



UFSM

Trabalho de Graduação

O PREGÃO NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA

**Reflexos de sua Utilização na Redução dos Custos de Aquisição
de Bens e Serviços Comuns**

Elisana Maria Zanon

Odijan Paulo Gonçalves Ortiz

CCSH

Santa Maria, RS, Brasil

2004



UFSM

O PREGÃO NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA

**Reflexos de sua Utilização na Redução dos Custos de Aquisição
de Bens e Serviços Comuns**

por

Elisana Maria Zanon

Odijan Paulo Gonçalves Ortiz

Trabalho de Graduação apresentado ao Curso de Ciências
Contábeis da Universidade Federal de Santa Maria como requisito
parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Ciências Contábeis.

CCSH

Santa Maria, RS, Brasil

2004

Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Curso de Ciências Contábeis

A banca, abaixo relacionada,
aprova o Trabalho de Graduação

O PREGÃO NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA
Reflexos de sua Utilização na Redução dos Custos de Aquisição de
Bens ou Serviços Comuns

elaborado por
Elisana Maria Zanon
Odijan Paulo Gonçalves Ortiz

como requisito parcial para obtenção do grau de
Bacharel em Ciências Contábeis

Rosaura de Fátima Oliveira de Vargas
Presidente

Fernando Lock
Membro

Joaquim Luiz R. Dorneles
membro

Agradecimentos

Agradecemos à professora Rosaura Vargas , não somente por ter aceitado a tarefa de nos orientar e tê-la realizado com esmero e presteza, mas também pelo exemplo admirável de profissional que é.

Nossa gratidão a nossos pais, Saulo Zanon, Neli Zanon, Paulo Afonso Moraes Ortiz e Odite Conceição Gonçalves Ortiz que incentivaram a realização desse trabalho e proporcionaram os meios para a sua realização.

Aos nossos irmãos, Elisângela Medianeira Zanon, Evandro Zanon, Janaina Gonçalves Ortiz e Jaelson Gonçalves Ortiz pela confiança que em nós sempre depositaram.

Agradecemos, finalmente, aos colegas de trabalho da Prefeitura Municipal de Santa Maria, pelo companheirismo e solidariedade. Em especial, nossa gratidão à Professora Marilda Barichello Scalcon que acompanhou o início do trabalho deu as idéias basilares do trabalho.

SUMÁRIO

| | |
|--|--|
| 1. Introdução..... | |
| 2. A Importância do Município de Santa Maria..... | |
| 3. Do Processo de Despesa pública no Município de Santa Maria..... | |
| 3.1. Considerações Gerais sobre Despesa Pública..... | |
| 3.1.1. Princípios da Despesa Pública..... | |
| 3.2. O Processo da Despesa Pública no Município de Santa Maria... | |
| 3.2.1. A Fixação da Despesa..... | |
| 3.2.2. A Programação da Despesa..... | |
| 3.2.2.1. Da solicitação de Compras..... | |
| 3.2.3. Da Licitação..... | |
| 3.2.3.1. . Do Procedimento no Setor de Licitações..... | |
| 3.2.3.1.1. Dispensas em Razão do Valor..... | |
| 3.2.3.1.2. Inexigibilidade e Demais Casos de Dispensa..... | |
| 3.2.3.1.3. Processo de Licitação..... | |
| 3.2.3.1.3.1. Da Fase Preparatória..... | |
| 3.2.3.1.3.1. Da Fase Externa..... | |
| 3.2.4. Do Empenho..... | |
| 3.2.5. Da Liquidação..... | |
| 3.2.6. Do Pagamento..... | |
| 4. Aspectos Teóricos do Pregão e a Realidade de Santa Maria..... | |
| 4.1. Onomástico..... | |
| 4.2. Finalidade do Pregão..... | |
| 4.3. Do Objeto do Pregão..... | |
| 4.4. Princípios Orientadores do Pregão..... | |
| 4.4.1. Princípios Específicos da Licitação..... | |
| 4.4.1.1. Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório..... | |
| 4.4.1.2. Princípio do Julgamento Objetivo..... | |

| | |
|--|--|
| 4.4.1.3. Da Padronização..... | |
| 4.4.2 Princípios Correlatos Aplicáveis ao Pregão..... | |
| 4.4.2.1. Princípio da Celeridade..... | |
| 4.4.2.2. Princípio da Finalidade..... | |
| 4.4.2.3. Princípio da Razoabilidade..... | |
| 4.4.2.4. Princípio da Proporcionalidade..... | |
| 4.4.2.5. Princípio da competitividade..... | |
| 4.4.2.6. Princípio do Justo Preço..... | |
| 4.4.2.7. Princípio da Seletividade..... | |
| 4.4.2.8. Princípio da Comparação Objetiva da Propostas..... | |
| 4.5. Do Procedimento do Pregão no Município de Santa Maria..... | |
| 4.5.1. Da Sessão Pública do Pregão..... | |
| 4.5.1.1. Do Credenciamento..... | |
| 4.5.1.2. Declaração de Cumprimento dos Requisitos da Habilitação.. | |
| 4.5.1.3. Julgamento das Propostas..... | |
| 4.5.1.4. Seleção das Propostas para Lances..... | |
| 4.5.1.5. Da Negociação..... | |
| 4.5.1.6. Da Habilitação..... | |
| 4.5.1.7. Da Adjudicação e da Homologação..... | |
| 5. Reflexos da Utilização do Pregão em Santa Maria..... | |
| 5.1. Breve Histórico do Pregão em Santa Maria..... | |
| 5.2. Pregão X Licitações Tradicionais..... | |
| 5.3. Tendência da Utilização do Pregão no Município de Santa Maria..... | |
| 5.4. O Pregão eletrônico em Santa Maria..... | |
| 5.5. A Redução do Tempo de Contratação no Pregão..... | |
| 5.6. Resultados Financeiros do Pregão..... | |
| 5.6.1. Economia Gerada no Pregão..... | |
| 6. Conclusão..... | |
| 7. Bibliografia..... | |

8. Anexo I – Planilha com os Dados do Pregão no Primeiro Semestre de 2004.....
9. Anexo II – Decreto Executivo 097 de 30 de maio de 2003.....

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|--|--|
| GRÁFICO 01 – Pregões Realizados em Santa Maria..... | |
| GRÁFICO 02 – Processos na Modalidade Pregão Realizados em Santa Maria..... | |
| GRÁFICO 03 – Tipos de Pregão..... | |
| GRÁFICO 04 – Valores Acumulados no 1º Semestre de 2004 | |
| GRÁFICO 05 – Economia em Relação ao Valor Estimado no 1º Semestre de 2004..... | |
| GRÁFICO 06 – Economia em Relação ao Lance Inicial no 1º Semestre de 2004..... | |

LISTA DE ANEXOS

| | |
|---|--|
| ANEXO I - Planilha com os Dados do Pregão no Primeiro Semestre de 2004..... | |
| ANEXO II - Decreto Executivo 097 de 30 de maio de 2003..... | |

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública, em sentido estrito, é a direção ou gestão de negócios ou serviços públicos, realizados por todos os seus departamentos ou institutos especializados, com a finalidade de prover às necessidades de ordem geral ou coletiva.

Assim, para que possa fazer a direção ou gestão de negócios ou serviços públicos é necessário que o administrador tenha um bom planejamento para expressar, em determinado período, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante de recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados, ou seja, é preciso um orçamento público. É neste instrumento que deverão estar previstas as despesas públicas.

Para que se realize tais atividades é fundamental que a Administração adquira bens ou serviços de que necessita. Com isso gera-se despesas que deverá seguir um procedimento que engloba uma série de atividades.

Uma das atividades e que ocorre previamente a ocorrência da despesa é a licitação pública. No Brasil, para a Administração Pública contratar com particulares é obrigatória a realização de licitação pública que assegure a igualdade de condições entre os participantes, salvo algumas exceções previstas em lei.

No âmbito da Estados, Distritos Federais e Municípios, até 17 de julho de 2002, as licitações públicas regulavam-se exclusivamente pela Lei n.º 8.666 de 21 de junho de 1993 que previa como modalidades de licitação o Convite, a Tomada de Preços, a Concorrência, o Concurso e o Leilão. O Convite, a Tomada de Preços e a Concorrência se destinam a aquisição de bens e serviços. Nestas modalidades de licitação utiliza-se de um ou outro procedimento conforme o valor a ser licitado.

Ocorre que os procedimentos de licitação tradicionais, além de levarem um tempo excessivo, resultam muitas vezes em aquisições não vantajosas para Administração Pública o que comprometia a prestação dos serviços ou mesmo a manutenção da máquina pública.

Na tentativa de resolver estes problemas foi instituída uma nova modalidade de licitação, denominada Pregão, que já vinha sendo utilizado pela União através de Medida Provisória e que foi estendida para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, através da promulgação da Lei n.º 10.520/2002.

Tal instituto é de fundamental importância para a Administração Pública, eis que é instrumento capaz de agilizar a aquisição de bens e serviços comuns e reduzir custos na Administração Pública em homenagem ao moderno Princípio da Eficiência que foi inserido na Constituição Federal através da Emenda Constitucional n.º 19 de 04 de junho de 1998.

Santa Maria assim como a maioria dos municípios brasileiros vem enfrentando dificuldades para execução de suas políticas públicas em razão da escassez de recursos. Tal fato impôs que a Administração Municipal tomasse medidas para manter o equilíbrio das contas públicas. É neste contexto que surge a idéia da utilização de uma nova modalidade de licitação denominada pregão.

O pregão foi regulamentado no Município de Santa Maria através do Decreto Executivo Municipal n.º 097 de 30 de maio de 2003, tendo por objetivo principal agilizar os processos de licitação e reduzir custos das aquisições de bens e serviços comuns.

O trabalho que ora se inicia tem por escopo definir o procedimento do pregão no Município de Santa Maria buscando verificar o seu funcionamento na unidade administrativa e quais são os benefícios por ele gerados.

O trabalho é desenvolvido através de estudo de caso utilizando o

método de abordagem dedutivo, partindo de considerações gerais, enunciados, princípios e análise doutrinária para se chegar a uma conclusão.

Nesse sentido, abordar-se-á no estudo a legislação básica, a doutrina existente a respeito do tema, bem como serão levantados dados dos processos de pregão realizados pelo Município de Santa Maria.

O trabalho será desenvolvido em quatro capítulos. O Primeiro capítulo identificará o órgão e a metodologia utilizada na pesquisa. O segundo capítulo abordará o processo da despesa pública na realidade local, tendo por escopo proporcionar uma noção geral do processo que envolve essa modalidade licitatória.

No terceiro capítulo serão abordados os aspectos teóricos do pregão e a realidade de Santa Maria quando se buscará desenvolver o funcionamento do pregão no município.

No último capítulo serão apresentados os reflexos da utilização dessa modalidade licitatória na Prefeitura Municipal de Santa Maria no tocante a sua utilização, ao tempo de realização dos processos de licitação na modalidade pregão, bem como quanto aos resultados econômicos obtidos.

Por fim, são apresentadas algumas considerações finais sobre os resultados alcançados e as expectativas da aplicação dessa modalidade de licitação no Município de Santa Maria.

2. METODOLOGIA

Preliminarmente ao desenvolvimento do estudo do pregão no Município de Santa Maria, cumpre tecer algumas considerações sobre o cenário em que está inserido o órgão objeto do presente trabalho e a metodologia utilizada.

A Prefeitura Municipal de Santa Maria é responsável pela Administração de um Município que conta atualmente com 243.396 habitantes¹, sendo 127.496 mulheres e 115.900 homens. Maior parte da população vive na zona urbana (230.468 munícipes residem na cidade e apenas 12.928 residem na zona rural).

A economia do Município gira em torno do comércio e da prestação de serviços. O setor terciário absorve 80% de sua população economicamente ativa. O PIB anual em 1999 foi de R\$ 1.003.540.000,00 e a renda per capita foi de R\$ 4.199,99/ano².

No ano de 2003³ a receita realizada pela Prefeitura Municipal de Santa Maria foi de R\$ 141.629.364,89 e a despesa realizada, considerando a despesa empenhada nesse período, foi de R\$ 131.585.689,03, resultando em um superávit orçamentário de R\$ 10.043.675,86.

A Prefeitura Municipal de Santa Maria que conta com aproximadamente 3210⁴ servidores que são administrados pelo Prefeito Municipal auxiliado por Secretários de Município que são os responsáveis pela gestão das peculiaridades de cada secretaria.

Para realização deste estudo de caso foi utilizado o método de abordagem dedutiva, partindo de considerações gerais, enunciados, princípios e análise doutrinária para se chegar a uma conclusão.

