concorrência

Modalidade de licitação, envolvendo quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto e possuindo garantia de ampla publicidade.

Para Medauar (2003, p. 225), a concorrência “é a modalidade que possibilita a participação de quaisquer interessados que, na fase de habilitação, comprovem possuir os requisitos de qualificação exigidos no edital [...]”.

Obrigatória para objetos de grande vulto econômico (acima de R$ 1.500.000,00, para obras e serviços de engenharia; e acima de R$ 650.000,00, para demais objetos). Também deve ser utilizada na alienação de bens imóveis, nas concessões de direito real de uso, nas permissões e concessões de serviços públicos e nas licitações internacionais, qualquer que seja o valor do objeto; sendo que nas duas primeiras hipóteses exige-se que o procedimento seja praticado com autorização legislativa específica.

Quando o montante a ser licitado está acima de 100 x R$ 1.500.000,00 é feita uma audiência pública com antecedência de 15 dias úteis. Seu prazo de publicação (ancoragem), excetuando o dia da publicação é de 45 (quarenta e cinco) dias para às Concorrências tipo “Técnica e Preço” e de 30 (trinta) dias para às Concorrências tipo “Melhor Preço”**.** Deve ser publicada no Diário Oficial da respectiva unidade federativa e em jornal de grande circulação**.**

Assim explica o doutrinador Márcio Fernando Elias Rosa sobre licitação na modalidade concorrência:

> Em regra, contratações de maior vulto ou valor devem ser licitadas segundo a modalidade concorrência; a tomada de preços é reservada para as contratações de valor intermediário, deixando-se o convite para as de menor valor, enquanto o leilão e o concurso ficam ajustados para objetos específicos. (ROSA, 2003; p.90)

5.1.2. Tomada de Preços

Modalidade de licitação que ocorre entre interessados devidamente cadastrados ou que atendem às condições para o cadastramento até 3 dias antes da data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. Utilizada para objetos de vulto intermediário (até R$ 1.500.000,00, para obras e serviços de engenharia; e até R$ 650.000,00, para demais objetos). Seu prazo de ancoragem, excetuando o dia da publicação é de 30 (trinta) dias para às Tomadas de Preços tipo “Técnica e Preço” e de 15 (quinze) dias para às Tomadas de Preços tipo “Melhor Preço”. Como na modalidade Concorrência, deve ser publicada no Diário Oficial da

respectiva unidade federativa e em jornal de grande circulação.

Mello (2005, p. 522) conceitua a “Tomada de Preços” da seguinte maneira,

> a tomada de preços (art. 22, par. 2º), destinada a transações de vulto médio, é a modalidade em que a participação na licitação restringe-se (a) às pessoas previamente inscritas em cadastro administrativo, organizado em função dos ramos de atividades e potencialidades dos eventuais proponentes, e (b) aos que, atendendo a todas as condições exigidas para o cadastramento, até o terceiro dia anterior à data fixada para abertura das propostas, o requeiram e sejam, destarte, qualificados.

5.1.3. Convite

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[1], cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem o seu interesse com antecedência de até 24h da apresentação das propostas.

A Lei nº 8.666/93, de 21 de junho de 1993, tem como conceito, através do artigo 22, par. 3°:

> Art. 22º - Convite é a modalidade de licitação entre, no mínimo, três interessados do ramo pertinente a seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados pela unidade administrativa, e da qual podem participar também aqueles que, não sendo convidados, estiverem cadastrados na correspondente especialidade e manifestarem seu interesse com antecedência de 24 horas da apresentação das propostas.

Utilizada para objetos de pequeno vulto econômico (até R$ 150.000,00, para obras e serviços de engenharia; e de até R$ 80.000,00 para aquisições e serviços comuns). Seu prazo de ancoragem, excetuando o dia do recebimento pelo licitante convidado é de 5 (cinco) dias úteis. Não se exige deste tipo de modalidade a publicação do anúncio licitatório no Diário Oficial do ente federado e em jornais de grande circulação.

5.1.4. Concurso

Medauar (2002, p. 226), define concurso como sendo,

> a modalidade de que participam quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45(quarenta e cinco) dias (art. 4º do art. 22).

No entender de Meirelles (2004), o concurso é uma modalidade de licitação de natureza especial, porque, apesar de se reger pelos princípios da publicidade e da igualdade entre os participantes, objetivando a escolha do melhor trabalho, dispensa as formalidades específicas da concorrência.

5.1.5. Leilão

Leilão, segundo Medauar (2002, p. 227),

> é a modalidade entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis à Administração, de produtos legalmente apreendidos ou penhorados ou para a alienação de bens imóveis cuja aquisição decorreu de procedimento judicial ou dação em pagamento [...].

Tem-se então uma 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. Seu prazo de ancoragem, excetuando a data da publicação é de 15 (quinze) dias. Seu anúncio licitatório deve ser publicado no Diário Oficial da respectiva unidade federativa e em jornal de grande circulação.

5.2. Dispensa e inexigibilidade de licitação

O Artigo 24 da Lei 8.666/93, devidamente combinado com o art. 17, previu que em situações especiais o prévio certame licitatório poderá ser dispensado pelo administrador público, sempre que presentes os fatores e as circunstâncias legais determinadas no dispositivo mencionado, desde que inconveniente à Administração sua realização. Ocorrem com frequência para aquisições e serviços de pequena

monta ou para situações especiais como: estados de emergência ou calamidade pública, contratação de associações e instituições ou organizações publicas, etc.

Já a hipótese trazida pelo art. 25, devidamente combinado com o art. 13 do mesmo diploma legal prevê a inexigibilidade de licitação quando for impossível estabelecer a competição entre os licitantes. Ao contrário do que ocorre nas hipóteses de dispensa, em que o processo licitatório é simplesmente inconveniente para a Administração, a inexigibilidade é a inviabilidade de realização do certame, ou seja, todas as situações que caracterizem a inviabilidade de competição podem propiciar a ausência de licitação e a contratação direta como: aquisição de materiais ou gêneros que só podem ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivo, devidamente comprovados, profissionais com notório saber ou artístico, etc.

6 – O GOVERNO ELETRÔNICO E O USO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO NAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS

Nesse novo cenário de desenvolvimento da Administração Pública surge nos anos 1990, com o advento da internet e o uso das novas tecnologias de informação e comunicação (TICs), que imprimiram uma nova forma de gestão com foco na melhoria dos processos internos, na otimização dos gastos e no atendimento ao cidadão.

Portanto, essas ferramentas vêm para auxiliar o administrador público em sua tarefa de prestar serviços ao cidadão, bem como para gerir a máquina estatal, o que fez surgir a figura do governo eletrônico (e-GOV), que deve atuar de forma eficiente e eficaz.

6.1 Breve histórico do governo eletrônico no Brasil

O Governo Eletrônico no Brasil, foi institucionalizado através do Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000, que criou o Grupo de Trabalho Interministerial, grupo este ligado a Casa Civil, com o objetivo de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação, porém, desde a segunda

metade do século XX, a administração pública já visava utilizar os recursos de informática no intuito de aumentar a eficiência de suas ações.

A Primeira ação foi iniciada durante o governo Juscelino Kubitschek, com a criação em 1958, de um grupo de trabalho visando estudar a viabilidade do uso de computadores para cálculos e distribuição dos recursos financeiros à execução do Plano de Metas (1956 a 1961), baseada na politica norte americana . Desse grupo originou o Grupo Executivo para Aplicações de Computadores Eletrônicos sob a sigla GEASE, que tinha entre outros objetivos instalar Centros de Processamento de Dados - CPD's em diversos órgãos do governo, com especial destaque para o Conselho de Desenvolvimento Econômico e o IBGE.

No governo João Goulart, também ocorreram experiências neste campo, porém, um dos mais importantes CPD's da década de 60 foi implantado pouco depois do golpe militar de março de 1964, que no governo Castelo Branco, criou o Serpro - Serviço Federal de Processamento de Dados, com a tarefa de mecanizar os órgãos arrecadadores federais e posteriormente processar o grande número de declarações do Imposto de Renda, que havia saltado de 600 mil para quatro milhões em apenas um ano como consequência da nova política de arrecadação fiscal implantada no governo Costa e Silva pelo ministro da Fazenda, Delfim Netto. O passo seguinte foi a criação da Comissão de Coordenação das Atividades de Processamento Eletrônico sob a sigla de CAPRE, em 1972, sendo sua tarefa a implementação e formulação de políticas de financiamento governamental às atividades de processamento de dados. Esta comissão inicialmente foi presidida pelo secretário geral do Ministério do Planejamento e era composto por representantes do Estado-Maior das Forças Armadas, do ministério da Fazenda, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), do Serpro e do Instituto Brasileiro de Informática - criado dentro do IBGE.

Sob o Governo Ernesto Geisel, em 1976, ocorreu um grande reestruturação na CAPRE, seguida da criação da reserva de mercado para que empresas nacionais produzissem computadores e periféricos para informática, além da instituição do controle das importações de componentes. Em 1979, já sob o Governo João Figueiredo, o controle governamental no setor foi intensificado, estendendo-se a

reserva de mercado para microcomputadores e com a criação da Secretaria Especial de informática, sob a sigla SEI, ligada ao Conselho de Segurança Nacional, pois durante o regime militar (1964 a 1985), os recursos de TI's eram mais voltados para uso militar e o controle e fiscalização do cidadão.

Em 1986, durante o Governo Sarney (1985 a 1990), embora sob forte inflação, o país alcançou a sexta posição no mercado mundial da informática e ocorreram grandes modificações no campo da governança eletrônica, em especial a criação do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI, que com a função principal de registro, acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Governo Federal.

