

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

ELOIZA CRISTINA RIBEIRO

**LICITAÇÃO: MODALIDADE PREGÃO, PREGÃO ELETRÔNICO E SISTEMA DE
REGISTRO DE PREÇOS**

**CURITIBA
2013**

ELOIZA CRISTINA RIBEIRO

**LICITAÇÃO: MODALIDADE PREGÃO, PREGÃO ELETRÔNICO E SISTEMA DE
REGISTRO DE PREÇOS**

Monografia apresentada para obtenção de título de Especialista em Controladoria no Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. MSc. Luiz Rogerio Farias

**CURITIBA
2013**

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho aos professores e orientadores do curso de Controladoria, que não mediram esforços para nos auxiliarem em nossa jornada rumo ao conhecimento e também ao Sargento Élcio Luiz Ribeiro, que me auxiliou no estudo de caso, junto ao Exército Brasileiro – 13º Batalhão Logístico – Campo Grande/MS.

Eloiza Cristina Ribeiro

“Confia no Deus eterno de todo o seu coração e não se apóie na sua própria inteligência. Lembre-se de Deus em tudo o que fizer, e ele lhe mostrará o caminho certo.”

(Provérbios/Bíblia Sagrada)

RESUMO

Este trabalho trata sobre o tema Licitação: Modalidade do Pregão, Pregão Eletrônico e Sistema de Registro de Preços, buscando através da pesquisa, demonstrar de forma objetiva e clara, o benefício da Licitação na Modalidade do Pregão, Pregão Eletrônico e a utilização do Sistema de Registro de Preços – SRP, com base em informações e práticas da Administração Pública Federal na aplicação da Licitação para aquisição de bens e serviços. O trabalho busca apresentar o SRP como uma ferramenta indispensável na aplicação da Licitação na Modalidade de Pregão, no meio Eletrônico, além de demonstrar a previsão legal do SRP e a sua regulamentação com Decreto 3.931/01 em âmbito Federal, permitindo aos entes federados a liberdade de regulamentares seus Sistemas de Registro de Preço. O Pregão Eletrônico foi instituído em 2005, por meio da Lei nº 5.450/05, sendo considerada a sexta Modalidade de Licitação que traz inovações para o processo licitatório como a utilização do meio eletrônico para realização de lances, além de possibilitar a desburocratização do processo de aquisição de bens e serviços. Nesta pesquisa discorreremos brevemente as diversas Modalidades de Licitação, com destaque especial a Modalidade do Pregão e ao SRP, como meio pelo qual o Estado tem conseguido maior eficiência e economicidade nas aquisições e na contratação com terceiros. O Pregão no meio Eletrônico resulta em maior vantagem para a Administração Pública, como a diminuição do volume de estoque, diminuição da quantidade de licitações, aumenta a quantidade de interessados, que resulta em maior número de ofertas, reduzindo significativamente os gastos do Estado. Este trabalho busca ainda apresentar a importância de um bom gerenciamento para que a Administração consiga maior agilidade e economicidade em suas aquisições e contratações, e dessa forma, conseguir atingir sua finalidade pública.

Palavras-chave: LICITAÇÃO, PREGÃO, EFICIÊNCIA

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

TABELAS:

TABELA 01 - COMPRAS REALIZADAS POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO REFERENTE AO EXERCÍCIO DE 2012.....	55
TABELA 02 - COMPRAS REALIZADAS PREGÃO Nº 005/2012 DO 18º BATALHÃO LOGÍSTICO.....	57
TABELA 03 - COMPRAS REALIZADAS PREGÃO 004/2012 DO 18º BATALHÃO LOGÍSTICO.....	58
TABELA 04 - COMPRAS REALIZADAS PREGÃO 008/2012 DO 18º BATALHÃO LOGÍSTICO.....	59

GRÁFICOS:

GRÁFICO 01 – PERCENTUAL DE VALOR DE COMPRA FACE O VALOR DE REFERÊNCIA/ TABELA 02.....	58
GRÁFICO 02 – PERCENTUAL DE VALOR DE COMPRA FACE O VALOR DE REFERÊNCIA/ TABELA 03.....	59
GRÁFICO 03 – PERCENTUAL DE VALOR DE COMPRA FACE O VALOR DE REFERÊNCIA/ TABELA 04.....	60

FIGURAS:

FIGURA 1: OBJETIVOS DO CONTROLE INTERNO E SUAS CARACTERÍSTICAS.....	17
FIGURA 2: FLUXOGRAMA DOS ASPECTOS A SEREM AVALIADOS NOS PROCESSOS DE LICITAÇÕES.	48

LISTA DE ABREVIATURAS

SRP – SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

B LOG – BATALHÃO LOGÍSTICO

ART – ARTIGO

OM – ORGANIZAÇÃO MILITAR

SALC – SEÇÃO DE AQUISIÇÃO, LICITAÇÕES E CONTRATOS

PIT – PLANO INTERNO DE TRABALHO

SIDEC – SISTEMA DE DIVULGAÇÃO ELETRÔNICA DE COMPRAS E
CONTRATAÇÕES

ESAF – ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA

SERPRO – SERVIÇO FEDERAL DE PROCESSAMENTO DE DADOS

DOU – DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO

QAO – QUADRO DE AUXILIAR DE OFICIAIS

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
1.1 Problema	12
1.2 Objetivos	13
1.2.1 Objetivo Geral	13
1.2.2 Objetivos Específicos	13
1.3 Justificativa	13
2 REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1 Controle Interno	15
2.1.1 Conceitos De Controle Interno	15
2.1.2 Objetivos Do Controle Interno	16
2.1.3 Princípios Gerais Do Controle Interno	17
2.1 Gestão Logística	18
2.2 Licitação	19
2.2.1 Modalidades De Licitação	20
2.2.2 Modalidade Do Pregão	21
2.2.3 Benefícios Do Pregão	22
2.4 Pregão Eletrônico	23
2.4.1 Princípios Básicos Do Pregão Eletrônico	24
2.4.2 Principais Características Do Pregão	26
2.4.3 Obrigatoriedade Do Pregão Eletrônico	27
2.4.4 Controvérsia Das Normas Sobre Pregão Eletrônico	27
2.5 Sistema De Registro De Preços – Srp	31
2.5.1 Características Do Srp	33
2.5.2 Procedimentos E Função Dos Participantes Do Srp	34
2.5.3 Formalidade Para Registro De Preço	36
2.5.4 Hipóteses De Emprego Do Sistema De Registro De Preços	37
2.5.5 Responsabilidade Do Órgão Gerenciador	38
2.5.6 Vantagem Do Sistema De Preços	39
2.6 Dados Estatísticos Da Administração Federal	42
3 METODOLOGIA	43
3.1 Tipo de pesquisa	43
3.2 Hipóteses	44
3.3 Procedimentos metodológicos	45
4 ESTUDO DE CASO	45
4.1 Histórico Da Organização Militar	45
4.1.1 Missão	46
4.1.3 Avaliações Dos Controles Internos Em Cada Etapa Do Processo Licitatório	47
4.1.3.1 Identificação E Análise Da Necessidade De Contratação	48
4.1.3.2 Identificação Da Necessidade E Definição Do Objeto	49
4.1.4 Pesquisa De Mercado	49
4.1.5 Definição Do Objeto E Das Condições Do Edital	50
4.1.6 Abertura Da Licitação E Elaboração Do Edital	51
4.1.7 Elaboração Do Parecer Jurídico	51
4.1.8 Assinatura Do Edital	52
4.1.9 Constituição Da Comissão	52
4.1.10 Publicação Do Edital Ou Divulgação Do Convite	53

4.1.12	Celebração E Execução Do Contrato.....	54
4.1.13	Dados De Compras Realizadas Pela Organização Militar	55
4.1.14	Modalidade Pregão Eletrônico Realizado Pela Om.....	56
5	CONCLUSÕES	61
6	REFERENCIAS	64
7	APÊNDICE	67

1 INTRODUÇÃO

O Estado como qualquer organização, precisa promover o suprimento de suas necessidades, para cumprir os objetivos para qual foi criado e executar suas atividades do dia-a-dia. Para isso o Estado possui seu corpo administrativo, chamado de Administração Pública, o qual é responsável pelo gerenciamento de ações em busca do bem da sociedade e do suprimento de suas necessidades. Dessa forma, ela tem que manter relações com particulares através de contratações de serviços e aquisição materiais.

O Poder Público, diferente do setor privado, que dispões de ampla liberdade quando pretende adquirir, alienar, locar bens, contratar e executar obras e/ou serviços; para fazê-lo, necessita adotar um procedimento preliminar rigorosamente determinado e preestabelecido na conformidade da lei. Tal procedimento segundo Celso Antonio Bandeira de Mello (2010, p528) denomina-se licitação.

A Constituição Federal determina em seu art. 37, XXI, que licitação e um procedimento obrigatório que a Administração Pública deverá adotar na aquisição de bens, serviços, e celebração de contratos. Vejamos em quais termos:

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

Os Legisladores buscaram através da Lei 8.666/93 (Lei das Licitações e Contratos Públicos) disciplinar o processo de aquisição e contratação por parte do Poder Publico com objetivo de suprimir as contrações ilícitas por meio de apadrinhamento político. A Carta Magna, buscando promover mais agilidade na administração publica, no seu art. 37, estabelece que em toda relação com particulares, o Poder Público, seja direta, indireta, ou fundacional, de qualquer esfera de poder, deverá se pautar pelos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Porém, a Lei 8.666/93 acaba burocratizando o

processo licitatório de uma forma que a Administração Pública passa ter dificuldade em promover a eficiência na contratação de pequena complexidade técnica e produtos de baixo valor, aquisições e contratações estas que são muito utilizadas pelos diversos setores da Administração pública.

No entanto, em 2002, com o surgimento da Lei 10.520/02, que regulamenta o pregão, e com o Decreto 5.450/2005, que regulamenta o pregão, na forma eletrônica, normas estas, criadas com objetivo de dar mais agilidade e transparência ao processo licitatório. Dessa forma, o pregão eletrônico surge como uma possível ferramenta para reduzir consideravelmente o custo da Administração, além de dar mais eficiência à gestão de compras, conforme pensamento de Justen Filho:

O pregão eletrônico, não só reduz custo para a organização fornecedora, mas principalmente para a gestão pública, uma vez que aumenta o número de participantes e a respectiva competição entre os interessados. Com a utilização desse instrumento, os riscos de fraudes e de formação de cartéis nos processos licitacionais podem ser reduzidos. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 22)

Além do Pregão, uma ferramenta que os legisladores acreditam somar mais eficiência no processo licitatório foi regulamentada com o Decreto 3.931/01 e 4.342/2002, que é o Sistema de Registro de Preço – SRP, previsto pelo inciso II e o parágrafo 3º do artigo 15 da Lei 8.666/93, que promove mais agilidade na contratação pela Administração Pública.

Este estudo tem como objetivo à análise da utilização do pregão e do Sistema de Registro de Preços como ferramenta de gestão, além de vincular o tema ao processo de controladoria (através do controle interno), na medida em que, sua vinculação no processo de controle empresarial, depende de um processo transparente e idôneo, bem como, demonstrar a necessidade de um bom planejamento orçamentário, uma vez que as compras e/ou aquisições de produtos e serviços, são decididos de forma antecipada.

O presente trabalho foi elaborado em cinco capítulos, desenvolvido com o intuito de apresentar, de forma detalhada, uma adequada compreensão, assimilação e acompanhamento do tema abordado através da pesquisa.

No primeiro capítulo, apresentam-se a introdução, na qual são tratados os elementos do estudo, por intermédio do tema e sua delimitação, a definição do problema e os objetivos.

No segundo capítulo, apresentam-se dentro do referencial teórico, os principais aspectos referentes ao controle interno e Licitações.

No terceiro capítulo, é exposta a metodologia aplicada no trabalho.

No quarto capítulo, serão expostas a apresentação e a análise dos dados coletados na Organização Militar em estudo.

Por fim, o quinto capítulo encerra o presente trabalho, apresentando a conclusão da pesquisa, com as devidas sugestões e recomendações.

1.1 Problema

Nos últimos anos, no Brasil, a Administração Públicas tem vivenciado uma série de dificuldade para flexibilizar suas aquisições de bens e serviços comuns e tornar a gestão de contratos administrativos mais ágeis em todas as esferas de governo, tendo diversos desperdícios financeiros que poderiam ser minimizados com uma ferramenta de licitação mais dinâmica, transparente e flexível. Pois a experiência com sistemas tradicionais de licitação tem como características marcantes a lentidão, a burocracia e o alto custo para Poder Público.

Diante das dificuldades que a Administração Pública tem enfrentado, somado a um cenário de crises econômicas, onde os recursos orçamentários disponíveis têm sido contingenciados, buscar através de estudos, mecanismos que proporcionem maior economia e maior eficiência no procedimento Licitatório para driblar situações adversas, como falta de recursos financeiros, materiais e de pessoal. Levando em consideração que a Administração deve respeitar os princípios constitucionais na gestão pública e na aquisição de bens e serviço, sem deixar de executar todos os procedimentos obrigatórios impostos pela legislação na gestão de compras e aquisição de bens e serviços comuns.

Esta pesquisa tem as perspectivas do setor de aquisições da Administração Pública Federal, especificamente a primeira Unidade Logística do Comando Militar do Oeste (18º Batalhão Logístico). Nesta unidade escolhida será feita a análise da aquisição de material de uso frequente, separando por modalidades de licitação, especialmente a do Pregão Eletrônico com a utilização do Sistema de Registro de Preços para verificar se realmente essa ferramenta oferece flexibilidade, transparência e economia na gestão de compras do setor público.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo Geral

Este trabalho tem como objetivo geral a análise da utilização do pregão e do Sistema de Registro de Preços como ferramenta de gestão e apontar as contribuições para gestão pública.

1.2.2 Objetivos Específicos

- Vincular a Controladoria no processo de licitação;
- Demonstrar a importância do Orçamento como subsídio ao planejamento e correspondente efetivação de aquisição de produtos e serviços através do processo de licitação;
 - Diferenciar a modalidade de Pregão dos outros procedimentos licitatórios;
 - Identificar os aspectos favoráveis, particularmente economia, que o pregão eletrônico apresenta na aquisição de materiais no âmbito do 18º B Log;
 - Apontar as exigências para implantação do SRP, motivadas com referencial teórico;
 - Alinhar os procedimentos adotados pela Administração Pública na compra de materiais de uso comum, utilizando-se da Licitação na modalidade do Pregão Eletrônico e Sistema de Registro de Preços;

1.3 Justificativa

Na Administração Pública, justifica-se a utilização do pregão eletrônico, por ser uma ferramenta, que tem sido reconhecido por estudiosos do direito administrativo e legisladores como um instrumento que promove segurança e transparência no processo de aquisição bens e contratação de serviços, inibindo significativamente o favorecimento e os apadrinhamentos políticos, a formação de cartéis, fraudes, reduzindo o desvio do dinheiro público. Para Marçal Justen Filho, quanto mais se amplia o uso Pregão Eletrônico, consegue-se o redesenho do processo de compra no Órgão Público:

(...) Garantindo a efetiva redução de custos de materiais e serviços adquiridos, contribuindo ainda, para melhoria do relacionamento comercial e desenvolvimento de fornecedores, além de trazer maior eficiência nos procedimentos administrativos e conseqüentemente, maior transparência no processo de compras para sociedade, garantindo assim, simplificação nos processos tradicionais, representando para administração pública, uma melhor adequação à Lei, na realidade, esta nova modalidade de licitação vem sendo reconhecida pelos legisladores da atualidade como sendo nova modalidade de licitação, desta forma, alterando a lei das licitações. (JUSTEN FILHO, 2005, p. 278)

O pregão eletrônico, tem se destacado como uma das principais ferramentas para reduzir os custos, agilizar a aquisição de bens e serviços na gestão pública. Portanto, a pesquisa se faz relevante, pois, a aplicação do pregão eletrônico na gestão pública tem influenciado de forma positiva nas aquisições e contratações feitas pelo Estado, apresentando vantagens que podem ser explorados em benefício dos entes públicos e da própria população, principalmente pelas características singulares do pregão eletrônico, como agilidade, maior transparência, economia, menor burocracia, publicidade e eficiência no processo de compra e contratação de serviços.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo buscaremos recordar o pensamento de diversos autores que tratam sobre o tema proposto e definir uma base teórica que fundamentem este trabalho, buscando caracterizar a Modalidade do Pregão Eletrônico e o SRP como uma ferramenta importante para Gestão Pública.