Também foi feito o levantamento de dados com base nos processos realizados no período de janeiro a junho de 2004. Foram pesquisados 37 processos de licitação na modalidade pregão em que foram retirados os

¹Fonte IBGE – Censo 2000 - Contagem Populacional.

²Fonte FEE.

³Dados retirados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Município de Santa Maria-6ºbimestre 2003.

⁴Dados fornecidos pela Secretaria de Recursos Humanos em junho de 2004.

valores estimados, dos lances iniciais, e dos valores finais de cada aquisição, bem como as datas dos editais de abertura da licitação e do resultado final. Os dados levantados na pesquisa constam em planilha no Anexo I em que.

3. DO PROCESSO DA DESPESA PÚBLICA NO MUNICÍPIO DE SANTA MARIA

3.1. Considerações Gerais sobre Despesa Pública

O vocábulo despesa, segundo DE PLÁCIDO & SILVA (1999), é “derivado do verbo latino *dispendere* (empregar, gastar), de que se formaram *dispensa* e *dispendium* (despesa, gasto), em sentido geral entende-se todo emprego ou dispêndio de dinheiro para aquisição de alguma coisa ou execução de um serviço”. Assim, despesa indica sempre o consumo de dinheiro, gasto ou empregado em alguma coisa.

A despesa é aplicação de recursos mediante a qual uma organização procura alcançar seus objetivos e, conseqüentemente, cumprir com a sua missão. A despesa pública, por sua vez, representa a saída de recursos dos cofres públicos para o atendimento das necessidades de uma sociedade, ou seja, na visão de ANDRADE (2002, p.75)

Constitui-se de toda saída de recursos ou de todo pagamento efetuado, a qualquer título, pelos agentes pagadores para saldar gastos fixados na Lei do Orçamento ou em lei especial e destinados à execução dos serviços públicos, entre eles custeios e investimentos, além dos aumentos patrimoniais, pagamento de dívidas, devolução de importâncias recebidas a título de caução, depósitos e consignações.

Nesse sentido, a despesa pública é fixada na Lei de Orçamento Anual que contém todas as autorizações para gastos com várias atribuições e funções governamentais. Em outras palavras, as despesas públicas formam o complexo da distribuição e do emprego das receitas para o custeio e os investimentos dos diferentes setores da Administração.

Assim, despesa pública caracteriza um dispêndio de recursos do patrimônio público, representado essencialmente por uma saída de recursos financeiros que pode ser imediata (com redução de

disponibilidades) ou mediata (com reconhecimento dessa obrigação).

Neste sentido, SILVA (2003, p. 124), enfatiza que:

A despesa pode ser definida sob dois aspectos fundamentais:

a) sob o aspecto geral, designa o conjunto dos dispêndios do Estado no atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse da população. Constitui o programa anual de governo;

b) sob o aspecto específico, “a aplicação de certa quantia, em dinheiro, por parte de autoridade ou agente público competente dentro de uma autorização legislativa, para a execução de fim a cargo do Governo” (Aliomar Baleeiro, Uma introdução à Ciência das Finanças).

Assim constituem despesas do Estado aquelas que a Constituição, Leis Ordinárias e decretos do Poder Executivo, bem como as decorrentes de contratos, determinam fique a cargo do Governo, seja para saldar os compromissos da dívida pública, consolidada ou flutuante, seja para atender às necessidades dos serviços criados no interesse e em benefício da população.

As despesas públicas têm como consequência a diminuição do patrimônio público como elemento novo e negativo e devem estar fixadas no orçamento sem o que não poderão ser executadas sob pena de responsabilização do agente público.

3.1.1. Princípios da Despesa Pública

Para que haja a formação da despesa pública deve-se obedecer a alguns princípios, a saber:

a) Princípio da Utilidade

Pelo Princípio da Utilidade entende-se que para que seja executada a despesa deve-se verificar a sua conveniência para o atendimento das necessidades coletivas. Não será útil a despesa que objetivar interesses que não o público seja diretamente, através de ações para a coletividade, ou indiretamente, através da manutenção dos organismos públicos.

Para SILVA (2003, p.126) “o princípio da utilidade caracteriza-se não somente diante das necessidades de ordem política, referentes à despesa

do próprio Estado, mas também se evidencia quando mostra a satisfação de exigências fundamentais à vida da coletividade”.

b) Princípio da Legitimidade

A legitimidade da despesa pública representa a sua validade em termos coletivos. A despesa somente é legítima se aprovada pelos representantes do povo através do orçamento público. Se não está definida no orçamento a despesa além de ilegal é ilegítima, conforme afirma SILVA (2003, p.124).

Assim, além de atender ao princípio da utilidade, a despesa para ser legítima precisa fundamentar-se nas seguintes condições:

- consentimento coletivo – manifestado periodicamente pela representação popular. Nessa condição, as despesas públicas estão legitimadas pela discussão da lei orçamentária;
- possibilidade contributiva – a regra é de que não se pode exigir esforço excessivo dos contribuintes, pois tal prática traria uma quebra na harmonia que deve haver entre a entidade arrecadadora e os contribuintes.

Tais condições, que legitimam e justificam a realização da despesa, originam-se de imposições jurídicas, políticas e econômicas, mediante as quais se estabelecem os princípios norteadores de sua criação e os critérios determinantes de sua efetividade.

Ademais, a legitimidade da despesa deve ser aferida também através dos reflexos que trarão ao contribuinte. Uma despesa que não observa capacidade contributiva pode causar desequilíbrio entre entidade arrecadadora e os contribuintes, contrariando, inclusive, a Constituição Federal⁵.

c) Princípio da Oportunidade

Pelo Princípio da Oportunidade compreende-se que somente será legítima a despesa pública que ocorrer oportunamente. Após ter findado a

⁵ Sempre que possível os impostos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte, facultando à administração tributária especialmente para conferir efetividade a esses objetivos, identificar, respeitados os direitos individuais e nos termos da lei, o patrimônio, os rendimentos e as atividades econômicas do contribuinte. – Art. 154, § 1º.

necessidade não há porque haver despesa pública, posto que os motivos que a legitimaram cessaram.

A oportunidade da despesa deve levar em consideração as situações fáticas do momento, uma despesa pública em situação de dificuldades econômicas pode agravar ainda mais a situação do órgão público.

d) Princípio da Legalidade

O Princípio da Legalidade dispõe que toda a atividade do agente público deve obedecer ao que determina a lei. Toda e qualquer despesa pública somente poderá ser executada se observar às normas que a regulamentam. A despesa que afronta a lei não pode ser considerada pública.

Nesse aspecto, MEIRELLES (2003, p.86) se manifesta da seguinte forma:

A legalidade como princípio de administração significa que o administrador público está em toda sua atividade funcional sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não deve afastar-se sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.

Ao contrário do administrado ou da pessoa de direito privado, que possui como regra a liberdade de fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, o administrador público somente pode pautar seus atos em consonância com o que lei lhe autorize, expressa ou implicitamente

e) Princípio da Economicidade

A despesa pública, como referido anteriormente, implica no consumo de recursos públicos e, por essa razão, só deve ser efetivada se esta apresentar uma relação entre custo e benefício favorável para a Administração Pública. Pois, conforme SILVA (2003, p. 128).

A economicidade foi introduzida pela Constituição Federal e significa que às atividades da administração devem ser avaliadas pela relação custo-benefício na aplicação dos recursos públicos. Assim, é preciso que os gestores coloquem entre suas preocupações os aspectos ligados à viabilidade, eficiência e eficácia das operações.

O Princípio da Economicidade está intimamente ligado ao Princípio da Eficiência que orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os escassos recursos de que se dispõe e ao menor custo.

3.2. O Processo da Despesa Pública no Município de Santa Maria

O processo da despesa pública corresponde à série de atos que devem ser observados antes de sua efetiva realização através da saída de numerário do patrimônio público.

3.2.1. A Fixação da Despesa

As despesas do Município de Santa Maria antes de executadas, devem obedecer à Lei de Diretrizes Orçamentárias e deve estar prevista na Lei Orçamentária Anual.

Assim, para que a despesa possa ser executada, mister que esteja fixada na Lei Orçamentária Anual, devendo expressar o programa de atuação do governo para o período em que se deseja efetivá-la, ou seja, precisa estar prevista no orçamento anual e atender as demais leis orçamentárias.

A Lei do Orçamento Anual no Município de Santa Maria deve ser entregue pelo Poder Executivo ao Legislativo até o dia 15 de setembro de cada ano. O Legislativo fará a discussão e a votação devendo devolvê-la para o Executivo até o dia 15 de dezembro do mesmo ano para que seja sancionada pelo Prefeito Municipal.

No orçamento estão previstas as receitas a serem arrecadadas e as despesas fixadas por unidade orçamentária. Atualmente existem 20

unidades orçamentárias no Município de Santa Maria, que denominam-se secretarias de município, a saber: Câmara Municipal de Vereadores, Gabinete do Prefeito Municipal, Secretaria de Município da Administração, Secretaria de Município da Educação, Secretaria de Município da Saúde, Secretaria de Município de Planejamento, Secretaria de Município de Obras, Secretaria de Município de Assistência Social e Cidadania, Secretaria de Município de Cultura, Secretaria de Município da Indústria, Comércio e Turismo, Secretaria de Município de Desenvolvimento Rural, Secretaria de Município de Esporte e Lazer, Secretaria de Município das Finanças, Secretaria de Município de Gestão Ambiental, Secretaria de Município de Viação e Transportes, Secretaria de Município de Recursos Humanos, Secretaria Extraordinária de Comunicação, Captação de Recurso e Cooperação Internacional, Secretaria Geral de Governo e Relações Comunitárias e Procuradoria Geral do Município.

3.2.2. A Programação da Despesa

A programação nada mais é que um cronograma ou planejamento de desembolso para a utilização dos créditos orçamentários, tendo como objetivo disciplinar os gastos na mesma proporção que a previsão da receita se realiza.

Para ANDRADE (2002, p.96.)

O objetivo da programação da despesa é assegurar recursos necessários e suficientes à melhor execução dos programas de trabalho do governo e proporcionar equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

A programação da despesa no Município de Santa Maria parece não ser muito eficaz haja vista que as aquisições de bens e as contratações de serviços, freqüentemente são motivadas pela sua falta e não pelo planejamento das secretarias, o que compromete todo o processo de despesa como será estudado mais adiante.

Tal fato evidencia-se, também, pelo grande número de suplementações orçamentárias que o município é obrigado a fazer durante o ano e pelo atraso no pagamento de seus fornecedores.

3.2.2.1. Da Solicitação de Compras

Conforme a programação de compras da secretaria são elaboradas as Solicitações de Compras que exterioriza a necessidade de aquisição de determinado bem ou serviço visando a satisfação de determinado interesse público.

A despesa pública mesmo a prevista no orçamento somente se justifica se houver necessidade para sua execução. A despesa desnecessária não é despesa pública, uma vez que somente se admite como pública aquela que realmente atenda ao interesse público.

Assim, a solicitação de compra apresenta as seguintes características em Santa Maria, segundo dados levantados junto ao Setor de Licitações: a) descrição do bem ou serviço de forma clara e precisa com os elementos necessários a identificação do objeto; b) justificativa apontando de forma fundamentada a necessidade da aquisição do bem ou da contratação do serviço; c) orçamentos que demonstrem o valor de mercado do objeto da compra d) demonstração de existência de dotação orçamentária suficiente para suprir a despesa; e) autorização do responsável pela unidade orçamentária.

Cumpridos os requisitos acima a solicitação de compras é encaminhada ao Setor de Compras e Contratos, que faz parte da Secretaria de Município das Finanças, para conferência do pedido e reserva da dotação orçamentária.

Em seguida a solicitação é encaminhada ao ordenador de despesa do Município, o Prefeito Municipal ou Secretário de Município das Finanças, para autorização da compra. Após a autorização a solicitação é remetida para a Comissão de Licitações de Obras, responsável pelo processamento das licitações de obras e serviços de engenharia, ou para

a Comissão de Licitação responsável pelos demais processos licitatórios do Município.

3.2.3. Da Licitação

O termo licitação segundo DE PLÁCIDO E SILVA (1999), deriva do latim *licitatio*, dos verbos *liceri* ou *licitari* significando lançar em leilão, dar preço, oferecer lance. “Licitação, na técnica administrativa, designa o ato, que pode tomar a forma de concorrência, tomada de preços, convite, concurso ou leilão, promovido pela administração pública direta ou indireta”.

Assim, licitação é o procedimento administrativo formal que se destina à escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública através de condições previamente estabelecidas no instrumento convocatório.