A interação do governo com o cidadão, iniciou-se com maior destaque na década de 90, nos Governos Collor (1990 a 1992) com a abertura do mercado de informática, Itamar Franco (1992 a 1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2000), advindo com os adventos da popularização dos PC's e a evolução da Internet, ocorrendo o estabelecimento de órgãos governamentais em sites da WEB à partir de 1993.

O governo eletrônico deu passos significativos no Brasil em 1996, através da elaboração de uma política sistemática de e-GOV (Governo Eletrônico), consolidando-se em setembro de 2000 com a publicação de um documento intitulado Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil [Takahashi, 2000]. Destaca-se neste período a votação eletrônica, que teve início em 1996, de forma parcial, atingindo sua totalidade em 2002. Refere-se a uma ação de reconhecimento mundial, pelos resultados positivos que proporciona.

A ampliação deste cenário, teve grande impulso com a promulgação da **Lei** nº 12.527/2011 – Lei de Acesso à Informação, que regulamenta o direito constitucional de **acesso** às informações públicas, para que qualquer cidadão possa solicitar e receber dos órgãos e entidades públicos, de todos os entes e poderes, informações públicas por eles produzidas ou custodiadas.

A transparência absoluta (Accountability), o atendimento as necessidades do cidadão, a participação da população nos atos governamentais, os serviços públicos prestados e outros benefícios trazidos pelo governo eletrônico só serão alcançados com o envolvimento de toda a sociedade.

6.2 Os focos da atuação do governo eletrônico

O e-GOV pode ser entendido como uma das principais formas de modernização do estado e está fortemente apoiado no uso das novas tecnologias para a prestação de serviços públicos, mudando a maneira com que o governo interage com os cidadãos, empresas e outros governos. Tem como objetivos principais o estreitamento e a aproximação do governo e seus cidadãos, permitindo criar entre as partes uma esfera de diálogo, através de ferramentas de acesso e interatividade, onde se expõe dados, prestação de Contas, debates sobre politicas públicas, ouvidoria, serviços online e a divulgação de informações de interesse público

O conceito não se restringe a simples automação dos processos e disponibilização de serviços públicos através de serviços on-line na Internet [Abramson, 2001], mas sim na transformação da maneira com que o governo, através das TICs, atinge os seus objetivos para o cumprimento do papel do estado.

A Tecnologia da Informação e Comunicação teve um crescimento altíssimo nas últimas décadas, possibilitando a transformação da vida do cidadão. Os governos criaram portais eletrônicos para disponibilizarem informações e serviços à sociedade.
O governo eletrônico leva informações à sociedade e disponibiliza os serviços través da internet, proporcionando maior eficiência e transparência, buscando a construção de um país mais participativo e democrático.

O e-GOV criou um panorama de modificações na forma de administrar as atividades governamentais, com uma gestão no foco gerencial, tendo a visão do cidadão como um cliente do Estado, criando vários tipos de serviços públicos, proporcionando a ligação entre os atores, com mais transparência e eficiência.

Existem duas vertentes de opiniões a respeito da internet. Para alguns, a internet e as TICs são grandes potenciais de transformação, porém suas possibilidades são desenvolvidas conforme o interesse das forças do poder dominante. Para outros, a internet é um facilitador para a participação da sociedade no governo e no exercício o controle social, pois esta participação independe do uso da tecnologia. Apesar da forte aceleração nas transformações das TICs, é necessário que os cidadãos entendam, utilizem e participem do governo eletrônico para fortalecer e concretizar sua existência em busca da democracia.

6.3 Tipos de Transações no Governo Eletrônico

O governo eletrônico engloba, principalmente, três tipos de transações, a saber:

G2G (forma reduzida da expressão em inglês *"Government to Government"*) trata-se de uma relação intra ou inter-governos (Gestão interna: Sistemas Internos - Intranet) [Fernandes, 2000]. Os sistemas SIAFI, SICAF, SISG, SIASG, SISME e SICONV, são sistemas internos de interação do Governo Federal.;

G2B (forma reduzida da expressão em inglês *"Government to Business*") caracteriza-se por transações entre governos e fornecedores (integração com a cadeia de valor: Sistemas Estruturadores - Extranet) [Fernandes, 2000], tendo maior exemplo o Comprasnet do Governo Federal e os portais de compras estaduais e municipais.;

G2C (forma reduzida da expressão em inglês *"Government to Citizen*") envolvendo relações entre governos e cidadãos (interação com cidadão: Portal de atendimento - Internet) [Fernandes, 2000], visando facilitar a vida do cidadão, através de uma relação comercial pela internet disposta entre as várias esferas de governo (federal, estadual ou municipal), que, através de portais, disponibilizam serviços online, como: emissão de guias para o pagamento de impostos, multas e taxas públicas, certidões de regularidade e solicitações de limpeza urbana e principalmente os portais de transparência de contas e ações públicas, voltados para o accountability. O G2C traz o cidadão para mais perto do governo, sendo considerado um ponto maior para a inclusão e consequentemente uma maior democracia digital.

6.4 O Governo Eletrônico e as Compras Digitais

Uma das políticas públicas de maior impacto nas esferas governamentais, envolvendo o governo eletrônico, tem sido a realização de compras via internet – o, caracterizado pelo e-procurement, na atuação G2B - Government to business.

Elas ainda não abrangem todas as modalidades de licitação previstas no nosso ordenamento jurídico, mas abarcam uma boa parte delas. Atualmente, as compras governamentais via internet abrangem as pequenas aquisições, feitas por meio de dispensa de licitação eletrônica, cujo limite de valor é de R$ 8.000,00 (oito mil reais) para a administração direta e até R$ 16.000,00 (dezesseis mil reais) para a administração indireta e as licitações realizadas por pregões, destinados à aquisição de bens e serviços comuns, sem limite de valor.

Essas inovações ainda não são uma realidade em todo o país, mas posso destacar alguns portais que realizam trabalhos significativos nesse tema, como principais elencamos o Comprasnet do Governo Federal, o Licitações-e do Banco do Brasil, a BEC - Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo, dentre outros. Para os entes federados que não possuem sistemas próprios e nem parcerias com outros sistemas já existentes, há a possibilidade de realizar as compras via internet por meio da intermediação de Bolsas de Mercadorias, conforme previsto no art. 20, § 2° da Lei 10.520/02, que regula o "pregão". Sem dúvida, fica evidente que o uso da tecnologia da informação para a realização das compras governamentais representam um avanço na forma de gerir as verbas públicas.

A compra pública via internet é outra atuação da governança eletrônica, que proporciona transparência nas contratações, maior divulgação, ampliação da disputa entre os fornecedores, aumento da economicidade e celeridade nos processos licitatórios, que iniciou-se com a promulgação da Lei 10.520/02, ao instituir o Pregão como nova modalidade de licitação e em 2005, com a criação do pregão eletrônico, que é uma nova forma de realização do governo eletrônico, que iremos analisar no capítulo seguinte.

7. O PREGÃO ELETRÔNICO

7.1. Legislação aplicável ao pregão eletrônico

Em 31 de maio de 2005, a União Federal produziu um novo Decreto, n° 5.450/05, sobre pregão eletrônico, o qual "regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências", revogando, assim, as disposições do decreto n° 3.69 7/00. Além disso, este decreto só é aplicável aos órgãos federais, sendo que os demais órgãos, Estados e municípios, por exemplo, devem elaborar os seus próprios regulamentos sobre o pregão eletrônico, o que já estava sendo feito, através da medida provisória n° 2.182 na Lei 10.520. Na concepção de Niebuhr (2005), o que irá acontecer é que esses outros órgãos ou entidades usarão o decreto 5.450/05 como molde, ou então, o farão na íntegra.

Esse Decreto torna obrigatório o uso do Pregão para contratação de bens e serviços comuns e, deverá ser preferencial na forma eletrônica, sendo que, sua não utilização exigirá justificativas que comprove a inviabilidade de seu uso.

Mas, a validade do Decreto n° 5.450/05 continua a ser o art. 2°, § 1°, da Lei 10.520. Este dispositivo autoriza a utilização de recursos da Tecnologia da Informação para o pregão, nos termos da regulação específica. (JUSTEIN FILHO, 2005)

O referido decreto (5.450/05) prevê, também, que, no caso da escolha de outras modalidades de licitação, o ente público responsável justifique o porquê de sua escolha. Até então o órgão público tinha a possibilidade de definir que modalidade utilizar, como, por exemplo, tomada de preços, concorrência e carta convite, entre outras. O decreto, que entra em vigor em 1º de julho de 2005, revoga o Decreto 3.697/00.

A modalidade de licitação, o pregão, só pode ser utilizada para compras de bens e serviços comuns, aqueles que são oferecidos por diversos fornecedores e comparáveis entre si. Contratações de produtos ou serviços complexos, como obras de engenharia, nas locações imobiliárias e alienações em geral, estão exclusos do pregão, pois não necessariamente o menor preço é a melhor opção para a contratação. Estas continuam submetidas à Lei 8.666/93 (a Lei de Licitações).

Além disso, o pregão não está relacionado a **valores** e sim ao **objeto.** Este deve ser bem ou serviço comum, pois a licitação será sempre do tipo de menor valor.

Com o pregão eletrônico, o fornecedor é cadastrado, com senhas, fazendo seus lances pela Internet e criando uma concorrência benéfica para o Estado que realiza suas compras *on-line* pelo menor preço. No pregão eletrônico, esse fornecedor pode recorrer imediatamente agilizando o processo. O fornecedor é classificado por produto, o que o impede de participar de pregões que não são da sua especialidade.

O licitante que quiser **recorrer** deve informar os motivos de seu recurso ao pregoeiro sob pena de não lhe ser concedido o prazo estipulado. Uma vez aceito o recurso, abrir-se-á o prazo para as razões e contra razões do recurso.