A revisão da literatura inicia-se com conceitos de controle interno, abordando seus objetivos e princípios gerais.

2.1 Controle Interno

Para o estabelecimento de metas e objetivos, as organizações devem adotar ações que aumentem a probabilidade de serem alcançadas, e isso se torna possível através de um controle interno adequado.

2.1.1 Conceitos de Controle Interno

Segundo Lima; Castro (2003) o controle interno divide-se em controle interno contábil e controle interno administrativo.

Controle Interno Contábil: compreende o plano da organização e todos os procedimentos diretamente relacionados com a salvaguarda de ativos e a fidedignidade dos registros financeiros; e

Controle Interno Administrativo: compreende o plano da organização e todos os métodos e procedimentos referentes principalmente à eficiência operacional e à obediência às diretrizes administrativas, que normalmente se relacionam apenas indiretamente com os registros contábeis e financeiros (LIMA; CASTRO, 2003, P. 64-65).

Para Almeida (1996, p.50), “o controle interno representa em uma organização o conjunto de procedimentos, métodos ou rotinas com os objetivos de proteger os ativos, produzir dados contábeis confiáveis e ajudar a administração na condução ordenada dos negócios da empresa”. O autor cita além dos métodos e procedimentos, a importância do controle interno para a proteção dos ativos de uma organização, salvaguardando o seu patrimônio, pois um controle eficiente e adequado evita-se desvios de materiais dentro de uma organização.

Attie (2000, p.110) cita o conceito de controle interno da seguinte forma:

O controle interno compreende o plano de organização e o conjunto coordenado dos métodos e medidas, adotados pela empresa, para proteger seu patrimônio, verificar a exatidão e a fidedignidade de seus dados contábeis, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão à política traçada pela administração.

Após conceituar controle interno, Attie (2000) analisa cada parte do conceito exposto acima, dizendo que Plano de Organização é o modo pelo qual se organiza um sistema, que métodos e medidas são ferramentas que estabelecem os caminhos e os meios de comparação e julgamento para se chegar a determinado fim,

esclarece que eficiência operacional compreende a ação a ser posta em prática nas transações realizadas pela empresa.

Sendo assim, Attie (2000) define controle interno como sendo todos os meios planejados numa empresa para dirigir, restringir, governar e conferir suas várias atividades com o propósito de fazer cumprir seus objetivos.

Diante destes conceitos, é importante ressaltar que o controle interno não é somente um sistema de rotinas e procedimentos burocráticos que tenha que ser implantado como em livros e normas para que seja eficiente, mas sim procedimentos condizentes com as necessidades de cada organização, atendendo suas peculiaridades, como em organizações do Exército Brasileiro, que difere em alguns aspectos de uma organização civil.

2.1.2 Objetivos do Controle Interno

O Controle Interno tem como objetivos proteger os ativos, produzir dados confiáveis ajudando a Administração na condução ordenada dos trabalhos, fazendo-se dessa forma indispensável em todas as divisões de uma Organização Militar.

Para Fayol (1981, p. 139) o controle tem por objetivo “assinalar as faltas e os erros a fim de que se possa repará-los e evitar sua repetição”. Desta forma, o controle interno não só fiscaliza como orienta as atividades, a fim de que se possam corrigir eventuais erros.

Os objetivos do controle interno podem ser analisados, conforme Attie (2000, p.117), com a segregação em quatro tópicos básicos, quais sejam:

- A salvaguarda dos interesses da empresa;
- A precisão e a confiabilidade dos informes e relatórios contábeis, financeiros e operacionais;
- O estímulo à eficiência operacional e
- A aderência às políticas existentes.

Desta forma, conhecendo os objetivos do controle interno, é possível afirmar que estes visam à configuração de segurança adequada às atividades praticadas dentro de uma organização, sendo indispensável para que as Organizações

Militares possam atingir seus objetivos de forma satisfatória. Os principais aspectos a serem observados em relação aos objetivos do controle interno estão representados pelo seguinte fluxograma:



Figura 1: Objetivos do Controle Interno e suas Características.
Fonte: Elaborado pelo autor

Por fim, Attie (2000, p.114), define de forma clara os principais aspectos referentes a um sistema adequado de controle:

Um sistema de controle interno bem desenvolvido pode incluir o controle orçamentário, custos-padrão, relatórios operacionais periódicos, análises estatísticas, programas de treinamento de pessoal e, inclusive, auditoria interna. Pode também, por conveniência, abranger atividades em outros campos, como por exemplo, estudos de tempos e movimentos, e controle de qualidade.

Neste contexto o autor cita dentre outros, a importância do treinamento de pessoal, pois de nada adianta um sistema de controle interno eficiente e adequado se não existir pessoal qualificado para a sua execução.

2.1.3 Princípios Gerais do Controle Interno

Os princípios devem ser adotados de maneira a prevenir erros involuntários, irregularidades e desperdícios dentro de uma Organização. Assim, é de

responsabilidade da Organização, o estabelecimento e a manutenção do sistema de controle interno adequado as suas necessidades. Para Sá (1993, p. 112), são considerados princípios fundamentais:

- a) Existência de um plano de organização com uma adequada distribuição de responsabilidades;
- b) Regime de autorização e de registros capazes de assegurar um controle contábil sobre os investimentos, financiamentos e sistemas de resultados da empresa (custos e receitas), ou de metas das instituições (orçamentos);
- c) Zelo do elemento humano no desempenho das funções a ele atribuídas;
- d) Qualidade e responsabilidade do pessoal em nível adequado.

Esses são exemplos de alguns princípios fundamentais para a implementação de um sistema de controle interno eficiente. Cada organização deve avaliar e deduzir os que melhor se adequam a realidade da organização.

2.1 Gestão Logística

A Gestão Logística na gestão pública é vista por diversos autores como uma ferramenta indispensável e diretamente relacionada com diversos processos da Administração Pública, sem a qual dificilmente ela conseguiria atingir seus objetivos. Dentre as diversas ações que o Estado deve promover para o bem da sociedade, ela como gestor dos bens público deve zelar pela economicidade e pela eficiência nos diversos processos da organização. Quando Rosa fala da Logística, a define da seguinte forma:

A logística é definida como a colocação do produto certo, na quantidade certa, no lugar certo, no prazo certo, na qualidade certa, com a documentação certa, ao custo certo, produzindo no menor custo, da melhor forma, deslocando mais rapidamente, agregando valor ao produto e dando resultados positivos aos acionistas e clientes. (ROSA, 2010, p.17)

Desta forma, não se pode deixar de considerar que a logística é uma atividade relacionada com Administração Pública no que tange a suprimento de suas necessidades básicas para realização de sua atividade fins, podemos considerar como exemplos o suprimento de remédios de um hospital público, alimentos para merenda escolar de uma escola, veículos para a polícia realizar o patrulhamento nas cidades, etc. A Administração quando visa à aquisição de bens e serviços, conforme a legislação deve respeitar os princípios da Administração Pública como Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade, Eficiência e Efetividade, como também ao

princípio da Isonomia, sempre optando pela escolha da proposta mais interessante para o Estado.

2.2 Licitação

A Administração Pública, diferente do Setor Privado, não tem liberdade na hora de contratar serviços, adquirir, alienar e locar bens, ou contratar obras, pois o Poder Público, para realizar esses procedimentos, precisa observar rigorosamente a Legislação. A Licitação é definida por Celso Antônio Bandeira de Mello da seguinte forma:

Licitação – em suma síntese - é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir. (MELLO, 2010, p.528)

A Licitação é vista como procedimento pela qual a Administração Pública adquire bens e serviços, realiza obras, alienações e locações que devem obedecer aos princípios constitucionais. Devendo ainda observar o economicidade, legalidade da despesa, razoabilidade e motivação dos atos administrativos. Sua principal finalidade é selecionar a proposta mais vantajosa para contratação pela Administração Pública conforme regras e parâmetros anteriormente estabelecidos no edital de convocação, e principalmente, sem deixar de observar as regras impostas pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei 8666/93). Segundo Rosa o termo Licitação:

é o procedimento ditado pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos, por meio do qual a Administração Pública deve realizar o processo de compra. A licitação, regida por lei, tem por objetivo garantir que seja respeitado o princípio da isonomia e a garantia da escolha da proposta mais interessante para a Administração Pública, assegurando oportunidades iguais para todos os fornecedores. (ROSA, 2010, p.101)

As mudanças que ocorreram no mercado globalizado nos últimos anos, exigiram do Estado uma postura dinâmica em busca do corte de gastos, redução de custos e despesas em suas diversas atividades. Em busca desse objetivo o Estado

lança mão de recursos que deram aos seus gestores a utilização eficiente do dinheiro público, com mais clareza e publicidade, sendo um dos principais instrumentos a licitação em suas diversas modalidades.

A legislação exige que a licitação permita igualdade de oportunidade entre os interessados em contratar com o Estado, além de possibilitar a escolha da melhor proposta entre vários fornecedores para administração, proporcionando o tratamento igualitário entre os interessados em contratar com o Estado, além de funcionar como mecanismo de controle dos recursos público, evitando-se desvios por parte dos gestores, principalmente a corrupção, o desvio do dinheiro público, direcionando a verbas públicas para sua verdadeira finalidade.

2.2.1 Modalidades de Licitação

A lei de licitações define as diversas modalidades de licitação que a administração poderá utilizar e determina os critérios e a forma específica que ela poderá ser conduzida. Um dos primeiros critérios para a escolha da modalidade é o valor estimado para contratação, sendo exceção a esse critério apenas a modalidade de pregão, por não estar limitado a valores.

Conforme a Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1993, as modalidades de licitação admitidas são exclusivamente as seguintes:

- ✓ Concorrência: modalidade da qual podem participar quaisquer interessados que na fase de habilitação preliminar comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução do objeto da licitação
- ✓ Tomada de preço: modalidade realizada entre interessados devidamente cadastrados ou que atendem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.
- ✓ Convite: modalidade realizada entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em

numero mínimo de três pela unidade administrativa a qual fixará em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas.

- ✓ Concurso: modalidade realizada entre quaisquer interessado para escolha de trabalho técnico, científico ou artísticos, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes do edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias.
- ✓ Leilão: modalidade da qual podem participar quaisquer interessados para venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor de avaliação.
- ✓ Pregão: modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública. Os licitantes apresentam suas propostas de preço por escrito e por lances verbais, ou via internet, independentemente do valor estimado da contratação.

Segundo o portal da transparência do Governo Federal, dentre as várias modalidades de licitação o Pregão é uma das modalidades mais utilizadas pela Administração Pública, tendo principal destaque por promover maior agilidade, redução da burocracia e por não limitação de valor para contratação.

2.2.2 Modalidade do pregão

O Pregão é considerado a sexta modalidade de Licitação, sendo ainda considerada nova modalidade de licitação, regulamentada pela Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, onde a emenda relata que ela foi instituída com amplitude para todas

as esferas, para aquisição de bens e serviços comuns. Meirelles quando fala sobre a Modalidade do Pregão faz as seguintes considerações:

Pregão é nova modalidade de licitação regulada pela Lei 10.520, de 17.7.2002, cuja ementa diz o seguinte: "institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns". Trata-se de norma geral de licitação, porque editada com fundamento no art. 22, XXVII, da Constituição Federal, sendo de aplicabilidade válida para todas as esferas. (MEIRELLES, 2010, p. 129)

Portanto para aquisição de bens e serviços comuns, deverá ser utilizada a modalidade do Pregão, já para as outras aquisições deverão ser utilizado às modalidades tradicionais de licitação relacionadas art. 22 da Lei 8.666/93 obedecendo aos limites financeiros previstos no art. 23 da mesma lei.

2.2.3 Benefícios do pregão

O Pregão é uma das modalidades de licitação destinadas à contratação de bens e serviços comuns, esta modalidade é disciplinada pela Lei nº 10.520/02, tem como característica o julgamento das propostas anterior a fase de habilitação ao certame, permitindo ainda que os licitantes renovem as suas propostas em cada lance vencido. Conforme pensamento de Motta o pregão apresenta as seguintes vantagens:

As principais vantagens que se pode aquilatar, na leitura plana da Lei, seria a redução de tempo e de custos, com a inversão de fases e certamente o incremento do número de concorrentes, em razão da disputa-aberta, com maior flexibilidade de documentação e eliminação de ritos (...) (MOTTA, 2005, p. 935)

Segundo a Apostila Curso de Formação de Pregoeiros da ENAP (2003, p.10), o Pregão se destaca das demais apresentando diversas vantagens:

1- Não tem limitação de valor para contratação, tal qual a modalidade de concorrência, tomada de preços e convite, que via de regra, devem respeitar valores pré-estabelecidos que acabam limitando a capacidade de contratação da Administração Pública;

2- permite maior competitividade, redução da burocracia, maior transparência e rapidez processual;

3- aumenta a oportunidade de negócio com a administração, possibilitando a participação de maior número de empresas na licitação;

4- ainda reduz o custo e prazo da disponibilização dos serviços públicos.

O Pregão, na forma eletrônica, conforme disposto na Lei nº 10.520/02 e entendimento do TCU, não se aplica para obras de engenharia e serviços de engenharia não comuns; nas locações imobiliárias; e alienação em geral, tendo a sua aplicação obrigatória nas licitações de bens e serviços comuns, excetuando-se em caso de comprovada inviabilidade que deverá ser justificada pela autoridade competente.