Licitatar é estabelecer, através do instrumento convocatório, condições aos interessados para apresentarem propostas para satisfação das necessidades da Administração Pública, das quais será selecionada a mais vantajosa, esta é a atribuição do Setor de Licitações da Prefeitura Municipal de Santa Maria.

No Brasil, para que um órgão público contrate com particulares é obrigatória a realização de licitação pública em que se assegure a igualdade de condições entre os participantes. É a regra disposta no inciso XI do art. 37 da Constituição Federal.

No Município de Santa Maria não é diferente, como instituição de direito público interno, tem o dever de realizar licitação, salvo algumas exceções previstas na Lei n.º 8.666/93 em seus artigos 24 e 25 quando lhe é facultada a aquisição por compra direta através de dispensa ou inexigibilidade de licitação.

3.2.3.1. Do Procedimento no Setor de Licitações

Recebida a solicitação de compras devidamente autorizada pelo ordenador de despesa a Comissão de Licitação, que é o órgão responsável pelo processamento do certame, define a modalidade licitatória a ser adotada ou se é caso de dispensa ou inexigibilidade prevista na legislação.

Na Prefeitura de Santa Maria pode-se distinguir três trâmites distintos para as Solicitações de Compras: a) dispensas em razão do valor; b) inexigibilidades e demais casos de dispensa; c) processos licitatórios.

3.2.3.1.1. Dispensas em Razão do Valor

A dispensa de pequeno valor está prevista nos incisos I e II do art.24 da Lei de Licitações e consubstancia-se naquelas inferiores a R\$15.000,00, quando se tratar de obra ou serviço de engenharia ou R\$8.000,00 nos demais casos.

Tais aquisições por não terem relevância econômica não justificam gastos com um processo licitatório. A lei determinou que as formalidades deverão ser proporcionais ao interesse e a necessidade pública. Por isso, tanto mais simples serão as formalidades e mais rápido o procedimento licitatório quanto menor for o valor a ser despendido pela administração pública.

Deve-se ressaltar, contudo, que não se admite que sejam fracionadas aquisições com o objetivo de conduzir a dispensa de licitação. É inadmissível que se promova dispensa de licitação fundamentando-se no valor de contratação de forma isolada.

Existindo pluralidade de contratos homogêneos de objeto similar, considera-se seu valor global. Não se admite o parcelamento de contratações que possam ser realizadas avaliadas conjuntamente ou que a sua compra seja economicamente mais viável em uma única licitação.

Assim, quando constatado que é caso de dispensa em razão do valor, imediatamente a Comissão de Licitação apõe seu parecer e encaminha para emissão do denominado pré-empenho. Por se tratar de

pequenas aquisições não há necessidade de publicação. Após emitido o pré-empenho a Solicitação de Compra é encaminhada para o Setor de Contabilidade para Empenho.

3.2.3.1.2. Inexigibilidade e Demais Casos de Dispensa

A inexigibilidade de licitação, prevista no art. 25 da Lei n.º 8.666/93, ocorre quando há inviabilidade de competição. A inviabilidade é uma consequência, que pode ser produzida por diferentes causas, as quais consistem nas diversas formas de ausência de pressupostos necessários a licitação.

Destaca JUSTEN FILHO(2002, p.269) o seguinte:

É imperioso destacar que a inviabilidade de competição não é um conceito simples que corresponda a uma idéia única. Trata-se de um gênero comportando diferentes modalidades, mais precisamente, a inviabilidade de competição é uma consequência, que pode ser produzida por diferentes causas, as quais consistem nas diversas hipóteses de ausência de pressupostos necessários à licitação.

Já os demais casos de dispensa de licitação estão previstos nos art 24, incisos III ao XXIV da Lei de Licitações e ocorrem quando, embora viável competição entre particulares, a licitação afigura-se objetivamente inconveniente ao interesse público. Toda licitação envolve uma relação de custos e benefícios. Muitas vezes, sabe-se de antemão que a relação custo-benefício será desequilibrada e, por essa razão, não há porque realizar licitação.

Nesses casos, mesmo sendo inexigível ou dispensável a licitação requer-se a adoção de alguns procedimentos exigidos pelo art. 26 da Lei 8.666/93.

Desse modo, a Comissão de Licitação ao verificar que o objeto da Solicitação de Compra enquadra-se em uma das hipóteses acima deverá elaborar Declaração de Dispensa ou de Inexigibilidade, conforme o caso, que trará a justificativa do preço e da escolha do fornecedor, devendo ser

fundamentada e acompanhada de documentos comprobatórios, além de demonstrar o enquadramento da situação fática à hipótese legal.

O referido documento é encaminhado ao Prefeito Municipal para homologação e, posteriormente, é publicado seu resumo pela Comissão de Licitação no Diário Oficial do Estado. Cumpridos os requisitos legais é emitido pré-empenho e o processo tramita para o Setor de Contabilidade para empenho.

3.2.3.1.3. Processo de Licitação

O processo de licitação é aquele que se enquadra em uma das modalidades licitatórias, ou seja, convite, tomada de preços, concorrência, concurso, leilão ou pregão.

Apesar de apresentarem muitas diferenças em seus procedimentos em relação à Solicitação de Compra seu trâmite é semelhante. Os processos de licitação visam todos a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Basicamente, realizam-se em duas fases, a saber: fase preparatória ou interna e fase externa.

3.2.3.1.3.1. Da Fase Preparatória

A fase preparatória ou fase interna da licitação, como se pode aduzir do próprio termo, é o momento em que a Administração Pública irá preparar-se para a licitação propriamente dita.

Nesta fase, será elaborado o edital com o estabelecimento, segundo a conveniência e oportunidade, dos requisitos que serão exigidos para a seleção da proposta mais vantajosa.

Assim, verificada a necessidade de aquisição de determinado bem ou serviço deverá ser instaurado um processo administrativo interno que deverá ser instruído com documentos e informações suficientes para o processamento da licitação.

Ao final dessa fase o edital passará pelo exame da Procuradoria Geral do Município que deverá expedir parecer aprovando o procedimento, conforme se aduz da interpretação do parágrafo único art. 38 da Lei n.º 8.666/93, para que a licitação tome seu regular andamento.

3.2.3.1.3.2. Da Fase Externa

A fase externa da licitação inicia-se com a publicação de edital que deverá obedecer aos prazos mínimos estabelecidos para cada modalidade.

É a partir desse momento que a Administração Pública está proclamando, tornando público, que está recebendo propostas para a realização de um procedimento de licitação que tem por finalidade a aquisição de um determinado bem ou a contratação de um serviço.

Na fase externa, diferentemente da fase interna, caracteriza-se pela intervenção de terceiros na licitação. É o início da fase licitatória propriamente dita, quando os licitantes são conclamados para interagir com a Administração a fim de realizar um determinado negócio.

Na sessão pública da licitação serão recebidos e abertos os envelopes contendo a documentação exigida no edital e as propostas dos licitantes, procedendo-se à habilitação e, posteriormente, à classificação das propostas⁶, declarando-se ao final um vencedor.

Definido um vencedor o processo é encaminhado ao Prefeito Municipal para homologação. Uma vez aprovado o processo pela autoridade superior, é emitido o pré-empenho e encaminhado o processo para o Setor de Contabilidade para empenho.

3.2.4. Do Empenho

⁶No pregão as fases da licitação são invertidas como será melhor explicado no Capítulo 3 dessa monografia.

Segundo o disposto no art. 58 da Lei n.º 4.320/64 o empenho é ato pelo qual é criada a obrigação do pagamento pendente ou não de implementação de condição.

O empenho materializa-se com o documento chamado de “nota de empenho” e oficializa-se com a baixa do crédito na dotação orçamentária. É a garantia de que existe o valor necessário para a liquidação de um compromisso assumido, sendo proibida a realização de qualquer despesa sem empenho prévio, conforme afirma PISCITELLI (1999, p. 157):

O empenho pode ser efetuado sob três modalidades:

- ordinário, quando o montante a ser pago for previamente conhecido e deva ocorrer de uma só vez;
- global, quando o montante a ser pago também for previamente conhecido, mas deva ocorrer parceladamente, comum nos casos de contratos;
- por estimativa, quando não se possa determinar previamente o montante exato a ser pago, por não ser a respectiva base periódica homogênea, como ocorre, em particular, com as contas de água, luz, gás telefone etc.

Cumprе ressaltar que o empenho é um instrumento importante não só para assegurar o princípio da legalidade, ou seja, se há a autorização orçamentária para a realização da despesa, mas sobretudo para assegurar o equilíbrio orçamentário, já que a realização não poderá exceder o valor do crédito autorizado pelo Poder Legislativo e sancionado pelo poder executivo

No Município de Santa Maria o Setor de Contabilidade recebe a Solicitação de Compra dispensada pelo valor, o Processo de Inexigibilidade ou Dispensa ou o Processo Licitatório acompanhados dos pré-empenhos, que como o próprio nome aduz, é um documento que antecipa os dados que devem conter no empenho.

Um contador faz a conferência dos dados que compõe o processo licitatório, esses dados são lançados no sistema de contabilidade, que emite a nota de empenho em quatro vias que serão assinadas pelo ordenador de despesa, que no Município de Santa Maria é o Prefeito Municipal e o Secretário de Município das Finanças.

A primeira via da nota de empenho é encaminhada para a secretaria solicitante, a segunda via fica arquivada no setor de contabilidade; a

terceira via é enviada para o fornecedor, para que proceda a entrega ou realize o serviço no prazo estipulado no processo licitatório ou em sua proposta, no caso de compra direta; e, finalmente a quarta e última via é encaminhada para o setor de almoxarifado para controle da entrega do material.

3.2.5. Da Liquidação

É a fase de verificação do direito adquirido pelo credor ou do implemento de condição, com base nos títulos ou na documentação hábil e importância exata a pagar no respectivo crédito.

O art. 63 da Lei n.º 4.320/64 define o que é liquidação da despesa:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I – a origem e o objeto do que se deve pagar;

II – a importância exata a pagar;

III – a quem deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados, terá por base:

I – o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II – a nota de empenho;

III – os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

A liquidação é realizada por contador que é responsável pelo exame da documentação que torna líquido e certo o direito do credor contra o Município. Em relação ao assunto, ANDRADE (2002, p. 98), refere o seguinte:

Reitere-se que a etapa de liquidação da despesa vai além do recebimento do material ou da confirmação da prestação do serviço, pois ela consiste na verificação do direito adquirido pelo credor. Como já foi dito, para que a administração reconheça a dívida como líquida e certa, é necessário que a documentação que suporta a transação seja idônea e que tenham sido seguidas todas as etapas antecedentes da liquidação.

Uma vez liquidada a despesa é encaminhada a via da nota de empenho liquidada para a Tesouraria a fim de que se efetue o pagamento.

3.2.6. Do Pagamento

Após a liquidação, o empenho é encaminhado para a Tesouraria que efetua o pagamento dos credores do Município encerrando-se, assim, o processo da despesa.

O pagamento é o momento em que há efetivamente a saída do numerário dos cofres do Município, constituindo-se na concreção do elemento negativo que reduz o patrimônio público.

Para que haja pagamento é necessária autorização do Secretário de Município das Finanças e do Prefeito Municipal. Todos os pagamentos são feitos em cheques nominais que são devidamente lançados em livros para posterior conciliação bancária.

A programação do pagamento da despesa liquidada será processada pela Secretaria de Município das Finanças, após sua regular liquidação. Em relação a este último estágio da despesa, Andrade (2002, p. 100), se manifesta da seguinte maneira:

A Lei Federal n.º 4.320/64 determina que o pagamento da despesa só deverá ser efetuado após sua regular liquidação, e o Decreto-lei n.º 201/67 determina que é crime de responsabilidade o prefeito municipal antecipar ou inverter a ordem do pagamento a credores do município, sem vantagem para o erário.

A Constituição Federal determina que os pagamentos devidos pela Fazenda Municipal em virtude de sentença judiciária, exceto os créditos de natureza alimentícia, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos.

Assim, para a realização de pagamentos, o Tesoureiro deverá verificar, a) se a despesa já foi liquidada; b) a existência de recursos financeiros, c) a ordem cronológica de exigibilidade da despesa e d) a programação financeira e o cronograma mensal de desembolso,

conforme art. 8º da Lei Complementar nº 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal.

4. ASPECTOS TEÓRICOS DO PREGÃO E A REALIDADE DE SANTA MARIA

Para que se analise os resultados do pregão no Município de Santa Maria necessário se faz conhecer essa nova modalidade de licitação e seus aspectos peculiares.