Para Niebuhr (2005, p. 213),

> Com efeito, na sistemática da Lei 8.666/93, os licitantes, no desenrolar da licitação dispõem de duas oportunidades para interporem recursos administrativos. A rigor, o inciso I do artigo 109 da Lei n° 8.666/93 autoriza a interposição de recursos no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de: a)licitação ou inabilitação do licitante e b) julgamento das propostas. Nas licitações regidas pela modalidade convite, o prazo para a interposição dos respectivos recursos é de 2 (dois) dias úteis (§ 6° do mesmo n 09).

Já, em relação aos recursos no pregão, o inciso XVIII do artigo 4° da lei n° 10.520/02 prescreve que,

> declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestação imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para a apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contra-razões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos.

A Medida Provisória nº 2.182-12, de 23 de agosto de 2001, que instituiu o pregão como nova modalidade de licitação somente para a União, foi convertida na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, cuja lei omite-se no que se refere ao pregão eletrônico. O único artigo que faz referência ao pregão eletrônico é o §1° artigo 2°:

> "Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica". Portanto, o legislador, através deste artigo, "transferiu competência para disciplinar o pregão eletrônico para o Executivo, que deve fazê-lo, [...] através de decreto" (NIEBUHR, 2005, p. 275).

Para Niebuhr (2005, p. 297), no artigo 5° do Decret o Federal 3.555/00 proíbe a utilização do **pregão presencial** para a licitação de serviços de engenharia (obras e serviços), além disso, o artigo 6° do mesmo decreto proíbe a utilização do **pregão**

eletrônico somente para obras de engenharia, “dando a entender que seria permitido utilizá-la para serviços de engenharia”.

Mas o item 20 do anexo II do referido decreto autoria a utilização do pregão para serviços de engenharia, precisamente relativos à manutenção de imóveis e moveis. Já o artigo 6° do Decreto Federal n° 5.450/05, não reproduz tal proibição, ou seja, a utilização de pregão presencial para licitação de serviços de engenharia, então acaba por permitir esse tipo de licitação.

Em vista disso, se o artigo 6° do Decreto Federal n ° 5.450/05 permitisse o uso do pregão para serviços de engenharia, deveria se reconhecer à revogação do artigo 5° do Decreto Federal n° 3.555/00, porque se não haveria contrariedade.

Como tudo isso não ocorreu, o artigo 5° do Decreto Federal n° 3.555/00 continua intacto. Já Justein Filho (2005, p. 248), comenta que o art. 5° do Regulamento do Pregão comum faz referência tanto a obra de engenharia quanto ao serviço de engenharia, “enquanto que o art. 6° do regulamento do Pregão Eletrônico alude apenas à obra”.

Em relação à **inaplicabilidade** do Decreto Federal n° 5.450/05, este é restrito ao âmbito federal, no âmbito da União. Portanto, ele não pode ser estendido às autarquias, sociedades de economia mista, fundações e entidades controladas indiretamente pela União. Essas entidades podem aderir ao Decreto Federal n° 5.40/05, no entanto, só de forma espontânea, nunca de forma impositiva.

> O pregão eletrônico subordina-se às disposições da lei 10.520/00. O Decreto Federal 3.697/00 não vinculava lista de bens e serviços comuns, quando necessitava, remetia-se ao Decreto 3.555/00, cujo teor versava somente sobre pregão presencial e, prescrevia a lista. Esse novo Decreto 5.450/05, “com a intenção de fazer com que a Administração Pública Federal não tivesse mais que se submeter á referida lista em seus pregões eletrônicos, em vez de **revogá-la** [...] não previu a aplicação em relação a ele do Decreto Federal 3.555/00”. (NIEBHUR, 2005, p. 286) (o grifo é nosso)

Em resumo: a lista de bens e serviços comuns continua válida, tanto para o pregão eletrônico quanto para o pregão presencial, sendo que a mesma, foi lavrada pelo Presidente da República.

Mas qual é a definição de bem comum? Pela conceituação presente no art. 1º, § 1º, da Medida Provisória nº 2.026/2000, são considerados bens e serviços comuns "aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado".

A Lei nº 8.666/93, em seu art. 40, que elenca as cláusulas necessárias em todo edital, de início, prevê, em seu inc. I, que o objeto deve estar descrito no edital de forma sucinta e clara, ou seja, a definição objetiva prevista na Medida Provisória.

Dispõe a Lei Federal nº 10.520/2002, em seu art. 1º diz que, “para aquisição de bens e serviços comuns, poderá ser adotada a licitação na modalidade de pregão, que será regida por esta Lei”.

Para Justen Filho (2001), a interpretação do conceito de "bem ou serviço comum" deve fazer-se em função das exigências do interesse público e dos procedimentos do próprio pregão, sendo que a natureza do pregão deve ser considerada para determinar o próprio conceito.

Para fins da Lei nº 10.520, bem comum e aquele em que a indicação de apenas algumas características, de conhecimento público e notório, mostra-se suficiente para identificação plena do objeto. No art. 13 da Lei n° 8.666, serviço comum, é todo aquele no qual arrola os serviços qualificados como técnicos profissionais especializados. Já, o Decreto nº 3.555, de 08/08/2000 foi editado para regulamentar o procedimento do pregão e em seu Anexo II traz uma relação de bens e serviços considerados comuns.

Em vista disso, conclui-se que o rol de bens e serviços contido no Anexo II do Decreto nº 3.555/2000, com as alterações do Decreto 3.693/2000, não é exaustivo, sendo necessário analisar-se o objeto que se pretende contratar em função das exigências do interesse público, como também da natureza e das peculiaridades procedimentais do pregão.

Presencial ou eletrônico, não importa, o pregão certamente trará avanços para a administração e para os fornecedores, uma que licitação passará a ser mais exígua e célere, dando oportunidade à participação de empresas que, em decorrência de exigências mais complexas de habilitação, estavam ausentes nos procedimentos licitatórios.

O pregão permite que a Administração disponha de mais uma modalidade licitatória que tem, basicamente, como características a inversão da fase de habilitação, a redução do tempo para divulgação se comparado com a tomada de preços e concorrência, a possibilidade de disputa com lances verbais e inexistência de restrição quanto ao valor do futuro contrato.

Em vista disso, o pregão eletrônico constitui-se em instrumento hábil para operacionalizar o princípio da eficiência, pois os resultados efetivados por esse tipo de pregão são excelentes. Entre eles, pode-se citar, a redução do rito processual burocrático, maior competitividade no certame, com disputa aberta de preços, redução do tempo médio das contratações (procedimento célere) e redução geral dos custos.

Em relação ao princípio da eficiência, vários autores comentam sobre ele onde Meirelles (2004) diz que o dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional.

Silva (1999) explicita o princípio da Eficiência na Constituição Federal, fazendo, para isso, um paralelo entre o art. 37 da EC 19/98, e 'novas funções' dos administradores.

Para Figueiredo (2003), o controle deverá ser exercido não apenas sobre a legalidade, mas também sobre a legitimidade e economicidade. Mello (2005) comenta que a administração ser eficiente é algo mais do que desejável, porque faz parte do princípio da boa administração. Finalmente, Figueiredo (2003) deixa claro que o princípio da eficiência não seria considerado um princípio constitucional se não englobasse as avaliações de legitimidade, em sentido amplo, e economicidade do ato.

Além do princípio da eficiência, a Constituição contempla o princípio da economicidade (art. 70), que se traduz na relação custo-benefício. O administrador público deve observar a lei, pois, se não o fizer, estará descumprindo o princípio constitucional da legalidade. Para Justein Filho (2004), mais economicidade significa, ainda mais, o dever da eficiência. Não bastam honestidade e boas intenções para validação dos atos administrativos. A economicidade impõe adoção da solução mais convincente e eficiente sob o ponto de vista da gestão de recursos públicos. E, a celeridade, para Niebuhr (2005), é o princípio que envolve o tempo necessário para realizar a licitação, que deve ser o mais breve possível.

Portanto, conclui-se que o pregão eletrônico, por ser mais eficiente, ter celeridade e economicidade, é muito mais eficaz que as outras modalidades de licitação, como o convite, a tomada de preços e a concorrência.

7.2. Pregão presencial versus pregão eletrônico

O pregão, na acepção de Ferreira (1996, p. 1382), deriva do latim *praecone,* e significa divulgação, sendo o ato de apregoar, pelo qual os porteiros dos auditórios, os corretores de bolsas ou os leiloeiros apregoam a coisa que vai ser vendida e os lanços já oferecidos.

Para De Paulo (2005, p. 270), pregão significa,

> modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns pela União, Estados, Distrito Federal e municípios, conforme disposto em regulamento, qualquer que seja o valor estimado da contratação, na qual a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão publica, vedada sua utilização na contratação de serviços de transporte de valores e segurança privada e bancária.

Nóbrega (2000, p. 42) vê nesse novo tipo de licitação não só "um instrumento simplificador, mas propõe que os procedimentos sejam aprimorados, para que o intento do legislador seja realmente atingido".

Di Pietro (2001, p. 321) comenta que,

> pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, promovido exclusivamente no âmbito da união, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública [...].

O pregão foi instituído como norma geral através da Medida Provisória nº. 2.026, de 4 de maio de 2000, posteriormente transformada na Medida Provisória nº. 2.182, reeditada sucessivamente por 18 vezes. Inicialmente, a Medida Provisória 2.026/00 criava o pregão apenas no âmbito da União, estabelecendo o artigo 1º da Medida Provisória que "para aquisição de bens e serviços comuns, a união poderá adotar licitação na modalidade pregão".

Esse tipo de modalidade vem suscitando inúmeras dúvidas a todos aqueles que, direta ou indiretamente, atuam perante o vasto campo das licitações e bem conhecem os infindáveis percalços que este procedimento pode apresentar.