2.4 Pregão Eletrônico

Em conformidade com o Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, o pregão eletrônico pode ser conceituado como a forma eletrônica, no qual a modalidade de licitação é do tipo menor preço, geralmente utilizada quando a disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistemas que promova interface e comunicação pela internet. Hely Lopes Meirelles faz a seguinte consideração sobre a licitação de menor preço:

Na licitação de menor preço o que a Administração procura é simplesmente, a vantagem econômica na obtenção da obra, do serviço, da compra. A licitação de menor preço é a comum: os demais tipos atendem a casos especiais da Administração. É usual na contratação de obras singelas, de serviços que dispensam especialização, na compra de materiais e gêneros padronizados. Nesse tipo de licitação o menor preço é fator decisivo de julgamento, por mínima que seja a diferença. Atentar para o art. 15, II, dispondo que as compras, sempre que possível, deverão ser processadas pelo Sistema de Registro de Preços. (MEIRELLES, 2010, p. 204)

Além de ser um procedimento que permite aos licitantes encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico, permite que durante o transcurso da sessão pública, os licitantes recebam informações em tempo real, do valor dos lances oferecidos, podendo oferecer outro de menor valor, recuperando ou mantendo a vantagem sobre os demais licitantes, podendo baixar seu último lance

ofertado. Para Meirelles (2010 p. 230), diferentemente das outras espécies de licitação, em que a modalidade é estabelecida em função do valor do objeto licitado, o pregão destina-se à aquisição de bens e serviços comuns. Para melhor entendimento do que vem a ser bens e serviços comuns, vejamos as considerações que Meirelles destaca:

(...) o pregão destina-se à aquisição de bens e serviços comuns. Nos termos do citado diploma, consideram-se bens e serviços comuns aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (art. 1º, § 1º). O conceito legal é insuficiente, visto que, a rigor, todos os bens licitados devem ser objetivamente definidos em descrição sucinta e clara (Lei 8.666, de 1993, art. 40, I). É preciso, então, verificar, no diversos casos concretos, a utilidade da contratação de certo objeto por pregão. (MEIRELLES, 2010, p. 130)

Inicialmente instituído por intermédio de Medida Provisória, o pregão eletrônico, além de trazer mais economia, agilidade e desburocratização, traz juntamente o emprego da tecnologia da informação, os lances ocorrem através da Internet, meio este que permite maior rapidez e publicidade, tornando-se a modalidade muito apreciada pela Administração Pública, substituindo vantajosamente o tradicional convite. Gasparini define ao pregão da seguinte forma:

Portanto, pregão é o procedimento administrativo mediante o qual a pessoa obrigada a licitar, seleciona para a aquisição de bens comuns ou para a contratação de serviços comuns, dentre as propostas escritas, quando admitidas, melhoráveis por lances verbais ou virtuais, apresentadas pelos pregoantes em sessão pública presencial ou virtual, em fase de julgamento que ocorre antes da fase de habilitação. (GASPARINI, 2007, p. 38)

A modalidade de licitação do pregão eletrônico foi instituída pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, esta modalidade licitatória junto com as demais modalidades trouxe aos administradores públicos, maior eficiência nas ações de aquisição de bens e serviços, considerados comuns, através da competitividade e agilidade dos contratos públicos. O pregão eletrônico é regulamentado pelo Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005.

2.4.1 Princípios básicos do Pregão Eletrônico

Para se verificar os critérios de escolha para a utilização do pregão eletrônico a Lei das Licitações e Contratos no seu Art. 23, inciso I, define limites econômicos a fim de que se possa estabelecer a modalidade de licitação (concorrência, tomada de

preços, convite, concurso ou leilão) que melhor se verifique as hipóteses de contratação de obras ou de serviços de engenharia; e, de igual modo, delimita no inciso II, os valores limítrofes para os casos de aquisições e serviços não abrangidos pelo inciso primeiro.

Desta forma a aplicação do pregão eletrônico não se determina pelos limites econômicos definidos na Lei nº 8.666/93; a utilização do pregão é determinada pela natureza comum do bem ou serviço que necessita da Administração Pública, assim, o pregão eletrônico, ao contrário do que a norma legal prevê para as modalidades comuns, não se submete aos limites econômicos.

O pregão pode e deve ser utilizado em qualquer valor estimado da contratação a ser celebrada entre o licitante vencedor e a Administração. Desta forma, é aplicável o pregão eletrônico na hipótese em que a Administração Pública intenciona adquirir bem ou execução de serviço caracterizado como comum, sua aplicação é obrigatória, conforme regulamenta o Decreto Federal nº 5.450/05.

Ainda no Decreto Federal acima, no Art. 5, condiciona a licitação na modalidade de pregão aos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, bem como aos princípios correlatos da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.

Entretanto, a adoção do critério do menor preço não obriga a Administração Pública a efetuar contratos com licitantes que ofereçam produtos destituídos de qualidade, nem acarreta que sejam vedadas inclusões no instrumento convocatório relacionadas a fatores não diretamente vinculados ao menor preço. Isso pode ser constatado na leitura do parágrafo primeiro do Decreto nº 5.450/05.

Conforme o parágrafo único do Art. 17 do Decreto nº 7.581/11, as propostas que não estejam de acordo com os requisitos mínimos de qualidade constantes do instrumento convocatório não serão classificadas. Dessa forma, dentre as propostas que se enquadram dentro dos requisitos mínimos de qualidade, se sagrará vencedora aquela que for de menor preço. De maneira diferente do que ocorre, por exemplo, numa licitação tipo técnica e preço, em que o critério técnico é levado em consideração para que seja selecionada a proposta vencedora, assim sendo, mesmo que nessa hipótese haja uma proposta de menor preço, esta pode não ser classificada como vencedora em virtude de não atender aos critérios técnicos

delimitados no edital, então ocorrerá de a classificação final consagrar a proposta que fizer a conjunção entre a vantagem técnica e a vantagem financeira.

2.4.2 Principais características do Pregão

É importante termos as características do pregão, por ser uma das modalidades de licitação muito utilizada nos últimos anos, ela apresenta algumas características peculiares. Segundo a Apostila Curso de Formação de Pregoeiros da ENAP, as principais características do Pregão são:

Inversão das fases da licitação – primeiramente são enviadas as propostas e os lances, posteriormente realiza-se a fase de habilitação. Deste modo, será examinada somente a documentação do licitante que tenha apresentado o melhor preço final.

Possibilidade de leilão reverso, ou seja, observado o menor preço proposto, os licitantes poderão enviar outros lances.

Prazo para abertura da licitação de, no mínimo, 8 (oito) dias úteis. Utilização de meios eletrônicos para o procedimento.

Pode ser aplicado a qualquer valor estimado de contratação, de forma que constitui alternativa a todas as modalidades de licitação.

Destina a garantir por meio de disputa justa entre os interessados, a compra mais econômica, segura e eficiente.

Admite como critério de julgamento da proposta somente o menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e os parâmetros de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no edital. (Apostila Curso de Formação de Pregoeiros da ENAP, 2003, p. 5)

A lei de licitação exige que para o julgamento das propostas, sejam fixados critérios objetivos que permitam aferir a melhor proposta com o menor preço, sem deixar de levar em conta as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições que deverão estar explícito no edital.

O órgão licitante deverá garantir a segurança do processo licitatório lançando mão de recursos de criptografia e de autenticação quando necessário para o andamento das etapas do certame.

2.4.3 Obrigatoriedade do Pregão Eletrônico

O Decreto Federal nº 3.555/00 (2000) delimitou a utilização do pregão quando, em seu artigo 3º, enunciou que os contratos celebrados pela União, para a aquisição de bens comuns ou contratação de serviços comuns serão precedidos, prioritariamente, de licitação na modalidade de pregão. Por sua vez, o artigo 4º, do Decreto nº 5.450, de 2005, veio delinear de forma incisiva o entendimento quanto à utilização obrigatória do pregão eletrônico como modalidade licitatória exclusiva para aquisição de bens comuns e contratação de serviços comuns:

Art. 4º Nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

§1º O pregão deve ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente. (BRASIL, 2005).

Assim o dispositivo torna a utilização do pregão obrigatória, no âmbito da Administração Pública Federal direta e indireta, quando o desejado é bem ou serviço comum.

2.4.4 Controvérsia das normas sobre Pregão Eletrônico

Uma das controvérsias que surge com a exigência da própria legislação que propõe no Decreto Nº 5.450/05, no Art. 1º, a modalidade de licitação pregão, na forma eletrônica, destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União, e no Art. 2º do mesmo Decreto, o pregão, na forma eletrônica, tem que ser na modalidade de licitação do tipo menor preço. Na Lei nº 10.520/02 afirma que os bens e serviços comuns, quando licitados através da modalidade de pregão, o critério de julgamento será obrigatoriamente o de menor preço consoante o estatuído no inciso X do artigo 4º da mesma Lei.

O legislador quando fala em bens e serviços comuns, faz referência aos produtos cuja escolha pode ser feita tão somente pela escolha do menor preço ofertado, por tratar-se de produtos que são comparáveis entre si. Por ser encontrado no mercado com facilidade. O bem ou o serviço será comum quando for possível

estabelecer mediante especificações utilizadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho peculiares ao objeto.

O legislador buscou ainda, através da lista anexa ao Decreto nº 3.555/00 definir os bens ou serviços que seriam comuns, devido à falta de clareza de inúmeros produtos e objetos a serem licitados, mas essa lista acabou sendo considerado meramente como um exemplo dos produtos que são considerados comuns, em vista da impossibilidade de se listar tudo que vem a ser comum. Logo, acaba ficando para o gestor público, decidir pela modalidade pregão sempre que o objeto for considerado comum, desde que ele não deixe de escolher a proposta mais interessante para a Administração Pública. Mesmo assim, o gestor é obrigado, pela própria legislação, a justificar a escolha, quando ela não recair sobre a modalidade do pregão, de forma motivada e circunstanciada.

Para maior esclarecimento sobre bens e serviços comuns, destacamos o voto do eminente Ministro Benjamin Zymler no Acórdão 313/2004:

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

Ainda que o serviço de informática não seja destacada no anexo II do Decreto Federal nº 3.555/00, dentre os elencados como bens e serviços comuns, o mesmo, poderá ser licitado através da modalidade de pregão, portanto, o certame deverá obrigatoriamente adotar o critério de menor preço. Em contra partida, vem o § 4º do Art. 45 da Lei nº 8.666/93, juntamente com as disposições do Decreto Federal nº 1.070/94, preceituar que as licitações de bens e serviços de informática deverão ser julgadas pelo critério da técnica e preço. Dessa forma, percebemos claramente uma contradição entre as normas supracitadas.

A Lei nº 10.520/02 faculta ao Gestor Público valer-se da modalidade do pregão para licitar bens e serviços comuns de modo geral, incluindo bens e serviços de informática, o que necessariamente deve ser feito sob o critério do menor preço. Por outro lado, o § 4º do Art. 45 da Lei nº 8.666/93 e as disposições do Decreto Federal nº 1.070/94 determinam que, para a licitação de bens e serviços de

informática em geral, seja utilizado o critério da técnica e preço, que é incompatível com a modalidade pregão.

O Tribunal de Contas da União, busca dirimir esse conflito, considerando implicitamente a hierarquia da Superioridade da Lei e a Lei mais recente. Dessa forma destaca-se conclusão e voto do eminente Ministro Benjamin Zymler no Acórdão 313/2004:

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

O legislador busca resolver o conflito inserindo através da Lei n.º 11.077, de 2004, que inseriu § 3º no o art. 3º da Lei n.º 8.248/ 1991, incluiu no rol dos bens e serviços comuns os bens e serviços comuns de informática e automação, verbis:

§ 3o A aquisição de bens e serviços de informática e automação, considerados como bens e serviços comuns nos termos do parágrafo único do art. 1o da Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002, poderá ser realizada na modalidade pregão, restrita às empresas que cumpram o Processo Produtivo Básico nos termos desta Lei e da Lei no 8.387, de 30 de dezembro de 1991.

Quando o produto ou serviço de informática possuem padrões e características que podem ser objetivamente definidos em edital, conforme é determinada na Lei 10.520/02, a Modalidade Pregão poderá ser utilizado, este é o pensamento do Tribunal de Contas da União quando delibera em seu Acórdão 1182/2004/Plenário da Seguinte posicionamento:

Realize procedimento licitatório na modalidade pregão sempre que os produtos e serviços de informática possuam padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, com base em especificações usuais no mercado, conforme prevê o art. 1º, parágrafo único, da Lei 10.520/2002, haja vista a experiência que a Administração Pública vem granjeando na redução de custos e do tempo de aquisição de bens, adquiridos por intermédio daquela espécie de certame público. (DELIBERAÇÃO DO TCU)

Dessa forma, conforme deliberação do TCU, a Administração Pública goza da liberdade de realizar a modalidade de pregão ou das modalidades tradicionais, para aquisição de bem e serviços de informática considerados comuns. Desde que

obedeça a Legislação que melhor se enquadre. Caso opte pelo pregão, a licitação será obrigatoriamente julgada pelo menor preço, e se optar por outras modalidades deverá optar pelo critério da técnica e preço, conforme o entendimento do Tribunal de Contas da União.

Outra controvérsia, que pode ser destacado, surge com o Decreto nº 5.450/05, que tem como função a regulamentação do Pregão na Modalidade Eletrônica, que no seu Art. 6, limita a aplicabilidade e a Modalidade de Pregão Eletrônico, proibindo a sua utilização nas contratações de obras de engenharia, locações imobiliárias e alienações em geral. Enquanto entendimento predominante considera que a Lei 10.520/02 não proíbe em nenhum momento a contratação de obras de engenharia por Pregão, inclusive na modalidade eletrônica, dessa forma, o Decreto nunca poderia ter determinado a proibição em seu artigo 6º, como podemos observar no artigo da Lei 10.520/02 abaixo:

“Art. 6o A licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica, não se aplica às contratações de obras de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral.”

Como qualquer Decreto tem apenas a função regulamentar, no artigo supracitado, percebemos que o decreto extrapola sua atuação, proibindo a contratação de obras de engenharia por Pregão Eletrônico, pois por força constitucional somente à Lei compete inovar o ordenamento jurídico, podendo extinguir ou criar direitos e obrigações, como pressuposto do princípio da legalidade. Diante do que determina a Carta Magna, o Decreto não reúne força para criar proibição que não esteja prevista em Lei, e no momento que ele inova o ordenamento jurídico, padece de vícios que acaba tornando esse diploma legal inconstitucional. Portanto, o Decreto nº 5.450/05, como norma regulamentar, ao proibir a contratação de obras e serviços de engenharia pelo Pregão Eletrônico, carece de fundamento de validade, visto que não se coadunam com a Lei nº 10.520/02. Em conformidade com esse pensamento Meirelles (2010, p. 130) comenta sobre a Lei nº 10.520/02: “Esta lei, Válida para União, Estados, Distrito Federal e Municípios, estabelece *normas gerais de licitação na modalidade de pregão*, admitindo-se a edição de normas suplementares nas diversas esferas, desde que não contrariem o quanto lá disposto.”

No entendimento mais recente do TCU, na Lei nº 10.520/02, Não existe vedação à licitação de serviços de engenharia por pregão, tendo apenas como condição a configuração do objeto da licitação como bens ou serviço comuns, conforme retratado na Súmula 257: “O uso do pregão nas contratações de serviços comuns de engenharia encontra amparo na Lei nº 10.520/2002.”

2.5 Sistema de Registro de Preços – SRP

O Decreto nº 3931/2001 que regulamenta o Sistema de Registro de Preço – SRP, em seu texto a define como um conjunto de procedimentos para realizar o registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisições de bens para contratação futura. Sendo que o registro deve ser precedido de licitação que pode ser realizado nas modalidades de concorrência ou pregão. Para Celso Antônio Bandeira de Mello o “registro de preços” é:

um procedimento que a Administração pode adotar perante compras rotineiras de bens padronizados ou mesmo na obtenção de serviços. Neste caso, como presume que irá adquirir os bens ou recorrer a estes serviços não uma, mas múltiplas vezes, abre um certame licitatório em que o vencedor, isto é, o que ofereceu a cotação mais baixa, terá seus preços “registrados”. Quando a promotora do certame necessitar destes bens ou serviços irá obtê-los, sucessivas vezes se for o caso, pelo preço cotado e registrado. (MELLO, 2010, p. 575)

O Sistema de Registro de Preços oferece como vantagem a possibilidade de aquisição imediata de produtos e serviços com preços e condições já comprovadas no mercado.