4.1 Onomástico

O vocábulo *pregão*, conforme de DE PLÁCIDO & SILVA (1999), deriva "do latim *praeconium*, de *praeconari* (apregoar, proclamar), entende-se a notícia ou a proclamação feita publicamente por oficial de justiça ou pelo porteiro dos auditórios forenses. Propriamente, designa as palavras ditas em alta voz, para que se anuncie ou se proclame alguma notícia ou se faça algum aviso.

Para BERLOFFA (2002, p.37), "a palavra 'pregão' tem exatamente a idéia de que alguém vai apregoar, vai anunciar que a Administração Pública está aceitando ofertas para um determinado negócio que ela quer realizar".

Assim, da palavra *pregão*, no caso em análise, se extrai o entendimento de que a Administração Pública está proclamando, tornando público, que está recebendo propostas para a realização de um procedimento de licitação que tem por finalidade a aquisição de um bem ou a contratação de um serviço de natureza comum.

Juridicamente⁷, o *pregão* é a modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feito por meio de propostas e lances em sessão pública independente de qual seja o valor estimado para contratação.

Para TOLOSA FILHO (2003, p. 09) o *pregão* é a modalidade de licitação que "destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, estes definidos como de padrão e tendo como característica de desempenho e

⁷ A Medida Provisória 2026/00, em seu art. 2º conceituava: "Pregão é a modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, promovida exclusivamente no âmbito da União, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública".

qualidade que possam ser estabelecidos de forma objetiva, ou seja, sem alternativas técnicas de desempenho dependentes de tecnologia sofisticada."

4.2 Finalidade do Pregão

O pregão, assim como as demais modalidades de licitação previstas pela Lei n.º 8.666/93, tem por escopo selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. O que difere no pregão é que a modalidade se restringe à aquisição de bens e serviços considerados comuns.

Assim, uma vez verificada a adequação do objeto da licitação como bem ou serviço comum, deverá a administração preocupar-se com a satisfação do interesse público com o máximo possível de vantagem, que é aferida da relação custo-benefício obtida na contratação. Não se pode, contudo, esquecer de se observar a isonomia entre os licitantes.

Nesse sentido, o doutrinador JUSTEN FILHO(2002, p. 58) dispõe que:

A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública (com observância do Princípio da Isonomia). A vantagem se caracteriza em face da adequação e satisfação ao interesse público por via da execução do contrato. A maior vantagem possível configura-se pela conjugação de dois aspectos complementares. Um dos ângulos relaciona-se com a prestação a ser executada por parte da Administração; o outro se vincula à prestação a cargo do particular. A maior vantagem se apresenta quando a administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração

Contudo, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, especificamente no pregão, deve atentar para a sua exequibilidade, ou seja, devem ser aceitos lances até o limite em que o licitante tenha comprovada possibilidade de cumprir com o estabelecido

no Termo de Referência. De nada valerá o processo licitatório se ao termo da licitação o vencedor não possa cumprir com a sua prestação.

4.3. Do Objeto do Pregão

Em toda e qualquer licitação é obrigatória a definição precisa, suficiente e clara de seu objeto. No pregão a definição do objeto tem especial importância.

O pregão tem como premissa básica a caracterização de seu objeto como bem ou serviço comum, se este requisito não for contemplado não há porque falar-se em pregão. Para JUSTEN FILHO (2003, p. 68):

Como o pregão destina-se apenas à contratação de bens e serviços 'comuns', é indispensável que o edital estabeleça os requisitos objetivos e padronizados de identificação do objeto. Ou seja, existe contradição entre o conceito de 'objeto comum' e a formulação de minúcias e especiais exigências. Justamente porque se trata de um bem ou serviço comum, presume-se que a descrição é simples, fácil e sumária. Quanto mais exigências ou requisitos se colocarem acerca do objeto, tanto menos ele se caracterizará como comum. Mais especificamente, se um bem ou serviço qualificável como comum for insuficiente para satisfazer o interesse público, do que deriva a necessidade de a Administração produzir especificações complementares e outras exigências que transformam o bem ou serviço em não comum - é evidente que o pregão não será cabível.

Para que a definição do objeto seja suficiente e clara devem, também, ser suprimidas eventuais exigências supérfluas ou excessivas, que reduzem indevidamente o universo de licitantes. Portanto, para a definição do objeto do pregão são expressamente "vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias limitem a competição", conforme dispõe o inciso III da Lei n.º 10.520.

O Decreto Municipal n.º 097/03, em seu art. 7º, inciso II, estabeleceu o "termo de referência" como "o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato". Nesse documento deverá constar a descrição do objeto com

suas especificações e as condições genéricas de execução da prestação do serviço ou fornecimento do material.

4.4. Princípios Orientadores do Pregão

A palavra princípio é termo análogo, ou seja, passível de inúmeros significados diferentes, todos, porém, ligados, pelo menos, por um ponto de contato comum: princípio é, antes de tudo, ponto de partida. Juridicamente, por princípio, conforme refere BANDEIRA DE MELLO (2001, p. 57), se entende "a disposição expressa ou implícita, de natureza categorial em um sistema, pelo que conforma o sentido das normas implantadas em uma dada ordenação jurídico positiva".

Ressalta JUSTEN FILHO (2001, p.57) que

Deve lembrar-se que a relevância do princípio não reside na sua natureza estrutural, mas nas suas aptidões funcionais. Vale dizer, o princípio é relevante porque impregna todo o sistema, impondo ao conjunto de normas certas diretrizes axiológicas. O princípio é importante não exatamente por ser a "origem" das demais normas, mas porque todas elas serão interpretadas e aplicadas à luz dele. Quando se identifica o princípio fundamental do ordenamento jurídico, isola-se o sentido que possuem as normas dele integrantes.

Assim, o julgador da licitação diante do impasse deverá buscar nos princípios a solução para os conflitos não previstos explicitamente no corpo legislativo. Da mesma forma, as situações ou controvérsias semelhantes deverão ser resolvidas à luz do mesmo princípio aplicável, uma vez que o ordenamento deve apresentar-se como um todo harmônico.

4.4.1 Princípios Específicos da Licitação

Os princípios, como mencionado *supra* são normas basilares que orientam todo um sistema de normas. A licitação é regrada por normas, e por essa razão existem princípios que a orientam. Assim, podem ser

classificados como princípios específicos da licitação: o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório, o Princípio do Julgamento Objetivo, Princípio da Padronização, conforme art. 3º da Lei 8.666/93.

Os princípios específicos da licitação devem ser observados no decurso dos procedimentos licitatórios, ficando o resguardo, proteção e fiscalização de seus atos adstritos à Comissão de Licitação, diretamente, às autoridades máximas do ente licitador, indiretamente, e do Ministério Público, Poder Legislativo e Tribunal de contas do Estado como controle externo ao órgão licitante.

4.4.1.1 Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório

O Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório é aquele princípio que estabelece a vinculação dos procedimentos licitatórios e da contratação ao conteúdo do edital de licitação ou instrumento convocatório, bem como ao instrumento de contrato.

Não só a Administração Pública, mas também, e da mesma forma, os licitantes se vinculam e aceitam as disposições do instrumento convocatório e do instrumento contratual. A Administração o faz logo que confecciona o teor do instrumento convocatório, passando a ter a sua atuação vinculada no ato da publicação deste instrumento. Por sua vez, o licitante aceita e vincula-se ao instrumento de convocação, bem como ao minuta de contrato no momento em que comparece à sessão pública de entrega dos envelopes de habilitação e de proposta comercial.

Para JUSTEN FILHO (2001, p. 417),

o instrumento convocatório (seja edital, seja convite) cristaliza a competência discricionária da Administração, que se vincula a seus termos. Conjugando a regra do art.41 com aquela do art. 4º, pode-se afirmar a estrita vinculação da Administração ao edital, seja de fundo quanto àquela de procedimento. Sob um certo ângulo, o edital é o fundamento de validade dos atos praticados no curso da licitação, na acepção de que a desconformidade entre o edital e os atos administrativos praticados no curso da licitação se resolve com a invalidade desses últimos. Ao descumprir normas constantes do edital, a Administração frustra a própria razão de ser da licitação. Viola os princípios norteadores da atividade administrativa, tais como

a legalidade, a moralidade, a isonomia. O descumprimento a qualquer regra do edital deverá ser reprimido, inclusive através dos instrumentos de controle interno da Administração Pública. Nem mesmo o vício de edital justifica pretensão de ignorar a disciplina por ele veiculada. Se a Administração reputar viciadas ou inadequadas as regras contidas no edital, não lhe é facultado pura e simplesmente ignorá-las ou alterá-las. Verificando a nulidade ou a inconveniência dos termos do edital, a Administração poderá valer-se de suas faculdades para o desfazimento dos atos administrativos.

Portanto, a Administração Pública exerce o seu poder discricionário de elaboração do edital estabelecendo as regras do processo de licitação. Após esse momento a Administração perde o poder discricionário para vincular-se ao disposto no instrumento convocatório.

4.4.1.2 Princípio do Julgamento Objetivo

O Princípio do Julgamento Objetivo decorre do Princípio da Vinculação. Na verdade, se tanto o licitante quanto o licitador estão adstritos aos termos fixados no instrumento convocatório do procedimento de licitação, bem como ao edital, imperioso que a Comissão de Licitação também esteja, para delimitar seu parecer e decisão às normas de julgamento do edital.

O princípio em questão vincula a Comissão de Julgamento ao conteúdo do edital, forçando seus membros a proferirem uma decisão de acordo com as especificações técnicas elencadas no edital de licitação.

JUSTEN FILHO (2001, p. 448), esclarece que

em termos amplos, a objetividade significa imparcialidade mais finalidade. O julgamento objetivo exclui a parcialidade (tomada de posição segundo o ponto de vista de uma parte). Mas isso é insuficiente. Além da imparcialidade, o julgamento tem de ser formulado à luz do interesse público. O interesse público não autoriza, contudo, que ignorem disposições norteadoras do ato convocatório e da Lei. Não se admite que, a pretexto de selecionar a melhor proposta, sejam amesquinhasdas as garantias e os interesses dos licitantes e ignorado o disposto no ato convocatório. Todos os critérios norteadores da atividade decisória devem estar previamente indicados no ato convocatório, assujeitados a controle e fiscalização. A adoção de outros critérios caracteriza sigilo ou segredo incompatível com o rigor exigido da Lei. A Administração

está obrigada a dar a vitória à proposta mais vantajosa, mesmo quando formulada por licitante que não seja a ela simpático.

Portanto, o julgamento tem que ser objetivo, pautado pelas normas elencadas no instrumento convocatório da licitação e seus anexos, para assim elidir a arbitrariedade por parte do julgamento subjetivo dos membros da Comissão de Licitação.

4.4.1.3 Princípio da Padronização

O Princípio da Padronização fundamenta-se no inciso I, do art. 15, da Lei Federal n.º 8.666/93. Em síntese, estabelece que toda e qualquer contratação, à exceção da notória impossibilidade deve ser contratada sob rígidas especificações técnicas do objeto a ser contratado ou da forma e metodologia de realização dos serviços.

Ademais com bem assevera JUSTEN FILHO (2001, p. 144)

A padronização aplica-se não apenas a uma compra específica, especialmente quando se trata de bem de vida útil continuada. Ao selecionar o fornecedor para produtos não consumíveis, a Administração deverá ter em vista produtos semelhantes que já integrem o patrimônio público, com também deverá prever eventuais futuras aquisições. Somente assim a padronização produzirá os efeitos desejados, consistentes na redução de custos de manutenção, simplificação de mão de obra, etc.

A especificação, tanto do bem, quanto do serviço, serve para que a Administração Pública não acabe por comprar algo que não atenda as suas exigências necessárias.

Note-se que não se trata de especificação de marca, tipo ou modelo comercial, mas sim, e tão somente, da especificação técnica do bem, como capacidade, tamanho, cor, durabilidade, envergadura, resistência, etc.

A especificação técnica, obrigatória, exige do servidor público, responsável pela redação do edital de licitação ou da justificativa do processo administrativo de aquisição, exacerbada cautela no seu proceder, afim de que se satisfaça este princípio administrativo.

4.4.2 Princípios Correlatos Aplicáveis ao Pregão

Relativamente ao pregão, o Decreto Municipal n.º 097 de 30 e maio de 2003⁸, em seu art. 1.º, elenca, além dos princípios básicos da licitação, os Princípios Correlatos da Celeridade, Finalidade, Razoabilidade, Proporcionalidade, Competitividade, Justo Preço, Seletividade e Comparação Objetiva das Propostas.