O conceito expressamente estampado no art. 2º da Medida Provisória nº 2.026/00, diz que:

> Art. 2ºPregão é a modalidade de licitação para aqui sição de bens e serviços comuns, promovida exclusivamente no âmbito da União, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

Partindo-se desse conceito, é possível visualizar-se as principais características dessa modalidade:

a) destina-se à aquisição de bens e serviços comuns;

b) licitação promovida exclusivamente no âmbito da União;

c) não há prévio limite de valor, como na concorrência, na tomada

de preços e no convite; e

d) conjugação de propostas por escrito e lances verbais em sessão pública.

A edição da Lei Federal nº 10.520/02, estendeu a aplicação da modalidade Pregão também aos Estados e Municípios.

> Art. 2º. Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme disposto em regulamento, qualquer que seja o valor estimado da contratação, na qual a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública, vedada sua utilização na contratação de serviços de transporte de valores e de segurança privada e bancária.

O pregão é uma modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

A utilização do pregão para aquisição de bens e serviços comuns constitui uma faculdade posta à prudente escolha do administrador público. Dessa forma, apesar de o pregão constituir-se em uma ferramenta importante, ágil e eficaz, inclusive quanto à questão de economia para o poder público, poderão ser utilizadas as demais modalidades de licitação, tais como a concorrência, a tomada de preços ou o convite.

Cabe destacar que o pregão só poderá ser utilizado para aquisição de bens ou serviços comuns, de fácil caracterização, conforme o parágrafo único do art. 1º: "Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado".

No âmbito do pregão, é vedada a exigência de garantia de proposta, isto é, não se aplica o disposto no art. 31, inciso III da Lei nº 8.666/93. Dessa forma, resta ilegal qualquer exigência de garantia (caução em dinheiro ou títulos da dívida pública, seguro-garantia ou fiança-bancária) para participação na licitação.

Igualmente é vedada a exigência editalícia, proposta por parte da administração, no que se refere à obrigatoriedade de aquisição do edital pelo licitante, como condição de participação na licitação e, finalmente, somente admitirá a cobrança de despesas referentes ao custo efetivo da reprodução gráfica, bem como aos custos de utilização de recursos de tecnologia da informação, quando for o caso, a ser devidamente regulamentado no âmbito dos Estados e Municípios.

A modalidade licitatória do pregão, por buscar a agilização dos procedimentos, visando à contratação de bens e serviços comuns, importa na realização de habilitação dos licitantes de forma mais simples, razão pela qual o professor Justein Filho (2001, p. 23) assim falou:

> A rapidez e sumariedade do procedimento do pregão resultam desses dois motivos fundamentais. Sob um ângulo, é possível uma contratação satisfatória sem maiores burocracias porque a natureza "comum" do objeto dispensa investigações mais detidas acerca da proposta. Por outro lado, não há necessidade de impor requisitos mais severos para a habilitação.

O pregão, como de resto as grandes novidades resultantes das reformas parciais que se estão realizando, na legislação brasileira, desde o fim do século anterior, deve receber os maiores encômios, por atender aos anseios da sociedade, pois ele poderá ser realizado nas seguintes formas:

1° presencial: quando os participantes, no modo tradicional, comparecem ao órgão licitador, na data e hora previamente determinadas, e, lá apresentam suas propostas e lances verbais, visando à aquisição de bens e serviços comuns. Essa nova modalidade objetiva uma maior transparência nos processos, melhores condições de negociação, redução de custos e mais agilidade nas contratações.

2° eletrônico: quando não há a presença física dos representantes das empresas licitantes, na forma mencionada no modo presencial, sendo a licitação realizada, com a utilização de recursos de tecnologia da informação.

A Lei obriga a convocação dos interessados por meio de publicação no Diário Oficial ou, à sua falta, em jornal de circulação local. Contudo, faculta sua divulgação, pelos meios eletrônicos, aproveitando-se, sem dúvida, os recursos da moderna tecnologia e, tratando-se de licitação de grande vulto, a publicidade poderá dar-se também pelos jornais de grande circulação.

O pregão comum, denominado presencial, determina, evidentemente, a presença física da pessoa que o conduz e dos representantes dos que participam do

certame, sendo realizado nos moldes tradicionais, isto é, todos os atos são realizados em sessão pública, transcorrendo em um ambiente real. Já o pregão eletrônico tem seus atos praticados em um ambiente virtual, com a utilização dos recursos da tecnologia de informação, através da rede mundial de computadores (Internet).

O pregão eletrônico é similar à viva-voz, só que conta com a presença física dos participantes num local público predeterminado. O lugar de disputa de lances é a Internet. A sessão é comunicada pela própria rede, sendo utilizados recursos de criptografia. O credenciamento é feito com a atribuição de chave e senha, pessoais e intransferíveis, que podem ser utilizadas em outros pregões, sob sua exclusiva responsabilidade. O credenciamento junto ao provedor do sistema implica responsabilidade do licitante ou representante, e presunção de capacidade técnica, portanto, cabe à autoridade competente, do órgão licitador, indicar o provedor do sistema, bem como credenciar o pregoeiro. A ele caberão o exame e a abertura das propostas. (JUSTEIN FILHO, 2001)

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO
Evolução das compras públicas por pregão eletrônico – órgãos do SISG

Ano	Quantidade de Pregões Eletrônicos	Valor dos Pregões Eletrônicos[1]
2008	30.865	31.231.343.559,10
2009	33.700	30.509.445.965,54
2010	33.696	38.067.296.304,83
2011	32.357	30.951.594.593,43
2012	34.747	39.951.669.006,50
2013	36.956	46.026.210.766,39
2014[2]	33.837	37.087.967.660,63

[1] Valores corrigidos pelo IPCA Dessazonalizado.
[2] janeiro a junho
Elaboração: SLTI/MP
Fonte: http://www.planejamento.gov.br

A nova legislação, acompanhando as mais recentes conquistas científicas e tecnológicas das últimas décadas, propicia à Administração dos três níveis de Governo e do Distrito Federal a utilização dos recursos eletrônicos ou de tecnologia da informação e de ferramentas mais modernas e céleres, em consonância com os

princípios maiores da presteza, desburocratização e eficiência, na forma de regulamentação específica. O pregão é, também, a modalidade com prazos mais curtos entre a divulgação do edital e a formalização do contrato.

Mesmo considerando-se prazos para recursos administrativos, é possível realizar um pregão em quinze dias - em vez dos cerca de trinta dias, em média, pela modalidade de convite (a mais rápida das modalidades tradicionais). A simplificação favorecida pelo pregão pode estimular o aumento da competitividade e ampliar a participação de empresas de pequeno e médio portes, as mais beneficiadas pela redução dos custos de transação. (NIEBUHR, 2005)

Toda licitação pública tem uma fase de habilitação, na qual os licitantes atestam cumprir certas condições. Dentre as exigências determinadas pela legislação está a regularidade perante a Fazenda Nacional e a Seguridade Social.

Outras garantias podem ser exigidas, como capital social mínimo, por exemplo. Nas modalidades de concorrência, tomada de preços e convite, essa fase se dá antes de serem julgadas as propostas de preço apresentadas. No pregão, há uma alteração de ordem: depois de declarado o vencedor, verifica-se se ele atende aos requisitos para firmar o contrato (caso não atenda, analisa-se a documentação do segundo colocado, e assim por diante).

Para Niebuhr (2005), existem algumas vantagens e desvantagens no pregão eletrônico que não existem no pregão presencial.

Vantagens:

1ª. - no pregão eletrônico não há tanto papel quanto no presencial;

2ª.- simplifica o trabalho do pregoeiro**,** pois ele não precisa colher lances, entre outras atividades;

3ª. - o pregoeiro não precisa proceder à licitação de cada lote ou item, economizando-se, assim, tempo; e

4ª.- encurta as distâncias, aproximando as pessoas.

Em vista disso, as vantagens do pregão eletrônico em relação ao pregão presencial é a competitividade, e ao aumentar a competitividade, “aumenta a probabilidade de a Administração Pública firmar contrato mais vantajoso, haja vista

que ela recebe mais propostas, beneficiando a eficiência em contratos administrativos". (NIEBUHR, 2005, p. 271)

Desvantagens:

1ª. - exclusão por uma parcela significativa da população que não tem acesso à tecnologia (Internet);

2ª. - necessidade de possuir tecnologia adequada e pessoal treinado;

3ª. - menor número de licitantes, causando prejuízo à administração pública;e

4ª. - participação restrita de empresários locais, pois se empresas distantes participarem deste tipo de leilão, terão que arcar com as despesas de frete, por exemplo, tornando, assim, inviável esta modalidade.

Em vista disso, sabe-se que o pregão, com sua celeridade, economicidade e eficiência permite à Administração atender as suas necessidades mais simples, características estas que são próprias dessa modalidade, além de trazer uma modernização ao sistema de Licitações.

7.3. Resultados Econômicos do Pregão Eletrônico

A utilização do pregão eletrônico nas aquisições públicas, entre janeiro e junho de 2012, gerou uma economia de 23 % para o governo federal. Neste período, o uso desta modalidade de licitação provocou uma diminuição de R$ 2,5 bilhões nesses gastos. Esta tendência manteve-se no exercício de 2013, ocorrendo uma redução em 2014, face o aumento de certames licitatórios na modalidade RDC-Regime Direto de de Contratação, totalmente direcionado a contratação de obras para a realização da Copa do Mundo de 2014 e para algumas ações do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC. O levantamento foi feito pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), com base no valor de referência dos produtos e bens adquiridos.