Para elaboração do Sistema de Registro de Preço o órgão interessado deverá adotar primeiramente um conjunto de procedimentos para registro de preços relativos aos valores para aquisição e locação de bens e prestação de serviços para contratação futuras, o qual deverá ser por meio de uma única licitação, na modalidade de concorrência ou pregão, onde as empresas interessadas registrarão em ata específica preço e prazos para disponibilizarem os bens e serviços, com esse registro os órgãos e entidades que integram a Ata terão a facilidade de contratar e adquirir quando melhor lhes convierem. Para Meirelles o preço pode ser definido da seguinte forma:

Preço é a contraprestação pecuniária do objeto da licitação. O preço pode ser global ou unitário; fixo ou reajustável; único ou com aditamento de parcelas variáveis, tudo dependendo do que constar do edital ou do convite para a licitação. (MEIRELLES, 2010, p. 130)

Geralmente o preço registrado na Ata e a indicação dos respectivos fornecedores serão divulgados em órgão e entidades participantes do registro de preços ou a qualquer outro órgão ou entidade da administração, mesmo que não tenha participado do certame licitatório. O registro de preços torna possível aos órgãos da Administração Pública, tanto na administração pública federal, estadual e municipal, a contratação e adesão com maior rapidez aos produtos e serviços previstos na Ata de Registro de Preços. Além dessa vantagem, podemos ainda considerar: a redução de custos operacionais; a otimização do processo de contratação pela administração; a realização de licitação centralizada em unidades Gestoras “Órgão Gerenciador” beneficiando as outras unidades “Órgão Participantes”; redução de número de processos licitatórios; economia de escala; redução de custo e respaldo para aquisições parceladas.

O conforme o Art. 2º do Decreto nº 3.931/2001 o SRP será utilizado terá preferência de utilização nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes;

II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e

IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.

Cabe ainda ressaltar que o SRP não é uma nova modalidade de licitação, mais sim uma nova sistemática que utiliza uma modalidade já existente para selecionar a proposta mais vantajosa registrada no registro de preço podendo ser utilizado para contratação de bens e serviços de informática, desde que obedecida à legislação vigente e quando devidamente justificada e caracterizada a vantagem econômica.

2.5.1 Características do SRP

O órgão/entidade que desejar implementar o SRP, deverá realizar a licitação na modalidade de concorrência (art. 15, § 3º, inc. I, Lei nº 8.666/93) ou de pregão (art. 11, Lei nº 10.520 /2002), na forma presencial ou eletrônica, sempre do tipo menor preço, precedida de ampla pesquisa de mercado. No entanto, somente nos casos excepcionais poderá ser adotado, a modalidade de concorrência, o tipo técnica e preço, sempre a critério do órgão gerenciador e mediante despacho devidamente fundamentado da autoridade máxima do órgão/entidade.

Observa-se que na Administração, quando na aquisição de bens e na contratação de serviços, a utilização do SRP, torna possível a subdivisão da quantidade total do item em lotes, fazendo-se necessário a apenas a comprovação técnica e a viabilidade econômica, que possibilite maior competitividade, sem deixar de observar a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega e a prestação do serviço.

A Administração, quando da aquisição de bens ou contratação de serviços, poderá subdividir a quantidade total do item em lotes, sempre que comprovado técnica e economicamente viável, de forma a possibilitar maior competitividade, observado, neste caso, dentre outros, a quantidade mínima, o prazo e o local de entrega ou de prestação dos serviços.

No parágrafo único do Art. 5º do decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, fala que:

“No caso de serviços, a subdivisão se dará em função da unidade de medida adotada para aferição dos produtos e resultados esperados, e será observada a demanda específica de cada órgão ou entidade participante do certame. Nestes casos, deverá ser evitada a contratação, num mesmo órgão e entidade, de mais de uma empresa para a execução de um mesmo serviço em uma mesma localidade, com vistas a assegurar a responsabilidade contratual e o princípio da padronização.”

Dessa forma, mesmo com a existência de preços registrados a Administração não é obrigada a firmar a contratação que deles surgir, Souto e Garcia (2007, p. 240), por exemplo, “opinam pela discricionariedade, mas defendem que a decisão de não adotar deve ser motivada e justificada em razão de a lei (art. 15) e o decreto regulamentador (art. 2º)”, sendo-lhe facultada a realização de licitação específica

para a aquisição da mercadoria ou serviço pretendido, desde que assegurado ao fornecedor registrado e preferência de fornecimento em igualdade de condições.

2.5.2 Procedimentos e Função dos Participantes do SRP

A legislação exige que para o Registro de Preço, a licitação seja precedida de ampla pesquisa de preço no mercado e de consulta no Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais e o módulo Sistema de Preço Praticado, tendo como principal objetivo subsidiar o gestor, a cada processo, na estimativa da contratação e antes da respectiva homologação, para confirmar se o preço a ser contratado é compatível com o praticado pela Administração Pública.

A Lei nº 8.666/93 orienta como funcionará a licitação com o Sistema de Registro Preços em seu artigo 15, II, §§ 1º, 2º, 3º, I, II, III, e, §§ 4º, 5º e 6º. Vejamos:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

§ 1o O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2o Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3o O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

§ 4o A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

§ 5o O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

§ 6o Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

Cada órgão ou entidade participante do certame deverá realizar o levantamento da demanda específica de sua unidade. Neste caso, o decreto nº 3.931/01 determina que deve ser evitada a contratação, num mesmo órgão e entidade, de mais de uma empresa para a execução de um mesmo objeto em uma mesma localidade, com objetivo de assegurar a responsabilidade contratual e o princípio da padronização.

Ainda segundo o mesmo Decreto, no Sistema de Registro de Preço, o Órgão Gerenciador é o órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela contratação do conjunto de procedimentos do certame para registro de preço e gerenciamento da Ata de Registro de Preços dele decorrente, além de gerenciar a prática de todos os atos de controle e administração do SRP, como o convite dos interessados, consolidação das informações relativas à estimativa de consumo individual e total, promoção dos atos para instrução processual do procedimento licitatório pertinentes, pesquisa de mercado para identificar valores a ser licitados, renegociações dos preços registrados e a aplicação de penalidades por descumprimento do pactuado na ata de Registro de Preço.

Já o Órgão Participante integra a Ata de Registro de Preços e participa dos procedimentos iniciais do SRP, ela é responsável pela manifestação de interesse em participar do registro de preço, providenciando o encaminhamento as suas estimativas de consumo ao órgão gerenciador, como o cronograma de contratação e respectivas especificações ou projeto básico, adequando ao registro de preço do qual pretende fazer parte. O Órgão Participante ainda deverá garantir realizações das ações necessárias para sua inclusão no registro de preço devidamente formalizado, manifestar sua concordância com o objeto a ser licitado, tomar conhecimento da Ata de Registro de Preços e de quaisquer alterações que venham a ocorrer durante o processo licitatório.

Por fim, o Órgão Participante Extraordinário conforme Decreto nº 3.931/2001 é o órgão/entidade da administração que não participou do certame licitatório, mas que está autorizado a utilizar a Ata de Registro de Preço durante a sua vigência, desde que mediante prévia consulta ao Órgão Gerenciador e devidamente comprovado à vantagem para Administração. O interesse de fazer uso da Ata de Registro de Preço, pelo Participante Extraordinário deve ser manifestado ao órgão Gerenciador da Ata, que por sua vez, indicará os possíveis fornecedores e respectivos preços, obedecida a ordem de classificação. Neste caso, caberá ao

fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preço, optar pela aceitação ou não do fornecimento, desde essa nova aquisição ou contratação não exceda a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata e que o novo fornecimento não resulte em prejuízo a obrigações assumidas anteriormente com a Administração Pública.

2.5.3 Formalidade para Registro de Preço

A convocação para registro de preço será feita por Edital licitatório para Registro de Preço, o qual contemplará, conforme o Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, no mínimo:

I - a especificação/descrição do objeto, explicitando o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para a caracterização do bem ou serviço, inclusive definindo as respectivas unidades de medida usualmente adotadas;

II - a estimativa de quantidades a serem adquiridas no prazo de validade do registro;

III - o preço unitário máximo que a Administração se dispõe a pagar, por contratação, consideradas as regiões e as estimativas de quantidades a serem adquiridas;

IV - a quantidade mínima de unidades a ser cotada, por item, no caso de bens;

V - as condições quanto aos locais, prazos de entrega, forma de pagamento e, complementarmente, nos casos de serviços, quando cabíveis, a frequência, periodicidade, características do pessoal, materiais e equipamentos a serem fornecidos e utilizados, procedimentos a serem seguidos, cuidados, deveres, disciplina e controles a serem adotados;

VI - o prazo de validade do registro de preço;

VII - os órgãos e entidades participantes do respectivo registro de preço;

VIII - os modelos de planilhas de custo, quando cabíveis, e as respectivas minutas de contratos, no caso de prestação de serviços; e

IX - as penalidades a serem aplicadas por descumprimento das condições estabelecidas.

§ 1º O edital poderá admitir, como critério de adjudicação, a oferta de desconto sobre tabela de preços praticados no mercado, nos casos de peças de veículos, medicamentos, passagens aéreas, manutenções e outros similares.

§ 2º Quando o edital prever o fornecimento de bens ou prestação de serviços em locais diferentes, é facultada a exigência de apresentação de proposta diferenciada por região, de modo que aos preços sejam acrescidos os respectivos custos, variáveis por região.

A Lei 8.666/93, no parágrafo único do Art. 38, determina que as minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.

Respeitando o princípio da publicidade o edital de Pregão por Sistema de Registro de Preço deverá ser divulgado em Diário Oficial da União, Internet e Jornal de grande circulação regional ou nacional.

2.5.4 Hipóteses de Emprego do Sistema de Registro de Preços

Assim a partir do princípio da legalidade, o administrador somente pode fazer aquilo que a lei lhe autoriza. Desta forma, o artigo 2º do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, define as hipóteses de emprego do Sistema de Registro de Preços:

Art. 2º Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses: I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações frequentes; II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições; III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração. Parágrafo único. Poderá ser realizado registro de preços para contratação de bens e serviços de informática, obedecida à legislação vigente, desde que devidamente justificada e caracterizada a vantagem econômica. (BRASIL, 2001).

Podemos destacar como um importante aspecto do Sistema de Registro de Preços é o fato que, durante a vigência da Ata de Registro de Preços, um órgão, que não manifestou interesse inicialmente, poder usufruir do registro de preços, valendo-se das propostas assentadas na ata desse procedimento, com esta medida tendo, economia processual e financeira, haja vista que não haverá a necessidade de se realizar novo procedimento licitatório, na forma do artigo 8º do Regulamento do Sistema de Registro de Preços:

Art. 8º A Ata de Registro de Preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração que não tenha participado do certame licitatório, mediante prévia consulta ao órgão gerenciador, desde que devidamente comprovada a vantagem. § 1º Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da Ata de Registro de Preços, deverão manifestar seu interesse junto ao órgão gerenciador da Ata, para que este indique os possíveis fornecedores e respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação. § 2º Caberá ao fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento, independentemente dos quantitativos registrados em Ata, desde que este fornecimento não prejudique as obrigações anteriormente assumidas. § 3º As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cem por cento dos quantitativos registrados na Ata de Registro de Preços. (BRASIL, 2001).

Portanto o fornecedor beneficiário da Ata de Registro de Preços, poderá aceitar ou não o fornecimento do produto aos participantes extraordinários, desde que este fornecimento não prejudique as obrigações anteriormente assumidas.

2.5.5 Responsabilidade do Órgão Gerenciador

Órgão gerenciador segundo o inciso III, do art. 1º, do Regulamento do Sistema de Registro de Preços, é o órgão ou entidade da Administração Pública responsável pela condução do conjunto de procedimentos do certame para registro de preços e gerenciamento da Ata de Registro de Preços dele decorrente (BRASIL, 2001). As competências do Órgão Gerenciador são as definidas no § 2º, do art. 3º do Regulamento do Sistema de Registro de Preços:

§ 2º Caberá ao órgão gerenciador a prática de todos os atos de controle e administração do SRP, e ainda o seguinte: I - convidar, mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz, os órgãos e entidades para participarem do registro de preços; II - consolidar todas as informações relativas à estimativa individual e total de consumo, promovendo a adequação dos respectivos projetos básicos encaminhados para atender aos requisitos de padronização e racionalização; III - promover todos os atos necessários à instrução processual para a realização do procedimento licitatório pertinente, inclusive a documentação das justificativas nos casos em que a restrição à competição for admissível pela lei; IV - realizar a necessária pesquisa de mercado com vistas à identificação dos valores a serem licitados; V - confirmar junto aos órgãos participantes a sua concordância com o objeto a ser licitado, inclusive quanto aos quantitativos e projeto básico; VI - realizar todo o procedimento licitatório, bem como os atos dele decorrentes, tais como a assinatura da Ata e o encaminhamento de sua cópia aos demais órgãos participantes; VII - gerenciar a Ata de Registro de Preços, providenciando a indicação, sempre que solicitado, dos fornecedores, para atendimento às necessidades da Administração, obedecendo à ordem de classificação e os quantitativos de contratação definidos pelos participantes da Ata; VIII - conduzir os procedimentos relativos a eventuais renegociações dos preços registrados e a aplicação de penalidades por descumprimento do pactuado

na Ata de Registro de Preços; e IX - realizar, quando necessário, prévia reunião com licitantes, visando informá-los das peculiaridades do SRP e coordenar, com os órgãos participantes, a qualificação mínima dos respectivos gestores indicados. (BRASIL, 200) [grifo nosso].

Nas palavras de Fernandes (2006, p.364), “o órgão gerenciador é o responsável pela condução do conjunto de procedimentos do certame para registro de preços e gerenciamento da Ata de Registro de Preços.” Ressalta, ainda, este autor que “órgão é expressão de conteúdo bem sedimentado no direito”.

Cabe ressaltar que o Órgão Gerenciador tem suas principais funções a Função de controle, que tem por finalidade acompanhar a regularidade das pesquisas de preços, verificar a legalidade do procedimento licitatório, observar o preço de mercado nas negociações com os fornecedores, desenvolvendo-se na verificação permanente dos preços e regularidade dos fornecedores e órgãos participantes. Função de administrar, que objetiva controlar estimativas, definir a possibilidade de troca de produtos, gerenciar a Ata de Registro de Preços, renegociar preços, autorizar o ingresso de órgão não participante, coordenar com os Órgãos Participantes o uso da Ata de Registro de Preços, consistindo em analisar e solucionar as variações do processo (BRASIL, 2001).

2.5.6 Vantagem do Sistema de Preços

As vantagens do Sistema de Registro de Preços podem ser verificadas com a comparação dos modelos clássicos de licitação, como a:

Desnecessidade de dotação orçamentária para a realização de certame licitatório que é uma exigência da Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Exigência esta, aliás, de cunho constitucional e, tecnicamente, correto (BRASIL, 1993). Na prática onde cada vez mais frequente do contingenciamento do orçamento por parte do governo acarreta à Administração Pública, um prejuízo em relação às liberações trimestrais, principalmente as efetivadas no final do exercício financeiro, pois estas se investem de maiores cifras. Desta forma, os Órgãos ficam impossibilitados do emprego de tais recursos, diante do curto espaço de tempo em relação ao longo percurso burocrático da licitação, ocasionando, em consequência, a devolução ao erário de valores significativos ao bom andamento das atividades, assim com a adoção do SRP, a Administração deixa a proposta mais vantajosa,

previamente, selecionada, ficando no aguardo da aprovação dos recursos orçamentários e financeiros.