TOLOSA FILHO (2003, p. 15-16) referindo-se ao Decreto Executivo n.º 3555/00 da União, que embasou o Decreto Executivo n.º 097/03, afirma que o decreto inovou ao instituir os princípios correlatos *supra* mencionados, todavia entende desnecessária a sua menção como princípio:

Não nos parece adequado e juridicamente correto, classificar na categoria de princípio - que é uma regra de cumprimento obrigatório - a celeridade, a razoabilidade, a finalidade e a proporcionalidade.

A razoabilidade, a finalidade e a proporcionalidade devem estar enquadradas na categoria de "requisitos de ato administrativo", também de cumprimento obrigatório, enquanto a celeridade pode ser alcançada através do eficiência, desde que não atrepele os demais princípios encartados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e não fira o direito de ampla defesa, igualmente de natureza constitucional.

A competitividade, o justo preço, a seletividade e a comparação objetiva das propostas não são princípios licitatórios novos, mas decorrem do processo licitatório e do julgamento objetivo.

Inobstante as críticas do eminente doutrinador, faz-se necessário o estudo dos Princípios da Celeridade, da Finalidade, da Razoabilidade, da Proporcionalidade, da Competitividade, do Justo preço, da Seletividade e da Comparação Objetiva das Propostas com escopo na nova modalidade licitatória. O estudo de tais princípios é fundamental para o entendimento dessa nova modalidade de licitação.

⁸Decreto Municipal n.º 097 de 30 de maio de 2003 regulamenta "a modalidade de licitação denominada pregão, para a aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito do Município de Santa Maria.

4.4.2.1 Princípio da Celeridade

O Princípio da Celeridade consubstancia-se na busca da agilidade do processo licitatório. A celeridade verifica-se na preocupação de tornar o mais rápido possível a aquisição do bem ou a contratação do serviço. Em suma, determina a concretização do objetivo da licitação de forma ágil.

Nas palavras de BERLOFFA (2002, p. 42) a razão da celeridade no pregão

Resulta, principalmente, na inversão das fases licitatórias, vez que, inicialmente, julgam-se as propostas comerciais (preços), para somente após se apreciar a habilitação, restrita apenas à análise da documentação do licitante vencedor. Por esta inversão elimina-se a apreciação de muitos documentos, exatamente os daqueles que de início poucas chances têm de serem contratados, por não terem competitividade de seus preços no mercado.

Caracteriza-se, por conseguinte, pela imposição ao certame de atos contínuos mais céleres e engajados em que se põe ao largo a burocracia desnecessária mediante a reorganização do momento de concretização de cada ato e fase do certame licitatório.

4.4.2.2 Princípio da Finalidade

A licitação tem como finalidade a obtenção da proposta mais vantajosa, por essa razão não se admite no direito a não observância do Princípio da Finalidade. Assim, a finalidade denota a busca da satisfação do interesse público.

"Por esse princípio impõe-se à Administração Pública a prática de atos voltados para o interesse público. O afastamento da Administração Pública da finalidade de interesse público denomina-se *desvio de finalidade*" segundo GASPARINI (2001, p. 13).

No que tange ao pregão, pelo princípio da finalidade compreende-se, também, que o procedimento da licitação deve ser focado e voltado no

objetivo do certame que é a contratação, mantendo, sempre que possível o rumo originalmente estabelecido.

4.4.2.3 Princípio da Razoabilidade

O Princípio da Razoabilidade, com o próprio vocábulo denota, pressupõe que a conduta do agente público deve ser pautada pela coerência, bom senso, ou seja deve ser tida como razoável perante a lei.

Nesse sentido, GASPARINI (2001, p.13) diz o seguinte:

A lei, ao conceder ao agente público o exercício da discricionariedade, não lhe reservou, em absoluto, qualquer poder para agir a seu gosto, ao contrário, impôs-lhe o encargo de agir tomando a melhor providência à satisfação do interesse público a ser conseguido naquele momento. A lei, portanto, não lhe permite, sob pena de ilegalidade, quaisquer conduta não desejada pela lei, que somente aceita as coerentes. Em suma: nada que esteja fora do razoável, do sensato, do normal, é permitido ao agente público, mesmo quando atua no exercício de competência discricionária.

No pregão não é diferente. As decisões tomadas pelo pregoeiro ou pela autoridade julgadora devem observar o mínimo razoável, ou seja, não podem ser desarrazoadas, bizarras, incoerentes ou praticadas com descon siderações às situações e circunstâncias que seriam atendidas por quem tivesse atributos normais de prudência, sensatez e disposição de acatamento às finalidades da lei atributiva da discricção manejada. Em suma, deve haver um juízo de valor equilibrando as decisões de fato com as razões de direito.

4.4.2.4 Princípio da Proporcionalidade

Pelo Princípio da Proporcionalidade tem-se a ponderação de valores, que quando em conflito devem ser ponderados para decidir-se em que medida deverá ser aplicado, ou seja, a proporcionalidade está na relativização de cada um dos valores envolvidos de forma a compatibilizá-los.

Para JUSTEN FILHO (2001, p.66)

A proporcionalidade significa o dever de realizar, do modo mais intenso possível, todos os valores consagrados pelo Ordenamento Jurídico. *Ponderar* os valores significa *compatibilizá-los*, o que pode exigir uma relativa atenuação de cada qual dos valores envolvidos. Essa ponderação se desenvolve tanto no plano normativo abstrato como na dimensão da aplicação concreta. O Direito posto contém a ponderação realizada pela sociedade em relação a seus valores. Mas isso é insuficiente, porque o caso concreto sempre apresenta inovações e complexidades imprevistas e imprevisíveis.

No pregão surgem situações em que a decisão tomada poderá causar direta ou indiretamente prejuízo para a Administração. Assim, diante do conflito de interesses, deve o pregoeiro sopesá-los e compatibilizá-los para que se cause o menor prejuízo possível.

4.4.2.5 Princípio da Competitividade

O Princípio da Competitividade é o princípio fundamental do pregão, dado que a finalidade principal deste procedimento é a ampliação da competição. Desse modo, sempre que possível, o Pregoeiro deverá resguardar a competitividade entre os licitantes, de forma a resguardar o interesse da coletividade.

Lembra JUSTEN FILHO(2001, p. 82) que

O ato convocatório tem de estabelecer as regras necessárias para a seleção da proposta mais vantajosa. Se essas exigências serão ou não rigorosas, isso dependerá do tipo da prestação que o particular deverá assumir. Respeitadas as exigências necessárias para assegurar a seleção da proposta mais vantajosa, serão invalidas todas as cláusulas que, ainda indiretamente, prejudiquem o caráter "competitivo" da licitação.

Por essa razão, o § 1º do art. 3º da Lei de Licitações veda aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar nos atos convocatórios cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação ou que estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade da sede ou domicílio dos

proponentes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante ao objeto do contrato.

4.4.2.6 Princípio do Justo Preço

O Princípio do Justo Preço pressupõe que tanto a Administração Pública, contratante, como o particular, fornecedor ou prestador de serviço, tenham obrigações que mantenham um certo equilíbrio. O preço ajustado deve ser justo, para ambas as partes, tanto para o comprador quanto para o vendedor

Assim, para a Administração mister que o preço não seja excessivamente oneroso, ao passo que para o particular o preço deve, além de cobrir os custos, fornecer uma margem de lucro.

Apesar da licitação ter por escopo selecionar a proposta mais vantajosa, definida esta como sendo a que proporciona o melhor custo-benefício, não se pode esperar que um preço seja demasiadamente baixo. Além de a proposta poder ser inexecutável, corre-se o risco da administração perder um bom fornecedor, pois um mau negócio poderá arruiná-lo.

No pregão, a fixação do preço justo é um dos objetivos almejados. Por ser permitida a renovação de lances e a negociação direta com o fornecedor é mais fácil para a administração delinear um preço que se aproxime mais das suas possibilidades financeiras e da necessidade de retorno financeiro do fornecedor ou prestador de serviço.

4.4.2.7 Princípio da Seletividade

O Princípio da Seletividade é o objetivo principal da licitação, ou seja, selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Além disso, a seletividade deve estar presente durante todo o processo licitatório, especialmente na fase preparatória onde se vai definir como será feita a seleção.

Assim, deve-se selecionar aquilo que satisfaz o interesse público sem deixar de se observar o que a lei e o edital determinam. Por esse motivo, o Princípio da Seletividade se relaciona com o Princípio do Julgamento Objetivo.

Deve haver uma efetiva seleção (adequação) de todos os participantes e componentes do processo, tais como: fornecedores, lances, produtos e serviços.

4.4.2.8 Princípio da Comparação Objetiva das Propostas.

O Princípio da Comparação Objetiva das Propostas nada mais é que decorrência dos Princípios do Julgamento Objetivo das Propostas e da Vinculação ao Ato Convocatório. Isso porque a comparação das propostas deve ser feita objetivamente com base no que previamente foi estipulado no edital.

Vale dizer, portanto, que as propostas devem ter parâmetros objetivos de comparação, ou seja, critérios que estabeleçam a igualdade de condições de avaliação entre os partícipes.

4.5. Do Procedimento do Pregão no Município de Santa Maria

A modalidade licitatória do pregão, regulamentado no âmbito municipal pelo Decreto Executivo n.º 097 de 30 de maio de 2003, possui um novo procedimento para a consecução do objetivo da licitação que se configura na obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Como já desenvolvido anteriormente, este procedimento está sujeito a princípios específicos que informam todo o processo de aquisição de bens ou contratação de serviços.

Qualquer que seja a modalidade de licitação consiste em um procedimento legal, ordenado e objetivo segundo certos princípios e finalidades. O que diferencia uma modalidade da outra é a estruturação

procedimental, a forma de elaboração de propostas e o universo de possíveis participantes.

Conforme SCARPINELLA (2003, p. 89)

A rapidez e a oralidade na sessão de lances da licitação por pregão poderiam fazer crer na existência de uma principiologia própria aplicável a esta modalidade licitatória.

Ocorre que licitação por pregão é procedimento administrativo competitivo, realizado pela Administração Pública para a escolha da melhor proposta que atenda aos interesses públicos, tal qual qualquer outra modalidade licitatória. Não seria possível imaginar que o pregão teria incorporado princípios ou valores distintos daqueles que norteiam toda e qualquer licitação.

A estrutura procedimental do pregão é absolutamente peculiar, com duas características fundamentais: a primeira, consiste na inversão das fases de habilitação e julgamento. A segunda, a possibilidade de renovação de lances por todos ou alguns licitantes, até chegar-se à proposta mais vantajosa para a Administração.

Cumprido ressaltar, ainda, que o procedimento do pregão comporta propostas por meio escrito e a formulação de novas proposições, denominadas *lances*, sob as formas verbais, admitindo-se, ainda, a informatização de todo o certame e sua utilização via sistema de Internet, denominada na lei sob a denominação de pregão eletrônico.

Atualmente, a Prefeitura Municipal de Santa Maria estabeleceu convênio com o Banco do Brasil que disponibiliza um sistema para a realização do pregão eletrônico através do site www.licitacoes-e.com.br.

Sob um certo ângulo, o pregão é uma modalidade muito similar ao leilão, apenas não se destina à alienação de bens públicos e à obtenção da maior oferta possível. O pregão visa à aquisição de bens ou contratação de serviços, pelo menor preço, ou seja, o inverso do leilão.

O pregão poderá ser utilizado nas hipóteses em que seria cabível concorrência, tomada de preços ou convite. Sendo facultativo, evidencia que não há um campo específico, próprio e inconfundível para a utilização da modalidade pregão. O que irá definir a utilização do pregão, será a adequação e conveniência à Administração Municipal.

Para BERLOFFA (2002 p. 45),

o cabimento do Pregão não se relaciona, ainda, com o valor estimado da contratação, uma vez que o valor nada influi no modelo. As restrições se dão por conta do tipo se dão por conta do tipo de objeto que se pretende licitar e não pelo valor, este último fator também define a utilização das demais modalidades de licitação. Por conseguinte, o critério de cabimento do Pregão é *qualitativo* e não *quantitativo*, admitindo-se portanto, até mesmo a existência de objetos complexos, mas considerados comuns, *v.g.*, veículos serviços de assistência hospitalar, serviços de telefonia, em contratos de grande, médio ou pequeno valor, mas que envolvam objetos comuns.

Cabe ressaltar, contudo, que não é possível substituir as modalidades tradicionais pelo pregão em toda e qualquer situação. Somente pode optar-se pelo pregão quando o objeto do contrato for bem ou serviço comum. Logo, a limitação para a definição da modalidade pregão deve sempre observar o objeto da licitação, e jamais o valor da licitação ou outra possível modalidade.