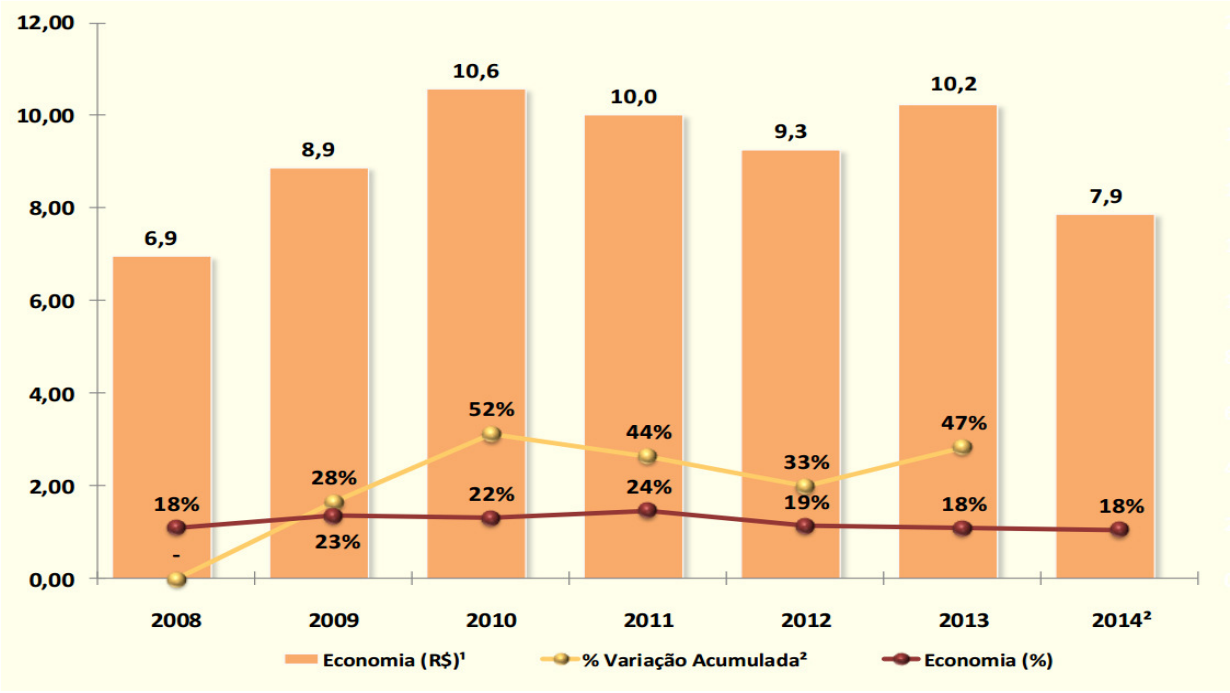
Nos seis primeiros meses de 2012, foram gastos R$ 11,8 bilhões por meio de 12.159 certames licitatórios. Do total das aquisições públicas, cerca de R$ 5,7 bilhões foram utilizadas para a compra de materiais e R$ 6,1 bilhões para a contratação de

serviços. A maior parte desses processos de licitação, cerca de 93%, foi efetivada por meio do pregão eletrônico, com uma despesa de R$ 8,5 bilhões.

Para o secretário de logística e tecnologia da informação, Delfino Natal de Souza, o pregão eletrônico deve ser utilizado por permitir um melhor gerenciamento das compras públicas. “Essas informações ratificam a importância dessa modalidade para a economia e a transparência dos gastos públicos, tendo em vista que todos os certames podem ser acompanhados em tempo real no Comprasnet”, complementa.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO
Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI

Evolução da economia do pregão eletrônico nas licitações públicas – órgão SISG (%)



[1] Valores corrigidos pelo IPCA Dessazonalizado.
[2] janeiro a junho.
Elaboração: SLTI/MP
Fonte: http://www.planejamento.gov.br

O Distrito Federal e o Rio de Janeiro foram as unidades da federação que mais utilizaram o pregão eletrônico em suas compras. O Distrito Federal também se destacou na utilização do pregão eletrônico em valor, foram gastos cerca de 13,7 bilhões.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO
Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI

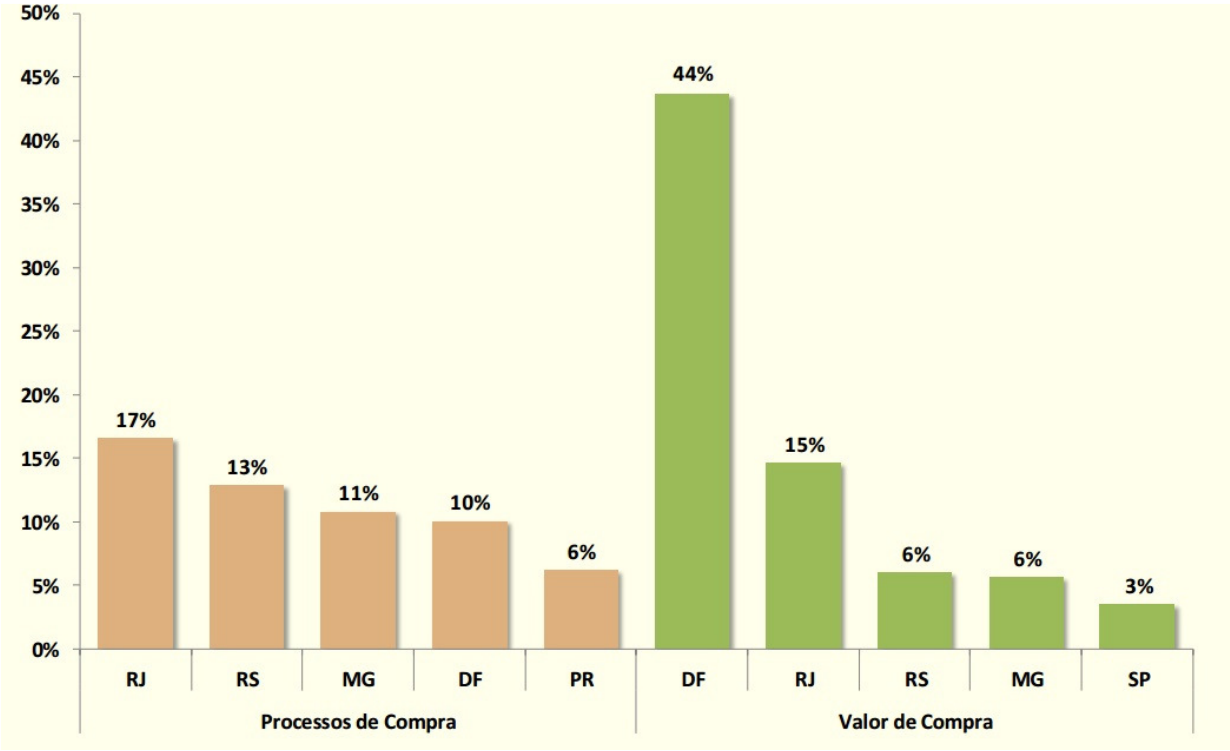
Participação do pregão eletrônico nas licitações públicas por UF– órgão SISG (%)

UF	Valor das Compras				
	Pregão Eletrônico	Pregão Presencial	Dispensa e Inexigibilidade	Outras Moldalidades	Total
DF	13.703.729.231,32	315.464.246,04	12.783.797.358,72	330.539.404,02	**27.133.530.240,10**
RJ	5.354.961.730,13	203.109.608,26	3.147.873.495,77	343.457.923,33	**9.049.402.757,49**
RS	2.984.066.732,32	10.064.851,77	408.625.545,58	289.606.513,29	**3.692.363.642,96**
MG	1.490.383.225,79	10.185.822,85	1.628.309.860,54	337.770.728,84	**3.466.649.638,02**
SP	1.478.651.159,61	15.889.196,23	460.664.425,71	191.715.738,31	**2.146.920.519,86**
BA	1.212.646.632,90	748.726,20	195.797.722,53	175.209.539,30	**1.584.402.620,93**
PA	1.025.998.680,47	248.260,00	353.682.910,22	186.559.879,74	**1.566.489.730,43**
AM	1.213.021.754,51	5.145.647,63	187.508.880,18	96.774.394,45	**1.502.450.676,78**
CE	1.050.577.502,67	529.078,00	243.456.073,53	185.800.988,46	**1.480.363.642,66**
PR	804.824.113,00	86.478,97	316.448.895,02	204.346.207,32	**1.325.705.694,31**
Outras UF	6.769.106.897,92	6.255.844,69	1.675.248.778,54	706.597.846,52	**9.157.209.367,67**
Total	**37.087.967.660,63**	**567.727.760,65**	**21.401.413.946,34**	**3.048.379.163,58**	**62.105.488.531,20**

[1] janeiro a junho/2014
Elaboração: SLTI/MP
Fonte: http://www.planejamento.gov.br

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO
Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI

Participação do pregão eletrônico nas licitações públicas por UF – órgãos do SISG (%)



[1] janeiro a junho/2014
Elaboração: SLTI/MP
Fonte: http://www.planejamento.gov.br

Entre 2007 e 2013, a utilização do pregão eletrônico apresentou uma evolução de 60%. Em valores monetários, o crescimento foi de mais 25% no referido período dos últimos cinco anos.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO
Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI

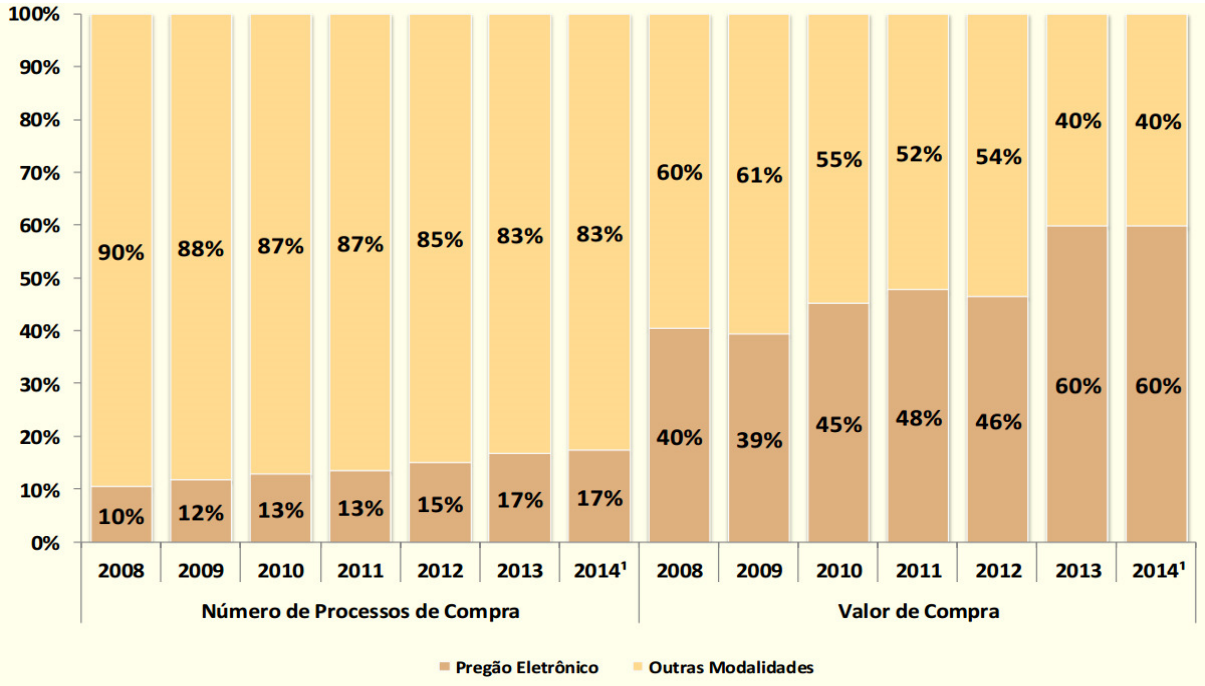
Valor das compras públicas, segundo o tipo de processo – órgãos do SISG (%)

Modalidade	Valor de Compra[1]						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014[2]
Concorrência	13.456.670.716,80	20.148.909.306,71	16.463.016.572,27	8.008.631.426,66	15.057.952.738,96	5.776.221.842,53	2.510.075.593,45
Concorrência Internacional	214.827.655,73	1.459.691.989,66	1.371.671.541,48	107.939.111,79	167.382.648,26	13.908.112,44	137.860.740,38
Concurso	546.943,35	1.594.752,68	3.951.770,83	1.132.191,29	3.066.040,10	3.772.299,68	18.344.111,88
Convite	239.519.848,77	101.388.785,28	65.529.821,71	41.298.084,29	26.614.847,57	16.638.637,70	11.365.632,50
Dispensa de Licitação	22.214.401.826,92	12.085.428.315,02	15.510.976.924,75	9.602.800.559,63	16.392.404.514,51	10.609.382.707,99	9.760.902.760,71
Inexigibilidade de Licitação	4.713.106.111,70	8.067.063.745,19	10.271.129.033,25	14.459.147.379,11	12.674.627.575,46	13.189.243.110,47	11.640.511.185,63
Pregão Eletrônico	31.231.343.559,10	30.509.445.965,54	38.067.296.304,83	30.951.594.593,43	39.951.669.006,50	46.026.210.766,39	37.087.967.660,63
Pregão Presencial	4.113.109.339,30	4.318.723.462,60	1.744.263.496,34	1.277.914.552,69	1.369.325.512,99	815.980.922,55	567.727.760,65
Tomada de Preços	1.094.512.910,19	964.458.648,60	740.342.634,66	581.376.795,58	602.210.211,91	443.583.287,42	370.733.085,37
Total	**77.278.038.911,85**	**77.656.704.971,29**	**84.238.178.100,13**	**65.031.834.694,46**	**86.245.253.096,25**	**76.894.941.687,16**	**62.105.488.531,20**

[1] Valores corrigidos pelo IPCA Dessazonalizado.
[2] janeiro a junho.
Elaboração: SLTI/MP
Fonte: http://www.planejamento.gov.br.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO
Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação – SLTI

Participação do pregão eletrônico nas licitações públicas – órgão SISG (%)



[1] Valores corrigidos pelo IPCA Dessazonalizado.
janeiro a junho
Elaboração: SLTI/MP
Fonte: http://www.planejamento.gov.br

Comprovado a economicidade do em licitar por Pregão Eletrônico, conclui-se que a modalidade torna o prélio ágil, evitando que o licitante se desloque até a sede da administração, nem encaminhe suas manifestações (documentos de habilitação, propostas, recursos administrativos) por via postal, arcando com os respectivos custos, como previsto na Lei n.° 8.666/93, atestando a viabilidade da simplificação do procedimento licitatório sem riscos à segurança jurídica da contratação e à razoável certeza da fiel execução do que se contratou.

Por fim, o sistema eletrônico dota de maior efetividade o acompanhamento das contratações públicas pela sociedade, permitindo que qualquer cidadão, que tenha acesso à rede mundial de computadores, conheça os editais e seus anexos, podendo impugná-los.

O sistema também permite o acompanhamento dos licitantes de todas as fases do procedimento, mesmo à distância, tornando efetivo o controle dos atos administrativos praticados pelos condutores da competição.

Ante os resultados obtidos em cinco anos de aplicação, evoluíram para considerá-lo obrigatório (Decreto 5.504/05, art. 1°, § 1°). E ainda que assim não houvesse sido positivado em norma, assim haveria de ser julgado, como tem sido pelos tribunais de contas. Se o gestor dispõe de modalidade licitatória que supera todas as demais em qualidade e presteza, será ato de gestão antieconômica, violado do princípio da eficiência, optar por qualquer outra modalidade quando cabível for o pregão, salvo situação excepcional, devidamente justificada.

Também a exigência de justificar a necessidade da contratação, como etapa obrigatória da fase interna preparatória do processo administrativo do pregão (Lei 10.520/02, art. 3°, I), poderá aproximar tal modalidade dos parâmetros da Governança Eletrônica. É que a justificativa, que se presume técnica e fundada em fatos e circunstâncias demonstrados objetivamente, poderá não esgotar o seu âmbito se o objeto a ser contratado repercutir diretamente sobre o atendimento à população, como ocorre, por exemplo, com a edificação de prédios que abrigarão escolas, hospitais, delegacias policiais, foros judiciais. Nessas hipóteses, antes e além do fundamento técnico, a justificativa deve compreender a demonstração da aptidão da obra para vir a corresponder às expectativas da comunidade usuária da escola, do hospital, da delegacia ou do foro.

A medida dessa correspondência adviria da participação interativa da comunidade na discussão do projeto, más com relação a esse decreto, é importante se fazer uma ressalva, pois, como norma federal, e não nacional, ele não tem abrangência nas esferas estaduais e municipais. Como aspectos positivos para a utilização do pregão eletrônico, podemos citar:

» a redução de custos operacionais, tanto para a Administração, quanto para o fornecedor, que não precisará deslocar-se para verificar a existência de licitações e realizar suas vendas;

» a diminuição dos preços pagos, visto que, por ser realizado por meio eletrônico, possibilita a participação de empresas dos mais diversos lugares, ampliando a competitividade;

» a transparência das ações de compras, pois é possível se observar como estão sendo gastas as verbas públicas, promovendo-se, assim, um exercício de cidadania.

» a mudança do perfil do servidor, que transforma suas atividades operacionais em gerenciais, auxiliado pelo uso da ferramenta;

» a segurança e a credibilidade nas transações, em razão das características que o sistema possui; e

» a inclusão de pequenas e médias empresas no cenário das compras públicas, em razão da facilidade na participação.

No entanto, as compras governamentais via internet ainda apresentam algumas dificuldades para que realmente se tornem uma realidade nacional, abrangendo a gama de entes federados existentes no país. Dentre essas dificuldades podemos citar o custo da implantação de um sistema eletrônico, principalmente nos municípios menores. Outra questão diz respeito à cultura dos principais atores do processo - servidores e fornecedores, mudando-se o paradigma de atuação, por meio da inclusão digital. Isso por que o Brasil possui realidades totalmente diferenciadas, e a tecnologia da informação ainda não alcançou alguns rincões. Como já expusemos neste estudo, o governo eletrônico é um caminho de mão dupla. Sendo assim, de nada adiantará implantar sistema de compras eletrônicas, se servidores e, principalmente, fornecedores, não fizerem uso dele - será mais um aparato tecnológico sem qualquer utilidade prática.

Ademais, não obstante o pregão eletrônico propiciar a participação de empresas de diversas localidades do país, ampliando a competitividade, não há como se esquecer da necessidade de fomentar o comércio local, pois é esse que gera renda e emprego para os municípios.

A pluralidade de legislação é outra dificuldade encontrada no pregão eletrônico, pois como a lei do pregão dispõe somente um parágrafo que trata do uso da tecnologia da informação, cada ente federado, ao regular a referida modalidade, acaba por criar suas próprias regras, trazendo algumas diferenças, principalmente com relação ao uso do sistema, dificultando a participação dos licitantes, pela ausência de unificação e padronização.

Outra dificuldade encontrada diz respeito à fragilidade encontrada em alguns sistemas, para a concretização do contraditório e da ampla defesa na recursal, que ocorre imediatamente após o término da sessão do pregão. Isso porque, não são raras as vezes em que o pregoeiro não poderá efetivar a "declaração do vencedor" na própria sessão do pregão, porque a habilitação é feita em momento posterior, após a sessão, daí um ou dois dias, pois o órgão não possui sistema automatizado de cadastramento de fornecedores, como o Sistema de Cadastro de Fornecedores (SICAF), por exemplo, pertencente ao governo federal, para verificações "on line" das condições de habilitação do licitante.