No atendimento de demandas imprevisíveis o SRP, as margens de fatores imprevisíveis no consumo são amplamente toleráveis, podendo ficar aquém do limite mínimo permitido, ou ir até aos 25% (vinte e cinco por cento) previstos na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993). Os quantitativos definidos no edital são estimados e não há a obrigatoriedade de aquisição, sendo possível sua redução até zero, sem implicar indenização.

Redução do volume de estoques, a implantação do SRP ocasiona um maior aproveitamento de bens. Nesse sentido, ensina Fernandes (2006, p.106) que o SRP “evita a perda de bens deterioráveis. Com a diminuição dos estoques, a verificação da validade e qualidade do produto torna-se muito mais simples e eficaz”. O SRP permite a redução dos estoques, tendo como consequência uma menor necessidade de espaço físico. Isto acarreta um menor volume de capital imobilizado, o que ocasiona um menor gasto com pessoal e maior facilidade no controle de material. Tais fatos contribuem para que o Administrador economize recursos de forma bastante expressiva. Esta situação tem como motivo a circunstância de que é o Poder Público quem estabelece para o fornecedor as quantidades de material necessário em cada lote.

Eliminação do problema de fracionamento da despesa dos Órgãos Públicos onde em outros tipos tradicionais tende a sofrer auditorias de outros órgãos, seja interno ou externo, apontando irregularidades como a do fracionamento de despesa. Assim, como exemplo, existe a Decisão do Tribunal de Contas da União nº 202/1996, de 17 de abril de 1996: “Em determinado caso, foram feitos vários convites para o mesmo objeto, sendo que o somatório indicava a modalidade tomada de preços. Foi considerada irregular pelo fracionamento de despesa” (TCU, 1996). Com a adoção do SRP, entretanto, o problema do fracionamento da despesa deixa de existir, devido à realização de uma ampla concorrência ou pregão de tudo que se quer comprar no exercício.

Redução do número de licitações que proporciona segundo Fernandes (2006, p.102) “está, sem dúvida, a redução, em termos estimados, de noventa por cento do número de licitações”. Quando a Administração necessita realizar aquisições reiteradas e contínuas de produtos semelhantes, depara-se com o problema de promover, a cada aquisição, uma nova licitação, assim com o SRP, basta uma única

licitação. A Administração elimina a burocracia, os custos e os desgastes referentes a uma grande quantidade de licitações. Por consequência, a redução do número de licitações ocasiona outras vantagens, como por exemplo, a economia de material empregado e a diminuição do número de recursos administrativos, o que resulta, principalmente, na liberação dos agentes da administração para outras atividades.

Tempos recordes de aquisição com a implantação do SRP possibilitando um banco de dados de produtos que agilizará os procedimentos de aquisição, pois, enquanto a Administração providencia o empenho da despesa, a mercadoria é preparada para ser entregue. Isto é possível, porque a licitação já foi efetivada, o fornecedor selecionado e todos os princípios legais atendidos. Há presteza na aquisição de produtos, o que é extremamente útil no término do exercício, pois, acontecendo uma liberação tardia de recursos, não ocorre a necessidade de devolução de parte destes no final do exercício, por não haver tempo hábil para sua utilização.

Atualidade dos preços nos fornecimento contínuo, onde a Administração e o licitante ficam obrigados à manutenção do preço, causando prejuízo a ambas as partes diante da inflexibilidade do sistema convencional. Já no SRP, a forma de atualização dos preços em caráter periódico garante o aproveitamento da sazonalidade dos preços, das ofertas e das promoções. Sendo assim, acerca das vantagens econômicas diretas, vale, ainda, ressaltar que, mesmo existindo uma Ata de Registro de Preços em vigor, entendendo a Administração que aqueles preços constantes na ata não estão de acordo com os preços atuais de mercado, ela não está obrigada a comprar pelo SRP, nos termos do § 4º do artigo 15, do Regulamento do Sistema de Registro de Preços (BRASIL, 2001), ou seja, quando se utiliza o SRP não existe compromisso da Administração com o fornecedor integrante da ata.

Utilização por mais de uma Unidade Gestora da Ata de Registro de Preços podendo ser utilizada por todas as suas unidades (LEÃO, 2001). Além disso, com o SRP, existe a possibilidade, regulamentada esclarecida pelo Regulamento do Sistema de Registro de Preços, de uma UG utilizar os preços registrados por outra (BRASIL, 2001).

Vantagens para os fornecedores em participar de uma licitação para registro de preços, uma vez que ele tem ciência de que terá uma quantia média periódica de fornecimento, sem ter que participar de outra licitação. Ou seja, o SRP evita burocracia tanto para o fornecedor, quanto para a Administração. Além disso, a

possibilidade de fornecimento, para a empresa contratada, é muito maior do que em uma concorrência comum, na qual o fornecedor participa sabendo a quantidade exata que irá fornecer (FERNANDES, 1999). Sendo assim, com o emprego do SRP, de acordo com o produto a ser fornecido, existe um prazo de entrega determinado, ou seja, na elaboração de cada edital para registro de preços, é estabelecido um prazo que permite ao fornecedor providenciar, caso não tenha em seu estoque, o produto solicitado pela Administração. Ademais, existe a possibilidade de reajuste do preço registrado, o que, atualmente, é vedado para o prazo previsto nos contratos de fornecimento contínuo.

E ainda, de acordo com a vantagem citada para Administração, assim também é para o fornecedor, ou seja, este pode ser acionado para vender seu produto para outro órgão não participante do registro de preços, o qual poderá beneficiar-se da Ata de Registro de Preços, amparado pelas determinações do Regulamento do Sistema de Registro de Preços.

Transparências das aquisições e economia de recursos, pois o SRP permite maior transparência nas aquisições, tendo em vista que, os preços cotados são acessíveis a todos e periodicamente atualizados. Ao contrário do que ocorre na licitação convencional, a cotação de preços não representa uma simples etapa do processo, mas a principal. Além disso, é precedida de ampla pesquisa de mercado, tornando ainda mais público o interesse de licitar. Verifica-se, ainda, que a economia de recursos com publicações de editais e demais atos relativos a muitas licitações será imensurável, uma vez que tais despesas serão, imensamente, reduzidas com a adoção do sistema (LEÃO, 2001).

2.6 Dados estatísticos da administração federal

Com Base no Relatório do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que apresenta dados referentes às compras governamentais apenas no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional, extraídos do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais – SIASG, no período de 2002 a 2012 pode-se verificar o quantitativo de despesas pelas Regiões e Unidades da Federação tendo o número de itens adquiridos e o valor total das compras, segundo as modalidades de aquisição de bens e contratação de serviços. Fonte: www.comprasnet.gov.br/

Os resultados apresentados no período mostraram que nas modalidades de licitação em número de processos de compra a dispensa de licitação é a modalidade mais utilizada pelas Unidades da Administração com 186.301 processos (78%), enquanto que em relação ao valor de compra o pregão eletrônico é a forma mais empregada para aquisição de bens e/ou contratação de serviços (48%), correspondendo a R\$ 24,6 bilhões. De forma análoga, os resultados por região mostraram que em número de processos de compra a Região Sudeste foi a que mais realizou processos de compras (85.832 ou 35%). Quanto ao valor de compra, a Região Centro-Oeste foi a que apresentou maiores gastos com compras governamentais, cujo valor foi de R\$ 23,1 bilhões (44%). Fonte: www.comprasnet.gov.br/

Como resultado do Pregão Eletrônico no período de janeiro a dezembro de 2011 houve uma economia da ordem de R\$ 7,53 bilhões de reais o que representa em números 23% de economia com a competição dos fornecedores e principalmente com as micros e pequenas empresas que obtiverem em compras R\$3,8 bilhão (40% de média de economia por processo), representando 51% do valor total da economia nesse ano. Fonte: www.comprasnet.gov.br/

3 METODOLOGIA

Neste capítulo serão apresentados os procedimentos metodológicos adotados para a realização deste trabalho.

3.1 Tipo de pesquisa

Em relação aos aspectos metodológicos, o presente estudo utilizou as tipologias de estudo de caso e também da pesquisa bibliográfica.

Estudo de caso, na concepção de Silva (2003, p. 63), “é um estudo que analisa um ou poucos fatos com profundidade”. Ainda, para esse autor, o estudo de caso pode ter como objeto a ser pesquisado, um indivíduo, uma empresa, uma atividade, uma organização ou até mesmo uma situação.

Antecedendo o estudo de caso, realizou-se uma pesquisa bibliográfica para aprofundar o conhecimento sobre controle interno e licitações. Na percepção de Ruiz (1996, p. 57), “qualquer espécie de pesquisa, em qualquer área, supõe e exige pesquisa bibliográfica prévia...”.

Sendo assim, a tipologia de pesquisa que está sendo proposta quanto à forma de abordagem do problema classifica-se como qualitativa, tendo em vista que o trabalho não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas e sim uma fonte direta para coleta de dados. Quanto ao objetivo geral classifica-se como uma pesquisa descritiva, pois a presente pesquisa propõe-se a realizar uma avaliação nos procedimentos de Controle Interno no 18º Batalhão Logístico - 18º B Log, descrevendo os procedimentos de Controle Interno adotado nos processos licitatórios dessa Unidade.

Quanto ao método adotado para o desenvolvimento da pesquisa tem-se o bibliográfico que na concepção de Gil (2002, p. 44), esse tipo de pesquisa “é desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos”, além do método dedutivo, pois o trabalho visa confirmar as hipóteses em estudo.

A classificação quanto à natureza, será uma pesquisa aplicada, pois objetiva a produção de conhecimentos dirigidos à solução de problemas reais específicos.

3.2 Hipóteses

Os riscos de impropriedades e irregularidades dentro de uma Organização que não possui procedimentos de controle interno eficiente e adequado dependem muito da conduta de seus gestores, porém presume-se que sempre haverá um risco eminente, pois um mecanismo de Controle Interno frágil da margem a erros, desperdícios e ocorrência de fraudes dentro de uma Organização Militar.

Um controle interno eficiente e adequado traz como benefícios a salvaguarda dos interesses de uma Organização Militar, a proteção de seu patrimônio e a preservação da imagem da instituição, além de contribuir para o bom andamento dos processos administrativos.

Diante disso, procurou-se descobrir o seguinte: O controle interno adotado nos procedimentos licitatórios do 18º B Log é eficiente e adequado? Diante deste questionamento surgem as seguintes hipóteses:

1- O controle nos processos licitatórios do 18º B Log são frágeis e inadequados, colocando assim, em risco a administração dessa OM quanto a ocorrência de desperdícios e até mesmo fraudes, bem como o bom uso dos recursos públicos.

2- O controle nos processos licitatórios do 18º B Log é adequado e suficiente, garantindo, dessa forma, o bom desempenho em seus processos de licitação.

3.3 Procedimentos metodológicos

Foi feito um levantamento de dados e informações inerentes aos procedimentos de controle interno adotado nos processos licitatórios do 18º B Log através da aplicação de um questionário. Ao final da coleta de dados, foi realizada uma análise e interpretação das respostas dadas pela Seção de Aquisição, Licitações e Contratos (SALC), a fim de apresentar uma divulgação dos resultados, demonstrando se a Organização Militar em estudo adota procedimentos de controle interno adequado para os processos licitatórios.

4 ESTUDO DE CASO

Neste capítulo serão apresentados os procedimentos adotados nos processos licitatórios da unidade pesquisada, ou seja, o 18º Batalhão Logístico (18º B Log), com sede em Campo Grande/MS, sendo este uma unidade do Comando do Exército vinculada ao Ministério da Defesa, que substituiu em 1999, os antigos Ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, que foram transformados em Comandos, e através da análise do questionário aplicado, serão avaliados os procedimentos adotados nos processos licitatórios dessa OM.

4.1 Histórico da Organização Militar

O 18º Batalhão Logístico (18º B Log), foi criado a 13 de outubro de 1981, sua origem deriva do 4º Esquadrão Misto de Trem, criado em 1934, do qual herdou a designação histórica e a data de aniversário. Em 1987, o Pelotão de Manutenção e Suprimento de Material de Comunicações e Eletrônica foi incorporado ao Batalhão.

No mesmo ano, os Pelotões de Intendência e de Saúde foram transformados em Companhias. Dessa forma, o 18º B Log teve aumentada a capacidade de apoio. Por ser a primeira Unidade Logística do Comando Militar do Oeste, recebeu o título de "Pioneiro da Logística no Brasil Oeste", frase gravada, orgulhosamente, no pátio de formaturas do Batalhão. (FREITAS, 1960, p. 21)

4.1.1 Missão

- Cooperar com o desenvolvimento econômico e social da região oeste executando ações subsidiárias por meio da logística
- Realizar serviços de manutenção que contribua para o desenvolvimento da região.
- Formar o efetivo variável por meio da instrução básica e da qualificação proporcionando uma reserva mobilizável pelo Exército Brasileiro
- Adestrar os recursos humanos, qualificando-o para o emprego em situações de combate.

Mantendo assim em nível elevado a sua capacitação operacional, em forma permanentemente ajustada à doutrina militar terrestre para atuar eficazmente nos apoios as operações militares de combate e logística. Fonte: www.18blog.eb.mil.br/

4.1.2 Controle interno nos processos licitatórios

As entidades da Administração Pública recebem recursos para fazer frente às despesas necessárias à atuação do poder público pelo interesse da coletividade. A maior parte desses recursos devem se submeter a processo licitatório, como acontece com o 18º B Log.

A correta aplicação dos recursos públicos e o alcance dos objetivos para os quais foram disponibilizados constituem responsabilidade do administrador desses recursos, pelos quais deve responder. A boa conduta não se esgota no cumprimento das formalidades legais, é essencial que o ato praticado seja econômico e também

resulte em benefícios para a Administração Pública, nesse caso, para o 18º B Log e suas Organizações Militares apoiadas.

Portanto, na avaliação dos controles internos devem ser observados alguns procedimentos para que se proceda a uma verificação consistente nos processos, contribuindo para o bom desempenho nos processos licitatórios.