A respeito do tema JUSTEN FILHO (2003, p. 21) relata

Um aspecto fundamental a ser considerado a propósito das características do pregão como modalidade de licitação é a impossibilidade de utilização generalizada. Há uma vinculação direta, imediata e insuprimível entre o pregão e a contratação de bem ou serviços comum.

No pregão, produz-se a inversão entre as etapas de habilitação e julgamento. Mais ainda, reduzem-se significativamente os requisitos de participação. Tal somente pode ser justificado em vista de que a Administração Pública necessita de um bem ou serviço "comum".

Se o bem ou serviço de que a Administração necessitar não se enquadrar no conceito de "comum", a utilização do pregão produz um efeito extremamente negativo e incompatível com os princípios norteadores de atividade administrativa.

O procedimento licitatório na modalidade de pregão, assim com as demais modalidades de licitação, pode ser dividido em duas fases distintas como ocorre com as demais modalidades de licitação: fase preparatória e a fase externa.

4.5.1. Da Sessão Pública do Pregão

O pregão ocorre efetivamente através de sessão pública, com a disputa transcorrendo por meio da apresentação de propostas escritas e

posteriores lances verbais, quando na sua forma presencial, ou através do envio virtual de lance via sistema.

A sessão pública do pregão inicia-se com o credenciamento dos interessados e recebimento das propostas e termina com a declaração do vencedor do certame e adjudicação do objeto a ele, ou, na hipótese de ser interposto recurso, quando a adjudicação do objeto será feita pela autoridade superior, que por força do art. 3º do Decreto Municipal, na Prefeitura de Santa Maria, é o Secretário de Município das Finanças.

A lógica da lei é a concentração dos atos do pregão na sessão. Por isso, a principal característica da sessão pública do pregão é ser una. Apenas excepcionalmente pode ser suspensa e depois retomada por decisão do pregoeiro. A Lei n.º10.520/02 não contempla qualquer hipótese de suspensão do procedimento, nem retomada no futuro.

O pregoeiro, diferentemente dos demais processos de licitação, é o responsável pela sessão e, no exercício desta função, tem competência para, no cumprimento dos ditames legais, manter a ordem e o bom andamento dos trabalhos. Atualmente no Município existem três pregoeiros que foram nomeados pela Portaria n.º 10/04 de 10 de fevereiro de 2004.

4.5.1.1. Do Credenciamento

No dia, hora, e local indicados no edital será realizada a sessão pública para recebimento dos envelopes com propostas, quando o representante deverá se identificar comprovando possuir poderes efetivos de representação, principalmente quanto à apresentação de lances.

No pregão eletrônico o credenciamento é feita previamente junto à qualquer agência do Banco do Brasil que disponibiliza uma chave e uma senha para o licitante participar da sessão virtual do pregão.

É fundamental para a participação no pregão que seja comprovado os poderes de representação. A falta de representação válida poderá gerar inúmeros transtornos ao procedimento do pregão, como bem assevera JUSTEN FILHO (2003, p. 105)

O interesse em eliminar burocracia inútil não pode ir a ponto de dispensar a efetiva comprovação da titularidade de poderes para vincular um certo sujeito. A ausência de exigências nesse ponto redundaria em resultados trágicos. Assim, a empresa outorgaria documento defeituoso a um representante para justificar posterior recusa à execução do contrato inconveniente e desinteressante. Nem se exclua a tentativa de prejudicar a competidores através de falsos representantes. Por exemplo uma empresa poderia constituir alguém como falso representante de um competidor, apenas para gerar tumulto e problemas. A empresa inocente seria surpreendida com a notícia de que teria participado e "vencido" pregão, sendo "premiada" com contrato inexecutável e oneroso.

Assim, o representante da pessoa jurídica participante deve apresentar procuração ou outro documento, como cópia do estatuto social da empresa, para o fim de comprovar a existência de poderes para a atuação concreta na sessão pública do pregão.

Quanto à forma e ao conteúdo deste documento, é o edital que deve definir, indicando se é necessário apresentar procuração pública ou instrumento particular, com ou sem firma reconhecida; ou, no caso de sócio dirigente, o estatuto ou contrato social. O excesso de formalismo não contribui para uma contratação de melhor qualidade, o que fez com que o Município aceitasse como documento hábil para o credenciamento procuração por instrumento particular com firma reconhecida.

4.5.1.2. Declaração de Cumprimento dos Requisitos da Habilitação

Além de entregar ao pregoeiro documento comprovando a existência dos necessários poderes para a formulação de propostas e para a prática de todos os demais atos inerentes ao certame, os proponentes também devem apresentar declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos da habilitação. No sistema eletrônico a declaração ocorre em uma “janela” que deverá ser selecionada pelo fornecedor.

Pelas próprias características do pregão sabe-se que não há avaliação dos requisitos de habilitação antes da abertura das propostas, portanto, a declaração do particular não produz qualquer efeito jurídico probatório da habilitação.

O objetivo da declaração exigida é tão somente rejeitar as propostas dos sujeitos que não disponham dos requisitos objetivos de participação, caracterizados pela situação irregular, pela declaração de inidoneidade por ato do Poder Público, pela existência de processo de falência ou concordata e, nome do licitante, ou pelo impedimento de transacionar com a Administração Pública Estadual, Municipal e Federal e qualquer de seus órgãos descentralizados.

Por conseguinte, a verificação dos requisitos objetivos não significa ser irrelevante a presença de exigências de habilitação. O que ocorre é que tais requisitos serão examinados posteriormente.

Tal declaração tem o fim de possibilitar a responsabilização do declarante que, dolosamente, não apresentar as condições de habilitação com o objetivo de tumultuar ou fraudar o certame. BERLOFFA (2002, p. 79) nesse sentido assim conclui:

A declaração produz uma especial responsabilidade do próprio interessado, inclusive para configurar a presença do elemento subjetivo do ilícito. Isto que dizer que a declaração de preenchimento dos requisitos de habilitação destina-se a fundamentar a punição ao sujeito que comparecer para formular propostas sem preencher os requisitos necessários, evidenciando a conduta reprovável, consistente na explícita afirmação de uma inverdade para obter aplicação de regime jurídico restrito e limitado.

Para que a declaração de cumprimento dos requisitos do edital acima descritos mister é que o edital traga sanção pelo seu descumprimento. Assim, o proponente ao final classificado e posteriormente inabilitado deve ser responsabilizado.

A declaração falsa, contudo, só pode ser objeto de sanção quando houver má fé de seu declarante. O que é importante apurar é a intenção do licitante em tumultuar e fraudar o andamento da seção do pregão.

4.5.1.3. Julgamento das propostas

Tendo os envelopes a mão, juntamente com as declarações entregues pelos licitantes, dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação, o pregoeiro iniciará a abertura dos invólucros, verificando a conformidade das propostas em relação ao edital.

No pregão eletrônico ao invés de serem abertos os envelopes, o sistema mantém em sigilo a proposta até o horário estipulado no edital para abertura das proposta. Após este horário o pregoeiro, denominado pelo sistema de “coordenado da disputa”, poderá proceder a classificação ou desclassificação das propostas.

A primeira atividade relacionada ao julgamento das propostas, então, é a abertura dos envelopes de preço e a verificação, pelo pregoeiro, da conformidade das propostas com o edital, ordenando-as para o início da etapa competitiva. O objetivo desta verificação é assegurar que as ofertas econômicas atendem aos requisitos técnicos de qualidade mínima estabelecidos no instrumento convocatório.

A verificação da conformidade pode levar ao insucesso do processo licitatório, eis que é com base nesta análise que se verificará se as propostas oferecidas são compatíveis com as exigências estabelecidas pelo edital.

Alertando sobre os riscos da verificação da conformidade das propostas SCARPINELLA (2003, p. 126) refere que:

Essa verificação é de suma importância, pois as diversas propostas devem referir-se ao mesmo objeto escrito no edital para serem passíveis de comparação. São dois os riscos no caso de elas se referirem a objetos distintos. Um, induzir os demais participantes a formular propostas econômicas, na fase de lances verbais, incompatíveis com o objeto ofertado. E dois, declarar vencedora proposta incompatível com o edital, frustrando, assim, os objetivos da licitação.

Nessa primeira fase do julgamento, o pregoeiro deve ater-se à verificação da qualificação técnica do objeto ofertado pelos proponentes de àquela estabelecida no instrumento convocatório. Para tanto, o edital deve exigir do interessado que inclua no envelope que contém o preço

oferecido pelo bem licitado, indicações a respeito do bem que ele pretende entregar ou executar, se for vencedor da licitação.

Após a avaliação de conformidade das propostas em relação ao edital, obriga-se o pregoeiro a divulgar os licitantes considerados classificados, e, por conseqüência, os desclassificados, informando os motivos que desencadearam as desclassificações.

4.5.1.4. Seleção das Propostas para Lances

Verificada a compatibilidade e a conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório, a sessão pública do pregão deve seguir, com o início da fase de lances verbais. É o início da competição, propriamente dita, entre os interessados, a qual tomará por base os preços oferecidos nos envelopes de preços entregues no início da sessão.

Estabelece o inciso VIII do artigo 4º da Lei do Pregão que "o autor da oferta de valor mais baixo e o das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances sucessivos, até a proclamação do vencedor.

Para SCARPINELLA (2003, p. 135),

o objetivo do licitador ao criar a "regra dos 10%" foi induzir os interessados a se apresentarem no pregão com preços compatíveis ao do mercado. Foi uma tentativa de evitar acordos de preços que pudessem frustrar a busca pelo menor preço na sessão. A regra assim estabelecida dificulta a concretização de acordos contrários ao interesse público entre os participantes, na medida em que permite que um terceiro, alheio às combinações, apresente preço abaixo dos demais, aliviando aqueles da etapa de lances verbais.

Não havendo pelo menos três ofertas dentro do limite dos 10%, poderão os autores das três melhores propostas oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os valores oferecidos, é o que dispõe o inciso IX do referido artigo.

Assim, selecionados os licitantes aptos à oferecer lances, dá-se início ao pregão propriamente dito com lances verbais e sucessivos do maior valor ofertado para o menor, até se chegar ao vencedor.

Nesse momento o pregão inova bastante em relação às tradicionais modalidades de licitação, eis que o procedimento se parece com um leilão às avessas: os licitantes procuram obter o maior preço possível e a Administração busca pagar o menor preço possível.

No sistema eletrônico a disputa por lances é dividida em duas etapas de tempo: o denominado *tempo normal*, estipulado pelo pregoeiro conforme o objeto da licitação e a quantidade de lotes; e o *tempo aleatório*, que pode ser de até 30 minutos, que é controlado por um sistema randômico.

No tempo aleatório a sessão pode ser encerrada a qualquer momento, sendo vencedor o licitante que registrou a proposta de menor preço antes do encerramento da disputa pelo sistema.

Como num leilão, portanto, o "preço" do objeto que a Administração busca é estabelecido pela interação entre os "vendedores" em potencial, proporcionando economia para o Poder Público como será estudado no Capítulo 5 deste trabalho de graduação.

4.5.1.5. Da Negociação

Após verificar-se a proposta vencedora, faculta a lei que se proceda à negociação. Tal medida deve ser utilizada quando o valor da proposta vencedora estiver acima da estimativa do órgão licitante. A negociação no pregão eletrônico ocorre através do envio de mensagens após o término da disputa ou se o tempo não for suficiente através de telefone.

MUKAI *apud* SCARPINELLA (2003, p. 153), refere que

é da doutrina pacífica que a Administração pode negociar com o vencedor no sentido de que ele abaixe mais o seu preço, uma vez que, como o seu preço já é o menor, tal negociação não trará nenhum prejuízo aos demais licitantes.

No presente caso, a negociação será com diversos concorrentes, podendo vir a existir prejuízo para aquele que apresentou o menor preço, posto que, no pregão, ele pode não oferecer um preço que alguém que obteve preço até 10% do seu preço, possa oferecê-lo. Então, tal negociação será ilegal

Estando seguro de que o preço é inadequado, o pregoeiro deve expor ao interessado sua insatisfação, permitindo que o proponente reformule sua proposta. A satisfação do pregoeiro advirá com a assunção, pelo particular, de preço mais compatível com sua estimativa - portanto, com o regularmente praticado no mercado.

O pregoeiro deve ser responsável na negociação. Se não estiver certo com a veracidade do preço estimado que lhe está servindo de base, poderá determinar a suspensão da sessão do pregão para o fim de certificar-se da veracidade das informações que tem em mãos, para que ele tenha segurança na rejeição ou aceitação do preço ofertado.