Nesse caso, o pregoeiro dependerá do envio da documentação física do licitante que ofertou o menor preço, por meio de fax, correio ou outros meios, efetuando uma verificação "off line" dos requisitos de habilitação.

Diante dessa hipótese, como o licitante interessado poderá manifestar sua intenção de recurso se ele ainda não conhece os documentos de habilitação do licitante vencedor, bem como os eventuais documentos técnicos apresentados em razão da proposta (catálogos, planilhas detalhadas etc.)? E se ele estiver em outro Estado?

8. O LONGO PRAZO PARA PUBLICAÇÃO (ANCORAGEM) DO PREGÃO ELETRÔNICO E PROPOSTAS PARA MUDANÇAS

O prazo de ancoragem (publicação) da modalidade Pregão Eletrônico é outro entrave a ser revisto e foco principal deste trabalho de monografia, pois ao se tratar de uma modalidade eletrônica que preza o princípio da **celeridade**, é totalmente descabido o fato que, a partir da data de sua publicação, prazos para ancoragem e abertura, perfazerem 9 (nove) dias, que, acrescido ao final de semana, somam exatos 11 (onze) dias corridos, tornando-se um contraponto se comparado aos prazos das modalidades mecânicas e presenciais, como a do Convite, que excluído a data da publicação ou entrega ao licitante, perfaz 5 (cinco) dias úteis, acrescido com um final de semana finaliza em 08 (oito) dias corridos e a Tomada de Preços, que perfaz o total de 16 (dezesseis) dias corridos, somado a data de publicação, conforme gráfico abaixo:

Modalidades Eletrônicas	**Prazo de ancoragem a partir da publicação do Edital.**	**Tempo total para abertura de propostas**
Pregão Eletrônico	08 dias úteis	11 dias corridos
Dispensa Eletrônica Art. 4º do Decreto 5.450/05	Sem prazo para ancoragem Dispensável a publicação	

Modalidades presenciais (mecânicas)	**Prazo de ancoragem a partir da publicação do Edital.**	**Tempo total para abertura de propostas**
Pregão Presencial	08 dias úteis	11 dias corridos
Convite	05 dias úteis	08 dias corridos
Tomada de Preços	15 dias corridos	16 dias corridos
Regime Diferenciado de Contratações Públicas _RDC – Lei 12.462/11	05 dias úteis	08 dias corridos

Fonte: O Autor

Leva-se em conta que nas modalidades presenciais, a participação dos interessados envolve o deslocamento de pessoas, logística da Comissão de Licitação, espaço para acolher os interessados e realizar a sessão, abertura em loco de documentos e em alguns casos a inobservância do principio da impessoalidade, pois o contato dos envolvidos, pode levar e facilitar conluios.

A própria legislação é falha em legislar sobre prazos, onde cito os exemplos abaixo:

A Lei 10.520/02, que regulamentou a modalidade Pregão, fixou como prazo mínimo para apresentação das propostas 8 (oito) dias úteis, conforme se observa na redação do Art. 4°, inciso V:

> V - o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis.

A mesma redação é encontrada no Decreto 5.540/05, em seu Art. 17, porém, no Decreto 3.555/00, Art. 11, Inciso III, a redação encontrada gera dúvidas em sua interpretação:

> III - o edital fixará prazo não inferior a oito dias úteis, contados da publicação do aviso, para os interessados prepararem suas propostas.

Esta dicotomia jurídica é apenas uma amostra da confusa legislação, o que leva muitas vezes a erros de publicação de datas em Editais. Portanto, são com essas dificuldades que os profissionais de licitação devem trabalhar, para que as compras governamentais realizadas via pregão eletrônico realmente resultem em ganho para o interesse público, e não se transformem em ações que possam afrontar o ordenamento jurídico.

Por fim, em que pesem essas ponderações, não há dúvidas de que o pregão eletrônico é uma ferramenta indispensável para o bom uso do dinheiro público, e sua utilização deve ser intensificada.

Portanto, são com essas dificuldades que os profissionais de licitação devem trabalhar, para que as compras governamentais realizadas via pregão eletrônico realmente resultem em ganho para o interesse público, e não se transformem em ações que possam afrontar o ordenamento jurídico.

9. INOVAÇÕES LEGISLATIVAS NO PREGÃO E O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÔES PÚBLICAS

9.1. Cenário Atual

Em 05 de agosto de 2011, foi sancionada a Lei 12.462/11, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), cujo aplicação se deve exclusivamente á realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, da Copa das Confederações 2013, Copa do Mundo Fifa 2014, de obras de infraestrutura e de contratação de serviços para os aeroportos das capitais dos Estados da Federação distantes até 350 km (trezentos e cinquenta quilômetros) das cidades sedes dos mundiais, que mais tarde incluiu as ações integrantes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (Lei 12.688/12), das obras e serviços de engenharia no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. (Lei 12.745/12) e a realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino (Lei nº 12.722/12).

Este normativo, publicado às pressas, com intuito de realização dos eventos descritos acima, possui várias falhas, além de ser de difícil compreensão, levando às Comissões de Licitações a se sujeitar há vários erros de julgamento, devido ao ponto tempo de preparo e treinamento destas comissões e da elaboração técnico / jurídica dos Editais.

O Regime Diferenciado de Contratações Públicas, está sendo uma tentativa e contém alguns pontos polêmicos, sendo consenso entre os especialistas em licitações e parcerias entre o poder público e a iniciativa privada. Mas eles são unânimes em afirmar também que esse modelo poderá até substituir a atual Lei 8.666/93, podendo abrir caminho para outro instrumento mais eficiente.

9.2. Normativos Complementares

Conforme explanado nos capitulo anteriores, ao Pregoeiro não basta conhecer apenas o aspecto normativo (que já não é pouco), relativo à matéria de licitações, tais como: leis, decretos, instruções, etc, más também, ficar atento às

orientações, jurisprudências e súmulas dos órgãos de controle, especialmente do Tribunal de Contas da União e do Tribunal de Contas que fiscaliza o órgão, pois esse conhecimento é cobrado dos gestores na condução dos processos. Trata-se da interpretação dada à legislação pelos cortes de contas, nas lacunas que ela apresenta. Por outro giro, teme se destacar vários normativos que regem cada objeto a ser licitado, blindando a administração publica para adquirir produtos e serviços em situação regular e de qualidade. O Pregoeiro, ao receber o Termo de Referência, deve estar atento às normas específicas que tratam do objeto a ser licitado. Esse apoio ao setor solicitante é fundamental para uma boa comparação. Nesse contexto, podemos citar os medicamentos, que possuem legislação especifica da Vigilância Sanitária, além de materiais médicos, gêneros alimentícios em geral, produtos de limpeza, dentre outros.

Diante do exposto, verificamos que o Pregoeiro possui uma difícil tarefa na condução dos pregões, em razão de todo esse emaranhado normativo, e sua melhor ferramenta é, sem dúvida,o conhecimento .Para a correta condução do processo, ele precisa ficar atento aos termos do edita], notadamente às exigências feitas em relação ao licitante e ao objeto, buscando o auxílio dos setores técnico e jurídico, caso necessário, para poder tomar decisões mais acertadas. Nesse aspecto, a Equipe de Apoio possui um papel fundamental", conclui.

Um mesmo Pregoeiro gerencia certames para contratação de serviços de engenharia, equipamentos de informática, serviços de publicidade, aquisição de veículos, serviços terceirizados, entre outros.

Seria quase impraticável deter conhecimento aprofundado sobre todas as normas especificas de regulamentadoras de rodas essas áreas envolvidas na pretensão contratual. O Pregoeiro é um personagem fundamental para o êxito das licitações públicas.

Para realizar um Pregão de forma satisfatória, o Pregoeiro não pode somente saber e entender a Lei 10.520/02 e demais leis pertinentes a matéria, pois existem outros normativos que precisam ser conhecidos com maior ênfase pelo mesmo, pois estão relacionadas aos procedimentos licitatórios, notadamente aqueles destinados a algumas pretensões contratuais específicas, como as instruções normativas do Ministério do planejamento, que tratam sobre a contratação de serviços e soluções para tecnologias da informação e ainda normas relacionadas a contratação de

serviços terceirizados, regras de vigilância sanitária, regras ambientais, engenharia, entre outras

Diante do exposto, verificamos que o Pregoeiro possui uma difícil tarefa na condução dos pregões, em razão de todo esse emaranhado normativo, e sua melhor ferramenta é, sem dúvida,o conhecimento .Para a correta condução do processo, ele precisa ficar atento aos termos do edita], notadamente às exigências feitas em relação ao licitante e ao objeto, buscando o auxílio dos setores técnico e jurídico, caso necessário, para poder tomar decisões mais acertadas. Nesse aspecto, a Equipe de Apoio possui um papel fundamental", conclui.

Um mesmo Pregoeiro gerencia certames para contratação de serviços de engenharia, equipamentos de informática, serviços de publicidade, aquisição de veículos, serviços terceirizados, entre outros.

Seria quase impraticável deter conhecimento aprofundado sobre todas as normas especificas de regulamentadoras de rodas essas áreas envolvidas na pretensão contratual. O Pregoeiro é um personagem fundamental para o êxito das licitações públicas.