4.1.3 Avaliações dos controles internos em cada etapa do processo licitatório

No presente trabalho, foram verificados os seguintes procedimentos no processo de despesa realizada do 18º B Log, a fim de se avaliar o controle nos processos licitatórios, conforme fluxograma apresentado na figura nº 2:

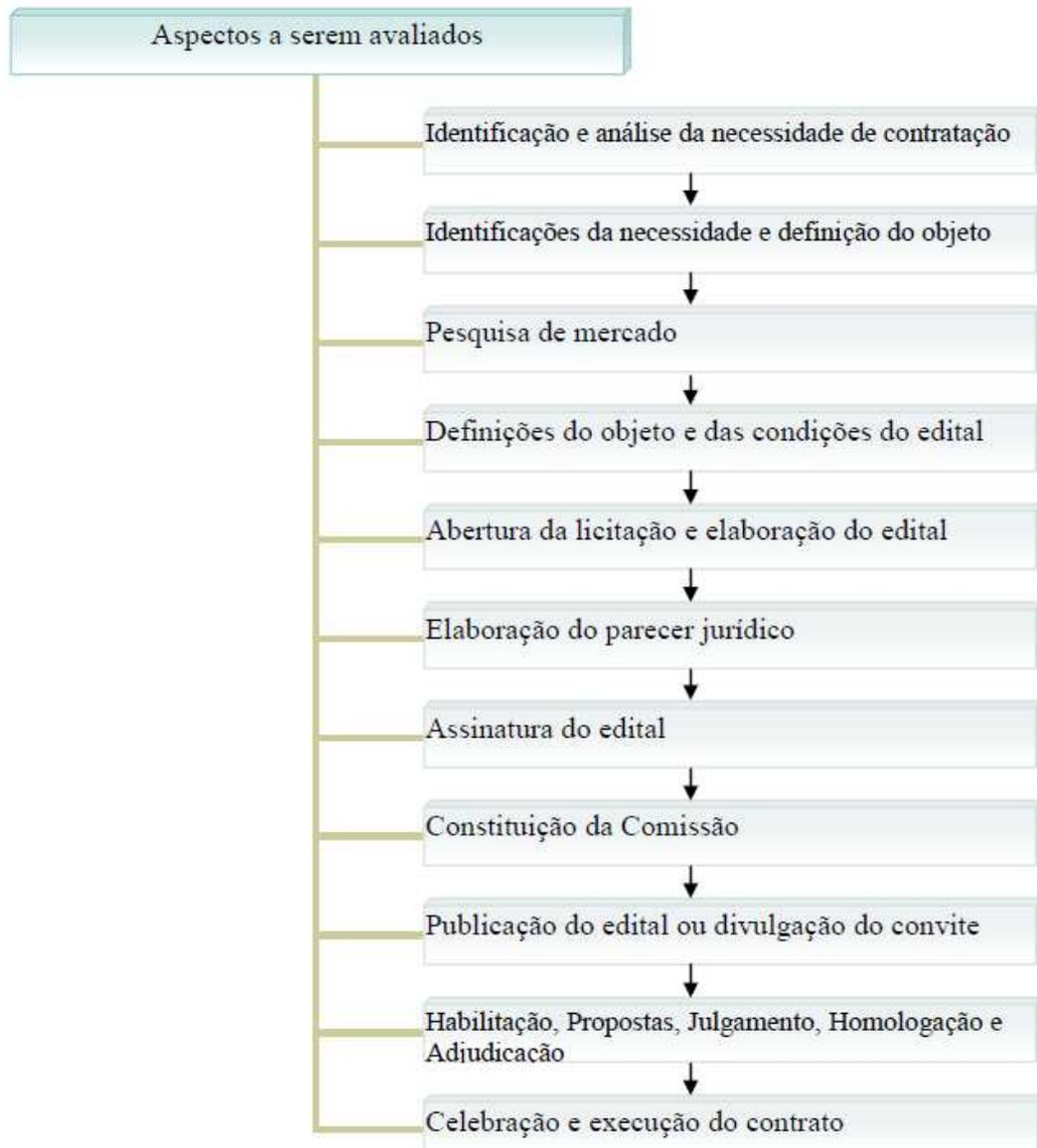


Figura 2: Fluxograma dos aspectos a serem avaliados nos processos de licitações.
Fonte: Elaborado pelo autor

Através desses itens a serem adotados, foi elaborado um questionário para cada etapa a ser seguido, para que a Organização Militar responda de forma que se possam analisar os procedimentos de controle dessa Unidade Gestora (UG). As perguntas foram elaboradas conforme etapas que um processo licitatório deve seguir, para que seja realizado o certame.

4.1.3.1 Identificação e análise da necessidade de contratação

Nesta etapa, o requisitante constata a existência de uma necessidade de contratar a construção de uma obra, a aquisição, a locação ou a alienação de bens, ou de proceder a uma concessão ou permissão. Logo, nessa etapa devem existir rotinas que informem os passos a serem seguidos, tais como elaboração do diagnóstico da necessidade, análise do mercado, estabelecimento dos requisitos de qualidade do objeto, e assim por diante.

Sendo assim, fez-se o seguinte questionamento para a Seção de Aquisição, Licitações e Contratos - SALC do 18º B Log: Existem procedimentos claros e documentados a serem cumpridos para a constatação da necessidade, conveniência e oportunidade das contratações? A OM respondeu que sim, existe um Plano Interno de Trabalho - PIT, que é elaborado pela Divisão Técnica daquela OM, e esse plano são baseados nos pedidos das Organizações Militares apoiadas. Foi respondido ainda que os equipamentos e ferramentas das Seções desta OM são solicitados conforme levantamentos de necessidades, para a realização de suas funções.

Portanto, quanto a identificação e análise da necessidade de contratação, o 18º B Log adota procedimentos adequados para esta etapa do processo licitatório, pois, são feitos planejamentos para que seja levantado as necessidades de contratação, tanto para vida vegetativa do 18º B Log quanto para suas OM apoiadas.

4.1.3.2 Identificação da necessidade e definição do objeto

Nesta etapa, devem ser levados em consideração todos os aspectos do processo licitatório: administrativo, econômico-financeiro, técnico, jurídico, etc. Logo, deve-se definir, por exemplo, se a necessidade só pode ser atendida mediante a aquisição de determinado equipamento, ou poderia ser satisfeita com a locação temporária do mesmo equipamento, a um custo menor. A entidade deve ter estabelecido procedimentos adequados para que possa ser escolhido o melhor meio de atender à necessidade, e definidas, precisa e corretamente, as características do objeto a ser contratado.

Ao ser perguntado para a SALC do 18º B Log se o Departamento que solicita a aquisição do bem ou serviço participa efetivamente desta etapa, oferecendo os subsídios necessários para permitir uma tomada de decisão bem fundamentada, a mesma respondeu que o responsável por cada Seção faz o pedido, baseado no planejamento da Divisão Técnica, porém, constata-se que muitos itens vêm com a nomenclatura errada, ou sem referência ou código do fabricante. Em razão disso, as relações de bens ou serviços são analisadas pelos integrantes da SALC, para que se façam as devidas correções ou complementações da nomenclatura. Os materiais permanentes, máquinas, ferramentas e itens de informática são detalhados pelos requisitantes e em caso de dúvidas esses são chamados para esclarecer.

Desta forma, percebe-se uma preocupação que a Organização Militar - OM tem em manter esse contato com a Seção requisitante do material ou bem a ser adquirido pela SALC, apesar de haver algumas vezes, erros de nomenclatura e especificações.

4.1.4 Pesquisa de mercado

Um bom conhecimento do mercado permite melhor definir as especificações técnicas para o objeto a ser contratado. Sem esse conhecimento, corre-se o risco, por exemplo, de estabelecer exigências técnicas ultrapassadas, incompatíveis com o que existe disponível no mercado, ou até direcionadoras para um pequeno grupo de interessados, quando não para um único proponente.

É mediante esta análise do mercado que se pode descobrir, por exemplo, que o fornecedor do bem ou serviço tem exclusividade, o que torna inexigível a licitação.

Os controles internos desta etapa devem reduzir os riscos da realização de uma pesquisa de mercado incompleta ou equivocada, evitando-se assim a ocorrência de erros desnecessários ou de aquisições que não atendem as necessidades.

Em relação a essa etapa do processo a OM deve ter a preocupação de verificar se os procedimentos estão adequados para garantir a realização de uma ampla análise do mercado, abrangendo pesquisa de preços, número de potenciais fornecedores, peculiaridades do mercado, de forma a permitir ao administrador concluir pela conveniência e oportunidade da contratação, bem como definir adequadamente as especificações técnicas do objeto e evitar o comprometimento do caráter competitivo do certame.

Ao ser questionado sobre esses aspectos a SALC da OM em estudo respondeu que a Seção dispõe de um banco de dados das licitações realizadas constando o preço que foi informado como referência e o preço final. Além disso, é solicitado a empresas consideradas idôneas um novo orçamento. Os itens novos são pesquisados em empresas, Pregões realizados por outras Organizações Militares, além disso, usa-se a internet como ferramenta para essa pesquisa.

4.1.5 Definição do objeto e das condições do edital

Nesta etapa do processo, deve haver controles internos adequados para garantir que o objeto, as condições mínimas a serem cumpridas pelos interessados, os critérios de julgamento e todos os demais elementos pertinentes à elaboração do edital, sejam estabelecidos de forma clara, precisa e exata, dentro dos requisitos necessários para garantir a satisfação da necessidade que originou a licitação. A falta de bons critérios para a designação da equipe encarregada de executar esta etapa pode acarretar sérios prejuízos para o processo e até mesmo a anulação do processo.

Ao ser questionado se o setor responsável pela solicitação do bem ou serviço a ser licitado participa efetivamente da etapa de definição detalhada do objeto, foi respondido que o setor responsável pela requisição do bem ou serviço que faz o pedido é analisado pela SALC, também são estabelecidas pela SALC as condições de entrega, garantias, condições de execução e recebimento, contudo, sempre que há necessidade o requisitante é consultado.

Logo, verifica-se que a Seção requisitante não participa efetivamente dessa etapa, a não ser pelo contato feito pela SALC, porém é interessante que haja um estímulo da Seção requisitante nessa fase do processo tendo em vista ser ela a principal interessada em adquirir o material ou equipamento.

4.1.6 Abertura da licitação e elaboração do edital

Os editais, bem como o Convite, são documentos importantes, pelos quais a Administração não só assume responsabilidades, como principalmente atenderá a necessidade em razão da qual está licitando. Em razão disso, os controles internos desta etapa devem estar voltados para assegurar que o edital seja elaborado de forma a atender às exigências legais, técnicas e administrativas existentes, bem como evitar a ocorrência de erros e omissões no instrumento convocatório.

É importante observar que a utilização de roteiros para elaboração dos documentos que espelham o chamado processo de licitação (editais, atas, relatórios, etc.) deve ser feita mediante criteriosa adequação às peculiaridades de cada caso concreto, e não como simples e automática padronização. Não se deve fazer o que, infelizmente na prática tem sido comum, utilizações de simples modelos padronizados ou até cópias de editais anteriores. Essa prática leva a falhas na elaboração do edital.

Ao ser questionado se existe uma revisão analítica por outro militar o qual não elaborou o edital, para fins de análise e conferência, o 18º B Log respondeu que a OM segue os modelos de editais disponibilizados pela Assessoria Jurídica da Região Militar e depois de feitas as alterações e correções necessárias, outro militar pertencente a SALC faz uma análise para conferência do edital ou Convite, evitando dessa forma, erros e vícios.

4.1.7 Elaboração do parecer jurídico

Com relação a esta etapa, o principal controle necessário é a existência de mecanismos que garantam que as minutas de todos editais sejam examinadas e aprovadas pela assessoria jurídica da entidade antes da instauração da licitação.

No 18º B Log após a autuação do processo, elaboração do edital, pesquisa de preço e demais documentos, o processo é enviado à Assessoria Jurídica da

Região Militar, pelo Ordenador de Despesas, que só autoriza a sua divulgação no Sistema de Divulgação Eletrônica de Compras e Contratações - SIDEC e publicação em jornal, depois que o processo retorna da assessoria e as recomendações são cumpridas. A autorização para divulgação é efetuada no processo. Dessa forma, a SALC cumpre o estabelecido pelo parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993.

4.1.8 Assinatura do edital

Ao ser questionado se os editais são devidamente assinados pela autoridade que os expediu, a SALC respondeu que todas as folhas são rubricadas e o edital é assinado pelo Ordenador de Despesas, cumprindo o determinado pelo § 1º do art. 40 da lei 8.666 de 21 de junho de 1993.

4.1.9 Constituição da Comissão

Nesta etapa, deve-se verificar a adequação dos controles relativos à composição e investidura dos membros da Comissão Permanente de Licitação, ou das Comissões Especiais, sendo uma das principais observações a serem feitas em relação à pessoal qualificado para a execução dos processos, sendo assim foram feitos os seguintes questionamentos para a SALC do 18º B Log:

Existem regras para a composição da Comissão Permanente de Licitação, ou das Comissões Especiais, prevendo as condições constantes do art. 51, caput da lei 8.666 de 21 de junho de 1993 (mínimo de três membros, sendo pelo menos dois deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes da entidade)? Foi respondido que o chefe da SALC é sempre o presidente da Comissão de Licitação, os demais membros são escolhidos entre os integrantes da SALC, observando a alternância de pelo menos um membro todos os anos, e que a função de Pregoeiro só pode ser desempenhada por militar com curso específico e certificação digital.

Existem mecanismos de controle adequados para garantir que a investidura dos membros da Comissão Permanente não exceda há um ano, e que a totalidade de seus membros não seja reconduzida para o período subsequente conforme determinado pelo art. 51, § 4º da lei de licitações? Segundo a SALC, há uma

rotatividade muito grande de militares nas seções da OM, desse modo os integrantes da SALC estão sempre se alterando. O chefe da seção normalmente não fica mais de um ano e os auxiliares também são regularmente substituídos. Assim, automaticamente a composição da comissão muda a cada ano.

Mesmo que não haja a recondução da totalidade dos membros para o período subsequente, existe um rodízio periódico dos componentes da Comissão Permanente de Licitação, ou das comissões provisórias? Foi respondido que sim, no início do exercício financeiro é feita a nota para Boletim Interno designando a Comissão, nesse momento é feito o revezamento dos membros.

Existe pessoal suficiente para suprir a demanda na seção de licitações? Segundo a SALC, a necessidade de pessoal tem aumentado, porém a quantidade de pessoal é praticamente a mesma.

Existe treinamento de pessoal? Com que frequência é realizada? Uma vez por ano no mínimo dois membros da SALC participam de palestras e simpósios sobre licitações, e um membro realiza um curso no Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO ou na Escola de Administração Fazendária - ESAF.

Existem mecanismos de controle para assegurar que os membros das Comissões de Licitação sejam escolhidos de acordo com critérios adequados de conhecimento técnico, jurídico e administrativo? A SALC respondeu que os integrantes da seção indicam entre os colegas os que têm um perfil adequado, porém existem poucos militares com conhecimento na área.

4.1.10 Publicação do edital ou divulgação do convite

O principal objetivo de controle nesta etapa é o de garantir o cumprimento do princípio básico da publicidade, conforme prevê a lei 8.666 de 21 de junho de 1993 nas suas disposições gerais.

Ao ser questionado se existe a publicação dos resumos dos editais de licitações e de dispensas, conforme determina o art. 38 e art. 21 da lei federal nº 8.666 de 21 de junho de 1993 foi respondido que o resumo do edital, assim como o resultado da licitação, sempre é publicado no Diário Oficial da União, enquanto que as dispensas só são publicadas se forem em caráter emergencial.

4.1.11 Habilitação, Propostas, Julgamento, Homologação e Adjudicação.

Nessas etapas, os controles mais importantes consistem na existência de procedimentos bem documentados que permitam aos membros da Comissão de Licitação desempenhar adequadamente o seu papel. Por exemplo, deve haver procedimentos para orientar a Comissão quanto aos prazos a serem concedidos para a interposição de recurso, quanto à forma de abertura das propostas técnicas e comerciais, bem como a divulgação dos resultados.

Ao ser perguntado se existem procedimentos para orientar a Comissão de Licitação nas etapas de habilitação, abertura e julgamento das propostas, em conformidade com o previsto na Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 e como são realizados esses procedimentos, a SALC respondeu que os mecanismos são as exigências estabelecidas no edital, baseadas na legislação vigente. Para isso a equipe de apoio auxilia intensamente o Pregoeiro, no caso da realização do Pregão.

Questionado se existe a seção de conformidade de registro de gestão, ou seção de controle interno da OM com profissional capacitado, para analisar o processo como um todo, foi respondido que existe a seção de suporte documental, na qual o chefe é o Oficial responsável pela conformidade. Essa função é desempenhada por um Tenente do Quadro Auxiliar de Oficiais - QAO, porém nem sempre com experiência e conhecimento da legislação atinente.