Se a estimativa de preço da Administração estiver muito baixo dos valores ofertados, de duas, uma: ou a estimativa está correta, e os proponentes estão supervalorizando a oferta; ou a estimativa está equivocada, e não reflete os valores de mercado.

No primeiro caso o pregoeiro deve negociar com o proponente, poderá certificar-se quanto à veracidade de suas informações e não aceitar proposta que não seja compatível com o parâmetro de valor considerado aceitável. Ou, então, poderá justificar a contratação por valor acima da estimativa feita pelo órgão, expondo nos autos do procedimento a falta de adequação entre tais valores e a realidade do mercado.

4.5.1.6. Da Habilitação

Em decorrência da inversão das fases, no pregão somente serão analisados os documentos de habilitação depois de estar definida a classificação das propostas de preços.

Encerrada a fase de lances, o pregoeiro deverá abrir somente o envelope com documentos de habilitação do licitante classificado em primeiro lugar, objetivando a avaliação, de modo a caracterizar, de fato e de direito, a qualificação do mesmo quanto à execução do objeto pretendido.

No pregão eletrônico o vencedor deverá, imediatamente após o encerramento da sessão do pregão, enviar via fax todos os documentos

de habilitação para que o pregoeiro analise a habilitação e dentro de no máximo três dias deverá encaminhar os documentos originais através do correio ou entregá-los pessoalmente no Setor de Licitações da Prefeitura Municipal de Santa Maria.

Este regramento é uma inovação trazida pela nova modalidade de licitação, que proporciona uma economia para a Administração que irá em termos de processo e de tempo. Nas licitações tradicionais há a necessidade de análise de todos os documentos de habilitação dos participantes, antes de se passar para as propostas econômicas.

A proposta do licitante deve satisfazer todos os requisitos e exigências enumeradas no edital. Demonstrando ao atendimento, deverá o pregoeiro declarar a proposta vencedora, como determina o inciso XV do art. 4º da Lei do Pregão.

Os documentos de habilitação que poderão ser exigidos no edital do pregão coincidem com aqueles previstos no art. 27 da Lei de licitações, quais sejam: habilitação jurídica; qualificação técnica, qualificação econômico-financeira, regularidade fiscal e cumprimento do disposto no inciso XXXIII do art. 7º da Constituição Federal.

Cumprir ressaltar que as exigências de habilitação deverão visar ao cumprimento da obrigação e jamais o cerceamento da competitividade. Por essa razão, não podem ser excessivas e incompatíveis com a natureza do objeto que se pretende contratar.

4.5.1.7. Da Adjudicação e da Homologação

Confirmado que o licitante vencedor apresenta os requisitos de habilitação, "decididos os recursos pela autoridade competente, a autoridade competente fará a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor", conforme inciso XXI do art. 4º da Lei do pregão.

A adjudicação é o ato formal da Administração que põe fim ao procedimento licitatório ao atribuir ao vencedor o objeto da licitação. Assim, caso o Município de Santa Maria vir a contratar o objeto específico

daquela licitação, este deverá ser feita com o vencedor do certame. Há, assim, uma mera expectativa de direito.

O pregoeiro encerrando o procedimento licitatório com a adjudicação deve encaminhar os autos do processo para a autoridade superior, que no caso da Prefeitura de Santa Maria é o Secretário de Município das Finanças para que proceda a homologação, revogação ou anulação do certame conforme a conveniência e oportunidade que a lei lhe faculta ou conforme determinação legal, no caso de anulação.

Para SCARPINELLA (2003, p. 161-162)

A homologação é ato incluído na fase subsequente, de aprovação do procedimento. Trata-se de uma das opções - ao lado da anulação e revogação do procedimento - posta à disposição da Administração. É dizer: constatadas a regularidade do procedimento e a permanência das condições fáticas que conduzir a má decisão de instaurar a licitação, a autoridade deve homologar a adjudicação.

Logo, a homologação é feita pela autoridade competente para aprovar o procedimento licitatório. Como a adjudicação pode ser feita pelo pregoeiro, a homologação poderá ser do processo e da própria adjudicação.

5. REFLEXOS DA UTILIZAÇÃO DO PREGÃO EM SANTA MARIA

5.1. Breve Histórico do Pregão

O pregão tem seus primórdios datados do ano de 1592, nas Ordenações Filipinas, quando se verificaram as primeiras práticas de licitação pública. Antigamente na Europa, na Itália mais especificamente, era utilizado o sistema de velas para a realização dos procedimentos de lances verbais. SAYAGUES LASO *apud* MOTTA (2002), citando, esclarece este sistema:

Na Itália, abre-se a sessão de verbalização das propostas ao se acenderem três velas. Se todas as três se extinguem sem se formularem propostas, a licitação declara-se deserta. Caso contrário, ouvem-se as propostas e acendem-se uma quarta vela; enquanto esta queima, aceitam-se novos lances. Não os havendo, e apagando-se por sua vez a vela, o ato está encerrado. Entretanto, pode acender-se ainda uma quinta vela, e uma sexta, enquanto se registrarem lances de melhoria das ofertas anteriores.

No Direito Comparado, por sua vez o Pregão tem sido utilizado por diversos países da América Latina, notadamente no Uruguai e na Argentina. Em sua concepção predominantemente verbal DROMI *apud* BERLOFFA (2002, p.24) relata o procedimento do pregão:

Las mercaderías o bienes deben ser detallados por la Administración com absoluta precisión y caridad, fijándose um precio base obtenido del valor medio de la oferta en el mercado local. El ente requiriente debe contar com la previa afectación de fondos y dar al acto adecuada publicidad. Los oferentes se inscriben... Las ofertas presentadas en sobre cerrado se abren em el mismo acto. Abierto el acto, y previa identificación del oferente y constatación de su inscripción, se hacen las ofertas de viva voz, pudiéndose plantear las mejoras en un tiempo prudencial. Las adjudicaciones se efectúan en el mismo acto, al no producirse mejoras en la puja.

No Brasil o pregão surgiu no ano de 1997 através da Lei n.º 9.472 de 16 de julho de 1997, conhecida como Lei Geral de Telecomunicações (LGT). Este foi o primeiro diploma legislativo que previu autorização para

a Administração Pública fazer licitação por pregão para a aquisição de bens e serviços. Esta solução legislativa apareceu em um momento histórico brasileiro onde se decidiu empreender uma série de medidas legislativas que tinham a participação do Estado no cenário econômico como objeto.

A LGT propôs uma grande mudança na forma de prestação dos serviços de telecomunicações, determinando uma transformação do papel do Estado no setor. A decisão política tomada naquele momento foi a venda de ativos estatais, através das privatizações das companhias de telecomunicação e a conseqüente introdução da competição na prestação dos serviços, por meio da entrada de prestadoras de serviços privados no setor.

Para implementar tais medidas, a LGT criou uma autarquia federal sob o nome de Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL que tem por finalidade a regulação das telecomunicações no país. A ANATEL é uma agência reguladora com natureza de autarquia *especial* sendo "caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira"⁹.

Tendo em vista tal situação peculiar a LGT estabeleceu normas inéditas de modo a garantir à ANATEL autonomia suficiente para fazer a gestão das novas formas de prestação de serviços de telecomunicação. Para tanto foi estabelecido um regime próprio de contratações para a ANATEL que previa como novas modalidades de licitação o pregão e a consulta.

Os art. 54 a 59 da LGT autorizaram a Agência a utilizar procedimentos próprios de contratação que não encontravam similar na Lei de Licitações. Tais procedimentos foram regulamentados pela própria agência, através da Resolução n.º 5 de 15.01.1998, editada pelo Conselho Diretor, com base na competência outorgada pelo art. 22, inciso II da LGT.

⁹ Art.8º, § 2º da Lei n.º 9.471/1997

O Pregão veio definido no art. 56 da LGT como a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de lances em sessão pública, conforme SCARPINELLA (2003, p.30).

A grande característica dessa nova modalidade - segundo se colhe dos artigos. 55, VIII, 56 e 57, da LGT - é a ocorrência da inversão das fases de habilitação e julgamento, se comparada com os procedimentos fixados na Lei 8.666. no pregão a qualificação subjetiva será sempre feita após a etapa competitiva, o que significa dizer que a habilitação será feita após a verificação e decisão quanto ao preço oferecido, e apenas com relação àquele classificado em primeiro lugar. Na Lei 8.666 os procedimentos licitatórios seguem lógica completamente inversa: a habilitação dos participantes deve sempre preceder o julgamento das propostas comerciais.

A LGT ainda estabeleceu duas espécies de pregão: os restritos, aos previamente cadastrados; e os abertos, franqueados à participação de quaisquer interessados. Pela regra do art. 57, o pregão necessariamente deve ser aberto quando: I - for o caso de contratação de bens e serviços comuns de alto valor, na forma do regulamento; II - o número de cadastrados na classe for inferior a cinco; III - se desejar fazer ata de registro de preços; e IV - o Conselho Diretor achar necessário.

Após quase dois anos e meio de resultados positivos na ANATEL, o Governo Federal decidiu estender a nova modalidade para toda a Administração Pública. Optou pela via da medida provisória, ao invés de proceder a uma ampla revisão do sistema de compras governamentais.

Assim, surgiu a Medida Provisória n.º 2.026 em 04.05.2000, reeditada pelo Governo Federal mês a mês por 18 meses consecutivos. Nela veio autorização para que outros órgãos da Administração Federal adotassem a nova modalidade licitatória. Os Estados e Municípios não foram contemplados com a nova modalidade.

A adoção da nova modalidade de licitação através da medida provisória, bem como a restrição de sua aplicabilidade no âmbito federal provocaram muitas críticas ao pregão. Uma das maiores dificuldades de acomodação jurídica do pregão não derivou apenas da novidade em matéria de licitação por ela trazida, mas de sua origem em medida

provisória, suas sucessivas reedições e mudanças mensais no texto original, o que causava uma enorme insegurança jurídica.

Segundo SARPINELLA (2003, p.42-43) foram dois os fatores que culminaram na edição da Medida Provisória 2.026, em 04.05.2000: O primeiro foi a tomada de decisão quanto à necessidade de mudança de rumo nas compras governamentais, com a introdução de procedimento mais célebre e permeável às inovações da era digital e o segundo foi o argumento de que o art. 246 da Constituição impediria o uso da medida provisória para edição de norma geral em matéria de licitação.

Tais fatores, ainda que insuficientes para tanto, levaram à edição da Medida Provisória 2.026/2000, válida apenas para a União Federal, a qual passou a ser a solução encontrada pelo Governo para atender à urgência sentida na revisão da legislação sobre licitação, e também para contornar a vedação para a edição de norma geral de licitação por medida provisória.

Inobstante as críticas a Medida Provisória do Pregão foi reeditada por 18 meses consecutivos até ser estabilizada em virtude da Emenda Constitucional n.º 32 que limitou os casos de edição de medida provisória, modificando substancialmente o art. 62 da Constituição Federal. O art. 2º da Emenda Constitucional 32/2001 tornou definitivas todas as medidas provisórias pendentes de aprovação pelo Congresso Nacional, inclusive a Medida Provisória 2.182-18, de 23.08.2001, relativamente ao pregão.

O art. 2º da Emenda Constitucional estabeleceu que "As medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta Emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional", o que determinou que a Medida Provisória 2.182-18 ficasse valendo, com seu texto congelado, até sua transformação na Lei 10.520, em 17.7.2002.

Santa Maria assim como a maioria dos municípios brasileiros vem enfrentando dificuldades para execução das políticas públicas em razão da escassez de recursos. Tal fato impôs que a Administração Municipal tomasse medidas para manter o equilíbrio das contas públicas o que levou a se pensar no pregão.

Inicialmente houve receio na utilização do pregão face às peculiaridades de seu procedimento. A adoção do pregão representava quebra total de um paradigma utilizado há quase uma década.

Aos poucos os resultados do pregão foram sendo noticiados pela imprensa e o interesse em sua utilização foi se tornando maior. O Município, então, passou a se preparar para utilização da revolucionária modalidade de licitação.

Assim, em 30 de maio de 2003 foi baixado o Decreto Executivo n.º 097 de 30 de maio de 2003 que regulamentou o pregão no âmbito do Município de Santa Maria, tornado, assim, viável a sua utilização. Desde a instituição do Decreto Executivo já foram realizados 51 pregões.

5.2. Pregão x Licitações Tradicionais

A Lei n.º 8.666/93, Lei de Licitações e Contratos, antes elogiada, pela moralização instituída nos procedimentos licitatórios, passou a ser considerada como um fator de engessamento das contratações, pois suas regras demandam um rigor excessivo em situações que poderiam ter um tratamento diferenciado.