Para realizar um Pregão de forma satisfatória, o Pregoeiro não pode somente saber e entender a Lei 10.520/02 e demais leis pertinentes a matéria, pois existem outros normativos que precisam ser conhecidos com maior ênfase pelo mesmo, pois estão relacionadas aos procedimentos licitatórios, notadamente aqueles destinados a algumas pretensões contratuais específicas, como as instruções normativas do Ministério do planejamento, que tratam sobre a contratação de serviços e soluções para tecnologias da informação e ainda normas relacionadas a contratação de serviços terceirizados, regras de vigilância sanitária, regras ambientais, engenharia, entre outras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Administração Pública, em sentido subjetivo, formal ou orgânico designa os entes que exercem a atividade administrativa e compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa. Na administração pública, é elementar que todo aquele que gere interesse alheio deva prestar conta de sua gestão, e ainda que todo e qualquer nível hierárquico e de qualquer ramo do Poder deve submeter-se a alguma forma de controle de seus atos.

Com o passar dos anos, novos conceitos e novas ferramentas, passaram a mudar e a integrar a Administração Pública, sendo através de reformas, em que se mudaram paradigmas e procedimentos, ou através do aparecimento de novas tecnologias, tornando mais eficiente o atendimento da sociedade.

Do final de 2º Reinado, o Brasil, experimentou várias formas de governo, tanto em autoritários, quanto democráticos, que moldaram a nova Gestão Pública. As principais mudanças, sem duvida alguma, foram alicerçadas em novas tecnologias, que antes eram feitas em bicos de penas, passando por máquinas de datilografia, tipografias, calculadoras eletrônicas e computadores e por fim, o aparecimento das redes

O advento da internet e a popularização dos computadores, criaram não apenas uma forma mais confortável de digitar, guardar e enviar dados, criaram uma nova sociedade, interligado e ativa socialmente, que mudou pensamento e forma de enxergar e principalmente interagir. Os governos não podiam desprezar tal tecnologia e com os anos se envolveram, tanto com as TIC´s, que a princípio somente eram utilizados dentro das repartições, para os dias de hoje com portais de acesso e interação com o cidadão, estreitando seus laços através de forte accontability.

Dentro deste contexto de mudanças tecnológicas e reestruturação e com uma maior por uma maior eficiência do serviço prestado pelo Estado, bem como a necessidade de diminuição dos gastos públicos, surgiu o pregão eletrônico, modalidade licitatória concebida para permitir à Administração atender às suas necessidades mais simples, de modo mais rápido e econômico. A rapidez e a economia proporcionadas pela utilização do pregão advém de características próprias

desta modalidade, como a inversão da fase de habilitação, a simplificação do procedimento e a possibilidade de lances verbais, não previstas para as demais modalidades.

Pode-se afirmar que o Pregão Eletrônico é uma das maiores conquistas do Governo Eletrônico, pois além do fator economicidade, proporcionou interação do Governo com fornecedores e prestadores de serviços e uma maior transparência dos gastos públicos.

BIBLIOGRAFIA

ARAGÃO, Alexandre Santos de. O princípio da eficiência. In: **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, 237, jul/set. 2004, p. 1-6.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Sítio da Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de outubro de 1988. 35. ed. atual. e ampl., São Paulo: Saraiva, 2005.

BRASIL. Emenda Constitucional n° 19, de 1998. Modific a o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providencias.

BRASIL.. Decreto 5.504, de 05 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.

BRASIL.. Decreto Federal nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000. Regulamenta o parágrafo único do art. 2º da Medida Provisória nº 2.026-7, de 23 de novembro de 2000, que trata do pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação.

BRASIL.. Decreto n° 2.926, de 14 de maio de 1862. Reg ulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

BRASIL.. Decreto n° 4.536, de 28 de janeiro de 1922. Organiza o Código de Contabilidade da União.

BRASIL.. Decreto-Lei n° 2.300, de 21 de novembro de 1 986. Revogado pela Lei nº 8.666, de 21.6.1993 Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências.

BRASIL.. Decreto-Lei n° 2.348, de 24 de julho de 1987 . Altera o Decreto-lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, que dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal.

BRASIL.. Decreto-Lei n° 2.360, de 16 de setembro de 1 987.

BRASIL.. Decreto-Lei n° 200, de 25 de fevereiro de 19 67. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

BRASIL.. Lei 9.648, de 27 de maio de 1998. Altera dispositivos das Leis no 3.890-A, de 25 de abril de 1961, no 8.666, de 21 de junho de 1993, no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, no 9.074, de 7 de julho de 1995, no 9.427, de 26 de dezembro de 1996, e autoriza o Poder Executivo a promover a reestruturação das Centrais Elétricas Brasileiras - ELETROBRÁS e de suas subsidiárias e dá outras providências.

BRASIL.. Lei Federal n° 4.320, de 17 de março de 1964 . Da Lei do Orçamento. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

BRASIL.. Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Institui o novo estatuto jurídico das licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, compras, alienação e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF.

BRASIL.. Lei n° 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências.

BRASIL.. Lei n° 5.456, de 20 junho de 1968. Dispõe so bre a aplicação aos Estados e Municípios das normas relativas as licitações previstas no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma Administrativa e dá outras providências.

BRASIL.. Lei n° 8.883, de 08 de junho de 1994. Altera dispositivos da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e dá outras providências.

BRASIL.. Lei n° 9.854, de 27 de outubro de 1999. Altera dispositivos da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, que regula o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL.. Lei nº 8.666/93**,** de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL.. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal**.**

BRASIL.. Lei Orçamentária 2.221, de 30 de dezembro de 1909. Fixa a despesa geral da República dos Estados Unidos do Brasil para o exercício de 1910, e dá outras providências.

BRASIL.. Medida Provisória nº 2.182-18, de 23 de agosto de 2001. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Novo número da MP 2.026 e da MP 2.108 SUBSTITUIDA PELA Lei 10.520/02.

BRASIL..Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. REVOGA O DECRETO 3.697/00.

BRASIL..Decreto Federal nº 3.555, de 08 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviço comuns.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 6 ed, Coimbra: Almedina, 2002.

CARDEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart. **Discricionariedade administrativa no Estado Constitucional de Direito.** Curitiba: Juruá, 2001.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 1999.

CHICÓSKI,David. O princípio da eficiência e o procedimento administrativo. In: **Revista de Direito Administrativo.** Rio de Janeiro, 237, jul/set. 2004, p. 93-118.

DALLARI, Adilson Abreu. Administração pública no Estado de Direito, **Revista Trimestral de Direito Público.** São Paulo, n. 05, p. 33-41, jan./mar., 1994**,** p. 33.

DAYRELL, Carlos Leopoldo. **Das Licitações na Administração Pública.** Rio de Janeiro: Forense, 1973.

DE PAULO, Antonio. **PEQUENO DICIONÁRIO JURÍDICO**. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FONSECA, Marcos Adriano Ramos da. Pregão eletrônico: uma análise de sua evolução histórico-legislativa e das inovações decorrentes do Decreto nº 5.450/2005. Jus Navigandi, 2006. Disponível em: . Acesso em: 05. ago. 2010.

FREITAS, Juarez. **O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais.** 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 14. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2009.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 6. ed., São Paulo: Saraiva, 2001.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1995.

JUSTEIN FILHO, Marçal. Pregão. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

Lei nº. 10.520, de 17 de Julho de 2002. Sítio da Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br

Lei nº. 8.666, de 21 de Junho de 1993. Sítio da Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br

MEDAUAR, Odete; **Direito administrativo moderno**. 7. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 29. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 32. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. Curso de Direito Administrativo. 20ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Oswaldo Aranha Bandeira de. **Princípios gerais de direito administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979.

MILESKI, Helio Saul. **O Controle da Gestão Pública.** São Paulo: RT, 2003.

MINAYO, M. C. de S. (Org.) **Pesquisa social:** teoria, método e criatividade. 9. ed. Petrópolis: Vozes, 1994.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Moralidade Administrativa: do Conceito à Efetivação. In: **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar. out./dez. 1992, p. 1-44.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão presencial e eletrônico.** 3. ed. rev. e atual. Curitiba: Zênite, 2005.

NÓBREGA, Airton. Licitação na modalidade de pregão. In: L&C **Revista de Direito e Administração.** Consulex, 23 maio de 2000, p. 42.

NUNES, Pedro dos Reis. **Dicionário de Tecnologia Jurídica**. 12. ed. Rio de Janeiro: Biblioteca Jurídica Freitas Bastos, 1993.

PEIXOTO, Marco Aurélio Ventura. Modalidades de licitação: da concorrência ao pregão. Jus Navigandi, Teresina, ano 6, n. 52, nov. 2001. Disponível em: http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=2363. Acesso em: 11 ago. 2010.

PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Nova Lei das Licitações Públicas.** Rio de Janeiro. Renovar , 1993.

REGO, Sílvio Roberto Seixas. **Processo licitatório**: contraditório e ampla defesa: doutrina e jurisprudência. São Paulo: EDIPRO, 2003.

RUDIO, Franz Victor. **Introdução ao projeto de pesquisa científica**. 23. ed. Petrópolis: Vozes, 1986.

SERVÍDIO, Américo. **Dispensa de Licitação Pública**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 1979.

SILVA, De Plácido e. **Princípios.** Vocabulário Jurídico. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 20. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 2002.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Licitação e Contrato Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1995.

Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/ portal/page/portal/TCU/comunidades/biblioteca_

Tribunal de Contas da União. Licitações e contratos: orientações básicas / Tribunal de Contas da União. – 3. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/ page/portal/TCU.

Ministério do Planejamento, orçamento e Gestão. Disponível em http://www.planejamento.gov.br/portal/ministerio.asp.

Banco do Brasil, portal de licitações. Disponível em https://www.licitacoes-e.com.br/aop/index.jsp.

Governo Federal, portal de compras Comprasnet. Disponível em http://www.comprasgovernamentais.gov.br/acesso-aos-sistemas/comprasnet-siasg.

Governo do estado de São Paulo, portal de compras. Disponível em http://www.bec.sp.gov.br.

Olavo Brasil de Lima Junior - As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. Disponível em http: www.enap.gov.br/

www.gespublica.gov.br/folder.../documento_referencia2009_29