4.1.12 Celebração e execução do contrato

É importante que a entidade tenha estabelecido controles internos adequados para a fase de execução do contrato, desde a celebração até a sua extinção, de forma a que possam ser cumpridas as determinações constantes no capítulo III da Lei de Licitações. Foram realizados os seguintes questionamentos para a SALC do 18º B Log:

Existem controles suficientes para garantir que os contratos sejam firmados exatamente nos termos estabelecidos no instrumento convocatório, e que o contrato apresente todas as cláusulas necessárias, conforme disposto no art. 55 da Lei de Licitações? Foi respondido que sim, a mesma comissão que faz a licitação redige o contrato de acordo com o modelo disponibilizado pela assessoria jurídica, e as cláusulas previstas no edital são as mesmas do contrato, além da legislação vigente.

Existem medidas para assegurar que quaisquer alterações necessárias no prazo, objeto ou condições previamente definidas sejam devidamente justificadas e autuadas em processo, conforme § 1o do art. 57 e art. 58 da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993? Segundo a SALC, até o momento só foram feitos termos aditivos, sem necessidade de alterações.

Existem procedimentos formais voltados a garantir a publicação resumida na Imprensa Oficial de todos os instrumentos de contrato e seus aditamentos, em consonância com o art. 61 da Lei 8.666/93? Foi respondido que o controle é feito pelo encarregado da SALC.

Existe um representante da Administração para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, conforme o art. 67 da Lei 8.666 de 21 de junho de 1993? A SALC respondeu sim, pois desde o ano de 2010, esta sendo designado um fiscal para cada contrato, o que não ocorria em anos anteriores, só o que havia era a Comissão de recebimento de material.

4.1.13 Dados de Compras Realizadas pela Organização Militar

No Exercício de 2012 o 18º Batalhão Logístico realizou diversas compras de materiais de consumo e permanentes ou serviços executados no seu aquartelamento; podemos observar essas informações foram separadas por Modalidade de Licitação, no quadro a seguir:

Tabela 01 - Compras realizadas por modalidade de licitação referente ao exercício de 2012

Numero	Modalidade	Objeto
01/2012	Dispensa de licitação	Serviço de tratamento de água
02/2012	Pregão	Pregão Eletrônico - Aquisição de peças automotivas
03/2012	Pregão	Pregão Eletrônico - Aquisição de ferramental para manutenção de veículos.
04/2012	Pregão	Pregão Eletrônico - Aquisição de material e equipamento de copa e cozinha.
05/2012	Pregão	Pregão Eletrônico – Aquisição de material de higiene e limpeza.
06/2012	Pregão	Pregão Eletrônico – Serviço de retelhamento.

07/2012	Pregão	Pregão Eletrônico – Serviço de execução de posto de transmissão de 225 KVA
08/2012	Pregão	Pregão Eletrônico – Aquisição de peças e serviços para veículos

Fonte: <http://www.comprasnet.gov.br/>

As informações apresentadas acima, foram retiradas do portal ComprasNet do Governo Federal, nela são apresentadas as compras realizadas pelo 18º Batalhão Logístico, no exercício 2012. Essas informações estão acessíveis a qualquer cidadão que queira acompanhar o quanto foi gasto, por unidade gestora, por tipo de licitação e até mesmo por tipo de material.

Vemos que o 18º Batalhão Logístico somente realizou compras através da modalidade de Pregão Eletrônico, principalmente por meio de SRP.

4.1.14 Modalidade Pregão Eletrônico Realizado pela OM.

Com os prazos demasiadamente dilatados das licitações em modalidades clássicas influíam negativamente no planejamento operacional, além dos atos procedimentais gerarem trâmites morosos e se embaraçarem em recursos protelatórios que obstruíam a fluidez do certame. Diante disso, a Organização Militar passou a adotar a estrutura inovadora do pregão eletrônico, caracterizada pela inversão das fases, e o ambiente virtual da Internet, onde se dá a sessão pública, que possibilitaram adequação dos meios físicos e alocação de pessoal de maneira eficiente na composição das seções destinadas a tratar dos processos de aquisição.

O pregão eletrônico adquiriu um aspecto de influência relevante para o planejamento das operações e das ações administrativa da OM, reduzindo significativamente os prazos. Além disso, ficou evidenciada uma maior transparência no processo licitatório, com o acompanhamento, pelos participantes do certame, dos procedimentos na sessão pública o que diminui o volume de recursos que emperravam o andamento da disputa no modelo tradicional.

Foram realizados no ano de 2012 oito pregões eletrônicos no âmbito do 18º Batalhão Logístico referente aos materiais o qual é responsável na Guarnição de Campo Grande/MS. Porém como exemplo, adotamos três pregões, um de aquisição de materiais de limpeza e produtos de higiene, um de aquisição de material de copa e cozinha e um de aquisição de peças e serviços para veículos e suas variações entre o preço de referência e o lance ganhador do item.

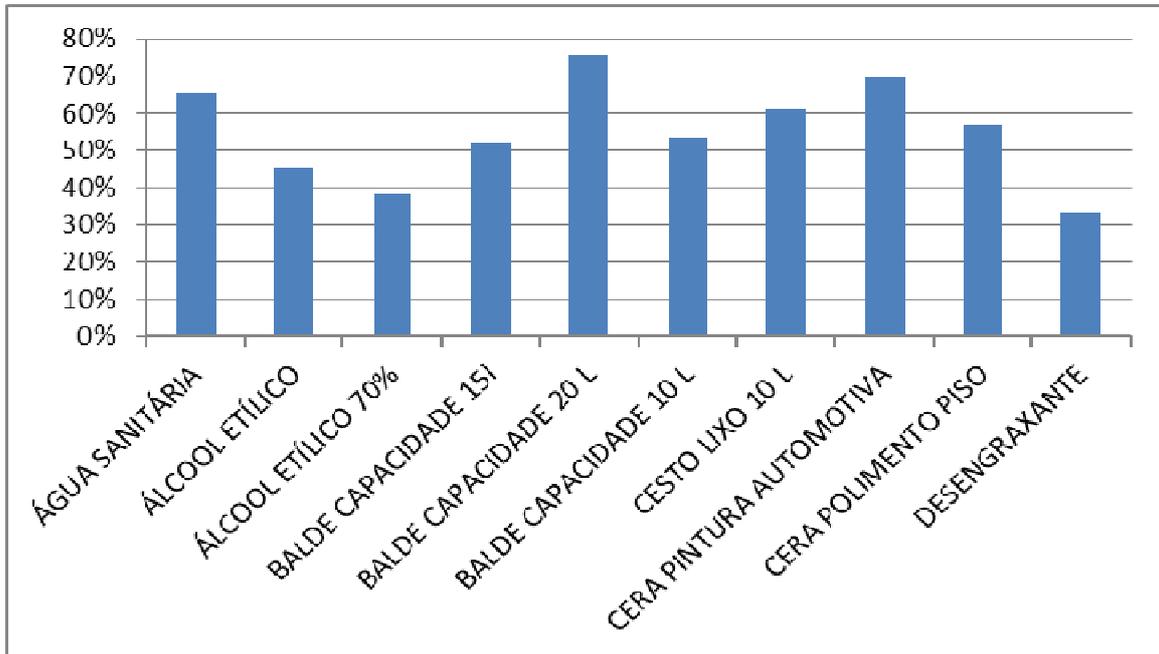
Tabela 02 - Compras realizadas Pregão nº 005/2012 do 18º Batalhão Logístico

Item	Valor referência	melhor lance
Água Sanitária	2,96	1,03
Álcool Etilico	5,79	3,17
Álcool Etilico 70%	4,97	3,06
Balde capacidade 15l	6,47	3,10
Balde capacidade 20 L	18,43	4,50
Balde capacidade 10 L	4,70	2,18
Cesto de Lixo 10 L	4,23	1,64
Cera Pintura Automotiva	15,30	4,69
Cera Polimento Piso	5,08	2,19
Desengraxante	50,38	33,69
Média de desconto na compra do valor de referência		55,08%

Fonte: Dados da pesquisa.

A tabela acima apresenta informações de produtos limpeza e higiene, nela podemos verificar os principais produtos adquiridos pelo 18º Batalhão Logístico no exercício 2012. Podemos perceber facilmente a diminuição significativa do valor de referência com relação ao melhor lance dos participantes da licitação, sendo a média de desconto final de 55,08% (cinquenta e cinco vírgula zero oito por cento).

Gráfico 01 – Percentual de Valor de Compra face o Valor de Referência/ Tabela 02



Fonte: Dados da pesquisa.

Observa-se no gráfico acima, que alguns produtos adquiridos houve mais de 70% (setenta por cento) de desconto, ou seja, de economia em relação ao preço de referência aplicado como base para as compras de material de limpeza e higiene, tendo assim o princípio da economicidade sendo atingido em tal pregão.

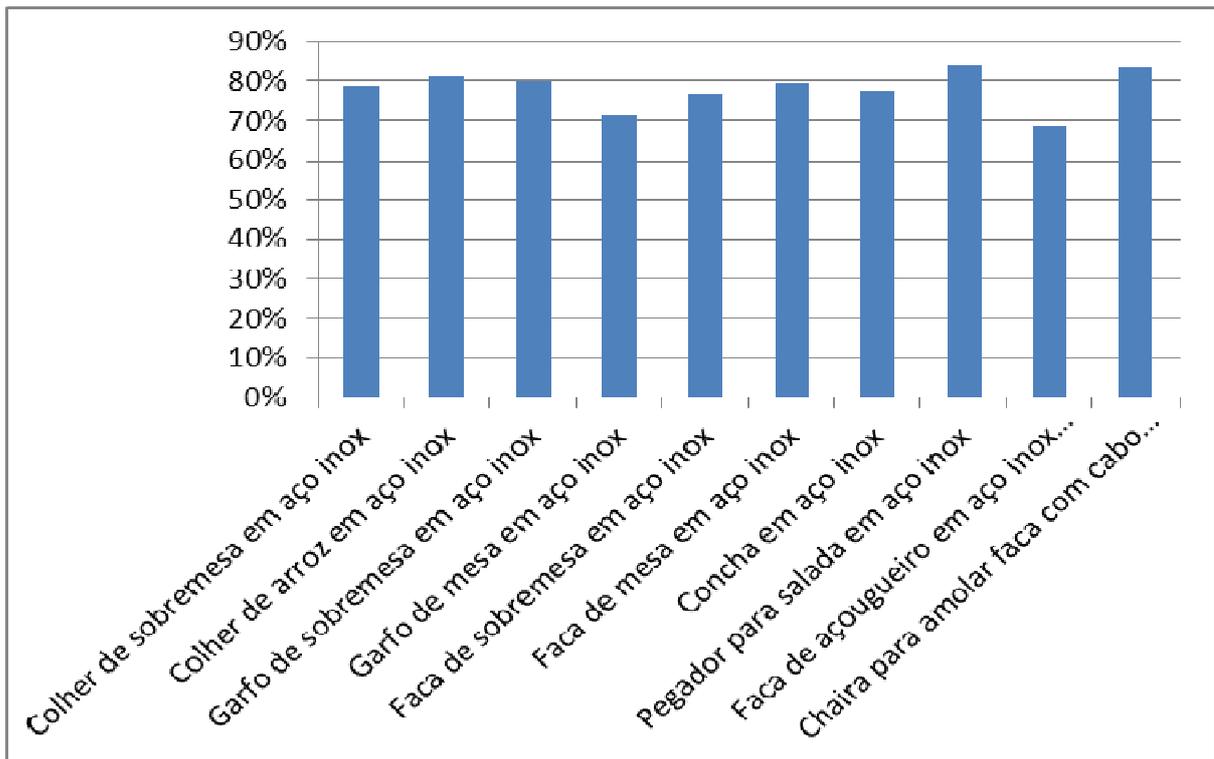
Tabela 03 - Compras realizadas Pregão 004/2012 do 18º Batalhão Logístico

Item	Valor referência	Melhor lance
Colher de sobremesa em aço inox	2,88	0,61
Colher de arroz em aço inox	10,26	1,90
Garfo de sobremesa em aço inox	2,98	0,60
Garfo de mesa em aço inox	3,72	1,05
Faca de sobremesa em aço inox	7,95	1,83
Faca de mesa em aço inox	7,11	1,45
Concha em aço inox	15,91	3,57
Pegador para salada em aço inox	17,98	2,89
Faca de açougueiro em aço inox 12` com cabo em polipropileno	66,85	20,90
Chaira para amolar faca com cabo de polipropileno	53,77	8,85
Média de desconto na compra do valor de referência		78,23%

Fonte: Dados da pesquisa.

A tabela 03 apresenta informações significativas sobre a redução de custo por produtos adquiridos, o qual apresentou como média 78,23% (setenta e oito vírgula vinte e três por cento) com relação ao valor referência.

Gráfico 02 – Percentual de Valor de Compra face o Valor de Referência/ Tabela 03



Fonte: Dados da pesquisa.

Mais uma vez o valor de referência teve uma redução face aos lances, podemos verificar que em alguns itens o valor da compra foi de menos de 20% do valor de referência.

Tabela 04 - Compras realizadas Pregão 008/2012 do 18º Batalhão Logístico

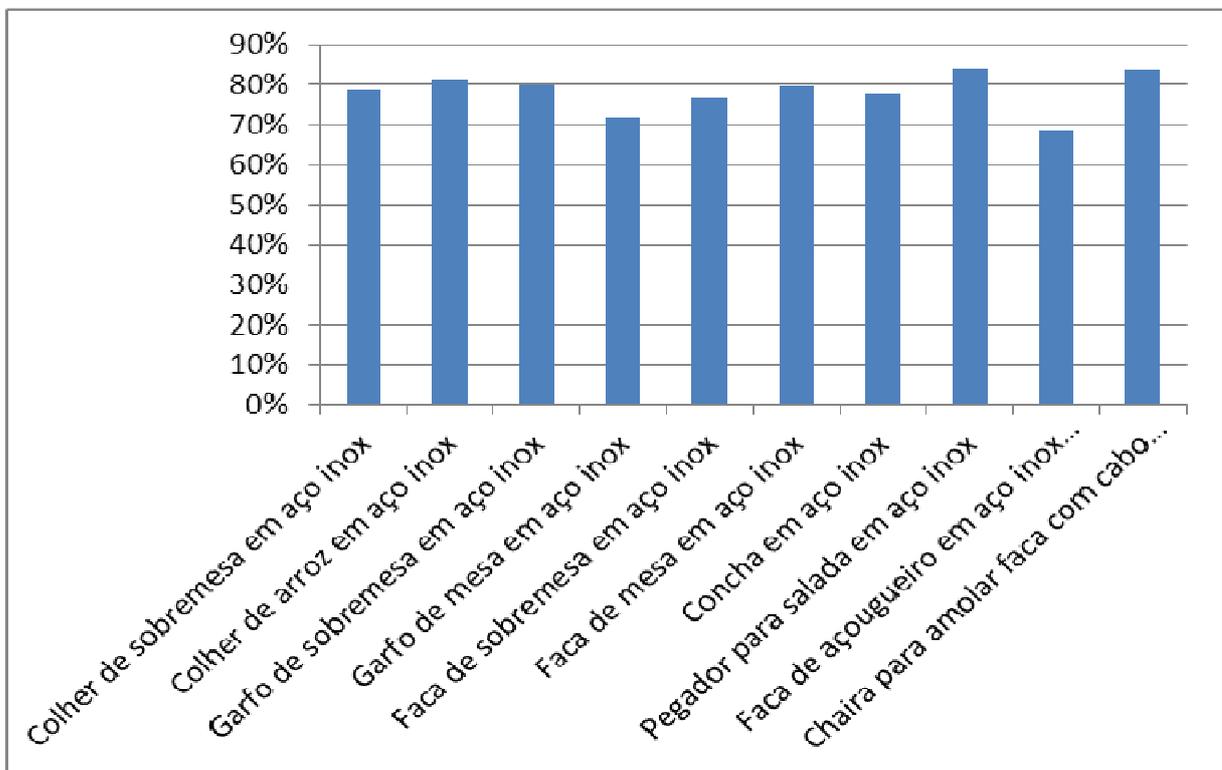
Item	Valor referência	melhor lance
Amortecedor de direção Toyota	176,53	70,00
Amortecedor dianteiro Toyota	485,47	147,80
Amortecedor traseiro Toyota	485,47	168,80
Anel de vedação do bujão de óleo motor (cárter) Toyota	5,52	0,83

Arruela de vedação de retorno de combustível Toyota	0,22	0,13
Bomba d água completa Toyota	832,67	120,00
Bomba da direção hidráulica completa Toyota	2868,67	845,41
Bulbo de corte do combustível da bomba injetora(sensor solenoide) Toyota	331,00	130,00
Cabo de velocímetro Toyota	77,23	14,29
Chave de ignição completa Toyota	319,97	98,00
Média de desconto na compra do valor de referência		68,87%

Fonte: Dados da pesquisa.

A tabela 04 acima, apresenta informações sobre peças mecânicas para veículos do 18º Batalhão Logístico, nela podemos verificar que a redução em relação ao valor de referência foi significativa, chegando a média de 68,87% (sessenta e oito virgula oitenta e sete por cento), sendo o valor mais alto do lance R\$ 845,41 (oitocentos e quarenta e cinco reais e quarenta e um centavos).

Gráfico 03 – Percentual de Valor de Compra face o Valor de Referência/ Tabela 04



Fonte: Dados da pesquisa.

Como se pode perceber, no último gráfico do exemplo vemos que há uma compra por menos de 15% do valor de referência, tal foi à concorrência do item, pois se a administração realizar outra modalidade de Licitação, poderia não ter um desconto tão grande no valor de referência.

Verifica-se que a redução média por item nos Pregões analisados é muito maior, isso se justifica por ser maior à motivação dos licitantes em participar de um certame que proporcione ganhos maiores, uma vez que tendo seus preços adjudicados no Sistema de Registro de Preços, os que forem sagrados vencedores do certame, fornecerão para a Administração, pelo período definido em edital, um volume expressivo de materiais para todas as organizações da guarnição de Campo Grande.

Essa iniciativa de centralizar o pregão de determinado tipo de material por uma só OM, traz vantagens como:

- redução dos custos operacionais do processo licitatório com menos pregões abertos;
- maior competitividade no certame, por haver mais fornecedores interessados em participar da licitação; e
- maior redução dos preços em função das grandes quantidades de materiais e do maior número de licitantes.

5 CONCLUSÕES

A instituição do Pregão Eletrônico como nova modalidade de licitação, de observância obrigatória pela Administração Pública Federal, incluindo-se o Exército Brasileiro, confere uma modernização do sistema de compras públicas, com o objetivo de se alcançar os preceitos constitucionais que devem pautar a atuação do Administrador Público.

Dentre as diversas modalidades de licitação, a modalidade do pregão eletrônico, permitiu a Administração Pública uma considerável economia. Tem como principais características, a inversão da ordem na fase de habilitação, onde se possibilita verificar a habilitação apenas da vencedora do certame, resultando em uma redução significativa de tempo, e a possibilidade de reunir maior número de

interessados, pois o processo é realizado em meio virtual, além da possibilidade de realizar diversos lances, sem ter uma restrição quanto ao valor do contrato futuro.

Com a análise dos dados coletados podemos verificar que a modalidade do pregão eletrônico, se destaca das outras modalidades, por ser a mais utilizada na aquisição de bens e serviços comuns, permitindo a Administração Pública uma economia que gira em torno de 48% a 73% sobre o valor inicial de referência.

Tratando-se de um meio mais célere e eficaz para as contratações, que possibilita a participação de um número maior de interessados, reduzindo conseqüentemente os custos e valores das propostas, o pregão eletrônico atende plenamente o princípio constitucional da eficiência, com a agilização e simplificação do procedimento, evidenciada na inversão de fases que lhe propicia mais efetividade, uma vez que permite uma maior participação de diversos tipos de empresas, e por conseguinte um número maior de propostas analisadas, resultado maior economia para cofres públicos, uma vez que ocorre uma significativa redução dos valores inicial das ofertas.

Com isso tem-se que os objetivos propostos pelo presente trabalho foram atendidos, pois foram examinados os aspectos referentes ao pregão, em especial na sua espécie eletrônica, foram abordados seus princípios bem como suas vantagens, servindo assim como ferramenta de apoio a todos os envolvidos nas atividades relacionadas às compras públicas.

Dirimiram-se também as dúvidas acerca da aplicabilidade desta espécie de licitação na Administração Federal, sobre tudo no Exército Brasileiro, pois como foi visto, aplica-se perfeitamente a legislação federal acerca do tema, a despeito de qualquer norma interna.

Vê-se que todos os benefícios apresentados pela utilização do pregão eletrônico, são perfeitamente aplicáveis ao Exército Brasileiro, que sem dúvida conseguirá melhores resultados em suas compras e contratações de serviços, por meio deste instrumento.

Portanto, a utilização do Pregão eletrônico pelo Exército Brasileiro vem dirimir as dificuldades anteriormente enfrentadas com a utilização da Lei 8666/93 que oferece como meio de licitação as modalidades tradicionais, estas tem como características a maior morosidade no processo, excesso de burocracia, além oferecer baixo índice de economia, competitividade e transparência.

Não se pode negar que a nova modalidade de licitação também tem limitações, logo que, só é possível a contratação de bens e serviços comuns, até porque o Decreto 5.450/05, que oficializa o uso do pregão eletrônico, não obriga a utilização do pregão eletrônico em todas as contratações de bens e serviços comuns.

Apesar de ser inegável a existência de algumas falhas no processo de pregão eletrônico, os benefícios da tecnologia da informação são inegáveis. Como exemplo podemos destacar maior agilidade e economia nas compras realizadas pelo Exército no exercício 2011, além da maior transparência no processo.

O Sistema de Registro de Preços tem um mecanismo processual muito inteligente, sendo tal fato caracterizado pela não obrigatoriedade de aquisição imediata dos bens e serviços registrados nas Atas de Registro de preços. Esta ferramenta, aliado a possibilidade de outras Unidades Administrativas utilizarem a mesma Ata de Registro de Preços para contratarem, são citados como vantagens pelo uso do SRP e, com isso, são tidos como responsáveis pelo sucesso administrativo do SRP no âmbito da Administração Pública.

Finalmente, pode-se dizer que o SRP é uma ferramenta das compras públicas que trouxe muitas vantagens a Administração Pública, como o caso da não obrigatoriedade de contratação automática e da possibilidade de planejamento, além da eficiência, caracterizada, principalmente, na redução dos recursos empregados nas compras públicas.

REFERENCIAS

ATTIE, W. AUDITORIA: conceitos e aplicações. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

BRASIL, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o artigo 37, XXI, da Constituição Federal, constitui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Republicado, 6 jul. 1994. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em: 12 abr. 2013.

BRASIL, Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no artigo 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 set. 2001. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3931htm.htm>. Acesso em: 15 abr. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Licitações e Contratos: orientações básicas.** 3. ed. Brasília: TCU. Secretaria de Controle Interno, 2006.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão nº 202/1996** – Plenário. Relator: Ministro Adhemar Paladini Ghisi. Brasília, DF, 17 de abril de 1996. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/PesquisaFormulário>>. Acesso em: 26 Abr. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União/ **Bens e Serviços Comuns:** Relatório e voto do eminente Ministro Benjamin Zymler no Acórdão 313/2004. Plenário, verbis: Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/licitacoes_contratos/7%20Bens%20e%20servi%C3%A7os%20comuns.pdf> Acesso em: 29 , 30 Abr. 2013.

BRASIL. Tribunal de Contas da União/ **Licitação / Modalidade Pregão / Obra E Serviço De Engenharia:** Súmula 257: Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pls/apex/f?p=175:11:3066490215164553:pg_R_585869923812256598:NO&pg_min_row=21&pg_max_rows=5&pg_rows_fetched=5> Acesso em: 29 , 30 Abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jul. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 28 Abr. 2013.

BRASIL. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 maio 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 29 , 30 Abr. 2013.

BRASIL. Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. **Diário Oficial da União.** Brasília, DF, 30 Abr. 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em: 28 Abr. 2013.

BRASIL. Decreto nº 4.342, de 23 de agosto de 2002. Altera dispositivos do Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil,** Brasília, DF, 26 ago. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4342.htm>. Acesso em: 30 Abr. 2013.

BRASIL. Decreto nº 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm> Acesso em: 29 , 30 Abr. 2013.

BRASIL. Decreto nº 1.070, de 2 de março de 1994. Regulamenta o art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991, que dispõe sobre contratações de bens e serviços de informática e automação pela Administração Federal, nas condições que especifica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D1070.htm> Acesso em: 29 , 30 Abr. 2013.

ENAP. Apostila Curso de Formação de Pregoeiros. 3 ed. 2003. Disponível em <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=747>. Acesso em: 18 Mar 13.

FAYOL, H. Administração industrial e geral. 9. Ed. São Paulo: Atlas, 1981.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Sistema de Registro de Preço e Pregão Presencial e Eletrônico. Belo Horizonte: Fórum, 2006. p. 31

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Compras pelo sistema de registro de preços.** 1. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

FREITAS, Wilson de. Logística das Forças Armadas. Rio de Janeiro: ESG, 1960. p 21

GASPARINI, Diógenes (Coord.). **Pregão presencial e eletrônico.** 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2007. p. 38

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários a Legislação do Pregão Comum e Eletrônico.** 4. ED. São Paulo: Dialética, 2005.

LEÃO, Eliana Goulart. **O sistema de registro de preços: uma revolução nas licitações.** 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiro Editores, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiro Editores, 2010.

ROSA, Rodrigo de Alvarenga - **Gestão logística** / Rodrigo de Alvarenga Rosa. – Florianópolis : Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília] : CAPES : UAB, 2010. p. 17 e 101.

SÁ, A. L. de. **Curso de Auditoria**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

SOUTO, Marcos Jurema Filho; **GARCIA**, Flávio Amaral. Sistema de registro de preços : o efeito “carona”. **Boletim de Licitações e Contratos – BLC**, São Paulo, n. 3, p. 239-248, mar. 2007. p. 240

18º Batalhão Logístico: O Pioneiro da Logística no Oeste do Brasil. Disponível em: < <http://www.18blog.eb.mil.br/historico.html>>. Acesso em 18 Mar 13

_____. **Comentários ao Decreto nº 3.931/01**. In: **CURSO SISTEMA REGISTRO DE PREÇOS, 2001**, São Paulo. Resumos. São Paulo: Vianna Consultores, 2001.

6 APÊNDICE

Questionário Aplicado no 18º Batalhão Logístico/MS.

Finalidade: Este questionário visa subsidiar o Trabalho de Conclusão de Curso – Monografia, condição indispensável para obtenção do título de Pós Graduado em Aplicações Complementares às Ciências Militares.

Tópicos com as respectivas questões:

1- Identificação e análise da necessidade de contratação

a) Existem procedimentos claros e documentados a serem cumpridos para a constatação da necessidade, conveniência e oportunidade das contratações?

2- Identificações da necessidade e definição do objeto

a) O departamento que solicita a aquisição do bem ou serviço participa efetivamente desta etapa, oferecendo os subsídios necessários para permitir uma tomada de decisão bem fundamentada?

3- Pesquisa de mercado

a) Existem procedimentos adequados para garantir a realização de uma ampla análise do mercado, abrangendo pesquisa de preços, número de potenciais fornecedores, peculiaridades do mercado, que permita ao administrador concluir pela conveniência e oportunidade da contratação, bem como definir adequadamente as especificações técnicas do objeto e evitar o comprometimento do caráter competitivo do certame?

4- Definições do objeto e das condições do edital

a) O setor responsável pela solicitação do bem ou serviço a ser licitado participa efetivamente da etapa de definição detalhada do objeto de forma a garantir que o objeto contratado atenda efetivamente à necessidade que originou o processo licitatório?

5- Abertura da licitação e elaboração do edital

a) Existe uma revisão analítica por outro militar o qual não elaborou o edital, para fins de análise e conferência?

6- Elaboração do parecer jurídico

a) Existem mecanismos para garantir que as minutas de todos editais sejam examinadas e aprovadas pela assessoria jurídica antes da instauração da licitação?

7- Assinatura do edital

a) Os editais são devidamente assinados pela autoridade que os expediu, conforme parágrafo 1º do art. 40 da lei 8.666/93?

8- Constituição da Comissão

a) Existem regras para a composição da Comissão Permanente de Licitação, ou das comissões especiais, prevendo as condições constantes do art. 51, caput da lei 8.666/93 (mínimo de 3 membros, sendo pelo menos 2 deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes)?

b) Existem mecanismos de controle adequados para garantir que a investidura dos membros da Comissão Permanente não exceda há um ano, e que a totalidade de seus membros não seja reconduzida para o período subsequente (art. 51, § 4º)?

c) Mesmo que não haja a recondução da totalidade dos membros para o período subsequente, existe um rodízio periódico dos componentes da Comissão Permanente de Licitação, ou das comissões provisórias?

d) Existe pessoal suficiente para suprir a demanda na seção de licitações?

e) Existe treinamento de pessoal? Com que frequência é realizado o treinamento?

f) Existem mecanismos de controle para assegurar que os membros das comissões de licitação sejam escolhidos de acordo com critérios adequados de conhecimento técnico, jurídico e administrativo?

9- Publicação do edital ou divulgação do convite

a) Existe a publicação dos resumos dos editais de licitações e de dispensas, conforme determina o art. 38 e art. 21 da lei federal nº 8666/93?

10- Habilitação, Propostas, Julgamento, Homologação e Adjudicação

- a) Existem procedimentos claros e documentados para orientar a Comissão de Licitação nas etapas de habilitação, abertura e julgamento das propostas, em conformidade com o previsto na Lei 8.666/93? Como são realizados esses procedimentos?
- b) Existe a seção de conformidade de registro de gestão, ou seção de controle interno da OM com profissional capacitado, para analisar o processo como um todo?

11- Celebração e execução do contrato

- a) Existem controles suficientes para garantir que os contratos sejam firmados exatamente nos termos estabelecidos no instrumento convocatório, e que o contrato apresente todas as cláusulas necessárias, conforme disposto no art. 55 da Lei de Licitações? (Esses controles podem abranger, entre outras medidas, a conferência dos termos finais do contrato pela assessoria jurídica, check-list para confirmação da existência de todas as cláusulas essenciais, etc.).
- b) Existem medidas para assegurar que quaisquer alterações necessárias no prazo, objeto ou condições previamente definidas sejam devidamente justificadas e atuadas em processo (§ 1o do art. 57 e art. 58 da Lei 8.666/93)?
- c) Existem procedimentos formais voltados a garantir a publicação resumida na Imprensa Oficial de todos os instrumentos de contrato e seus aditamentos (Lei 8.666/93, art. 61, parágrafo único)?
- d) Existe um representante da Administração para acompanhar e fiscalizar a execução do contrato, conforme o art. 67 da Lei 8.666/93.