O procedimento previsto na Lei de Licitações, aliado muitas vezes ao próprio desconhecimento da lei pelos gestores públicos e dos licitantes é causa de demora nas aquisições governamentais e de enorme litigiosidade entre os proponentes, o que tem acarretado perdas significativas ao Poder Público, derivadas do elevado tempo na conclusão dos processos.

Nesse sentido SCARPINELLA (2003, p. 24) refere que

Em razão de tais fatores, a história das licitações nos últimos anos tem retratado uma verdadeira fuga da Lei 8.666, que passou a ser vista com um dos pontos de maior inoperância na Administração Pública. Licitar passou a ser considerado pelos gestores da coisa pública sinônimo de administração ineficiente, na medida em que os processos tendem a se estender no tempo e, muitas vezes, culminam na celebração de contratos com valores acima de mercado.

A Lei n.º10.520/2002 surgiu como uma solução para o problema das compras governamentais. Contudo, verifica-se que o pregão não pode ser utilizado para toda e qualquer aquisição ou contratação de serviços, eis que a modalidade se restringe, apenas, a aquisição de bens e serviços de natureza comum.

Sua utilização em casos que não apresentam essas características poderá provocar prejuízos à Administração Pública, uma vez que o pregão, na busca da maior celeridade possível, revestiu-se de menos garantias para o ente público.

Em Santa Maria já se percebe a tentativa de utilizar o pregão como alternativa para os problemas da licitação, especialmente no que tange ao tempo, como se verificará a seguir o procedimento do pregão tem sido mais célere do que as licitações tradicionais.

5.3. Tendência da Utilização do Pregão no Município de Santa Maria

Conforme vão se consolidando os resultados positivos e se aperfeiçoando o procedimento do pregão no Município de Santa Maria o número de licitações nessa modalidade de licitação vem crescendo.

Analisando os números observa-se um crescimento considerável no número dos pregões, no segundo semestre de 2003 foram realizados 14 procedimentos licitatórios nesta modalidade; no primeiro semestre do ano de 2004 já foram realizados 37 pregões o que representa um crescimento de 164,29%. Conforme demonstrado no gráfico a seguir:

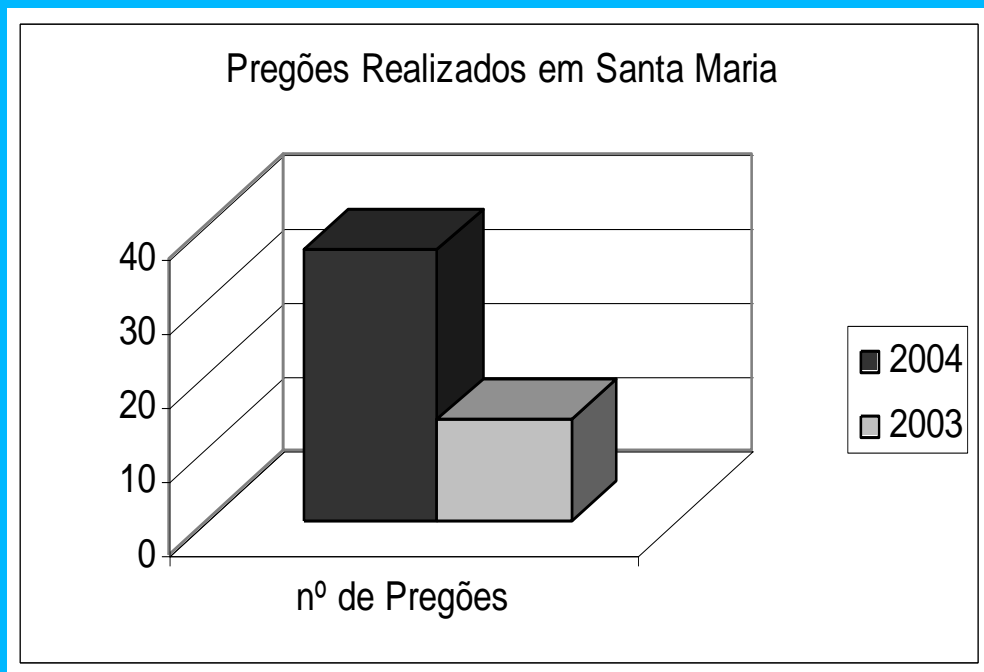


Gráfico 1 – Dados levantados dos processos realizados pelo Município até o primeiro semestre de 2004.

A tendência da utilização do pregão pode ser verificada no próximo gráfico que demonstra o crescente número de processos abertos durante o primeiro semestre de 2004.

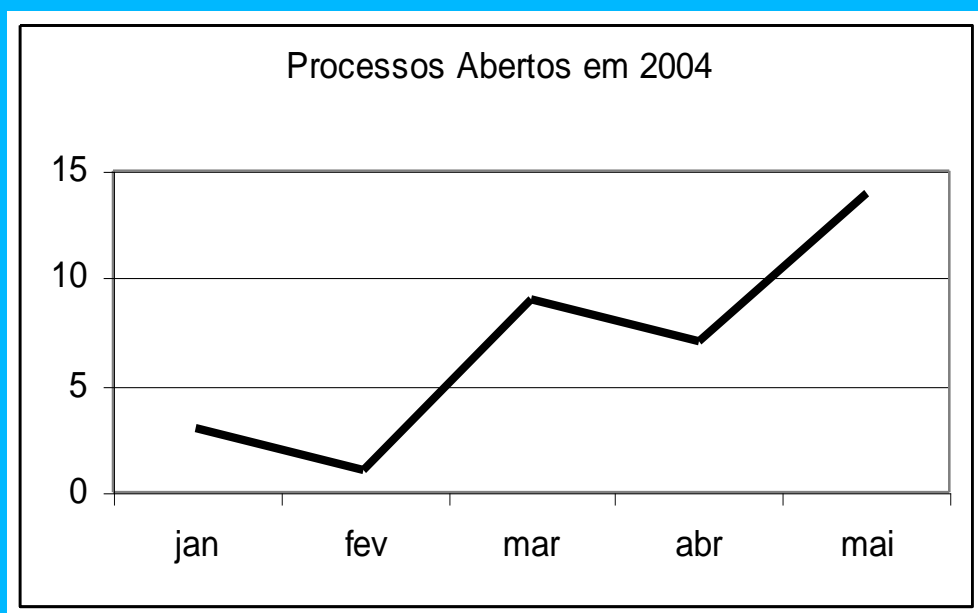


Gráfico 2 – Dados levantados dos processos realizados pelo Município no primeiro semestre de 2004.

Com base nos dados anteriores conclui-se que a Prefeitura de Santa Maria está utilizando cada vez mais o pregão para a compra de bens e serviços comuns de que necessita para a satisfação das demandas públicas.

5.4. O Pregão Eletrônico em Santa Maria

Outro dado verificado é o grande número de pregões eletrônicos realizados pela Prefeitura de Santa Maria. A utilização dessa forma de pregão ocorreu em virtude de um convênio realizado com o Banco do Brasil que possibilitou a utilização da página www.licitacoes-e.com.br para realização dessa modalidade de licitação.

Através desse recurso o município pôde realizar licitações com amplitude muito maior de participantes do que as licitações presenciais. Nos pregões realizados na forma eletrônica participam empresas de todo o Brasil, já que no pregão eletrônico as empresas não precisam enviar representante a Santa Maria para participar do certame, basta estarem conectadas a rede mundial de computadores.

A utilização do pregão eletrônico possibilita também a realização de duas licitações simultaneamente, eis que essa forma de pregão requer apenas um servidor público, denominado pregoeiro, para coordenar a disputa, liberando os membros da equipe de apoio para a realização de outras atividades.

No primeiro semestre de 2004 foram realizados 21 pregões eletrônicos contra apenas 16 na forma presencial. Veja esse dado no gráfico a seguir:

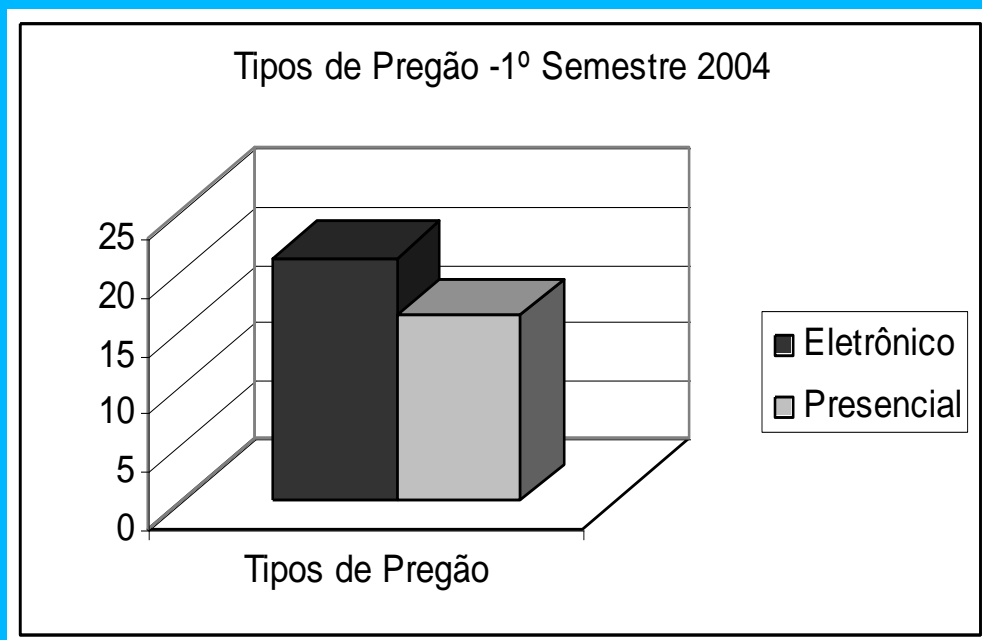


Gráfico 3 – Dados levantados dos processos realizados pelo Município no primeiro semestre de 2004.

O pregão eletrônico além de desburocratizar o processo de licitação é um meio seguro de fiscalização dos agentes públicos, qualquer cidadão pode acompanhar a licitação via Internet.

Um aspecto negativo do pregão eletrônico, porém, é que este é dependente de recurso de transmissão de dados eficientes. Tanto a Administração quanto os licitantes podem ser prejudicados por problemas na Internet.

5.5. A Redução do Tempo da Contratação no Pregão

O pregão possui procedimento que por suas características reduzem o tempo de conclusão dos processos de licitação. O primeiro aspecto a ser considerado é o prazo para publicação do edital que deve ser de oito dias úteis. Esse prazo só não é menor que a modalidade de licitação denominada convite.

Outro fator que faz com que sejam reduzidos os prazos no pregão é a previsão de apenas uma sessão para realização de todos os atos necessários à seleção da proposta mais vantajosa. Assim, deverá ser

realizada a classificação das propostas, a etapa de lances, a habilitação do vencedor na mesma sessão.

Apesar de resultar em sessões longas com várias horas de duração o tempo para o encerramento do processo e a consequente contratação do vencedor são reduzidos consideravelmente, eis que não é necessário marcar outras datas.

No pregão a fase recursal é deslocada para o final da sessão, antes da adjudicação do objeto da licitação. Somente será aceito o recurso se este for motivado. Com isso se impede a ocorrência de recursos protelatórios e economiza-se tempo.

Com base nos dados levantados no Setor de Licitações no primeiro Semestre de 2004, o pregão leva da publicação da abertura da licitação até a publicação do resultado na imprensa oficial em média 23,63 dias com desvio padrão de 10,26.

Em Santa Maria alguns processos chegam a ser encerrado em apenas 13 dias que é um prazo muito pequeno considerando que dentro desse tempo está incluso o prazo legal de oito dias úteis para publicação.

Comparados com os prazos médios das demais licitações que são de aproximadamente 20 dias para convite; 45 dias para tomada de preços e 60 dias para concorrência, verifica-se que o procedimento do pregão é consideravelmente célere.

A rapidez de um processo de licitação pode ser *conditio sine qua non* para que o poder público possa prestar serviços com eficiência, no tempo necessário e conveniente para satisfação do interesse público.

5.6. Resultados Financeiros do Pregão

A Prefeitura Municipal de Santa Maria no ano de 2004 já realizou 37 pregões, tendo homologado o valor acumulado de R\$ 6.290.227,21 em processos licitatórios nesta modalidade de licitação.

O município tinha estimado para estas aquisições a quantia total de R\$ 7.197.232,59, sendo que este valor, já no menor lance inicial, caiu para R\$ 6.789.028,90.

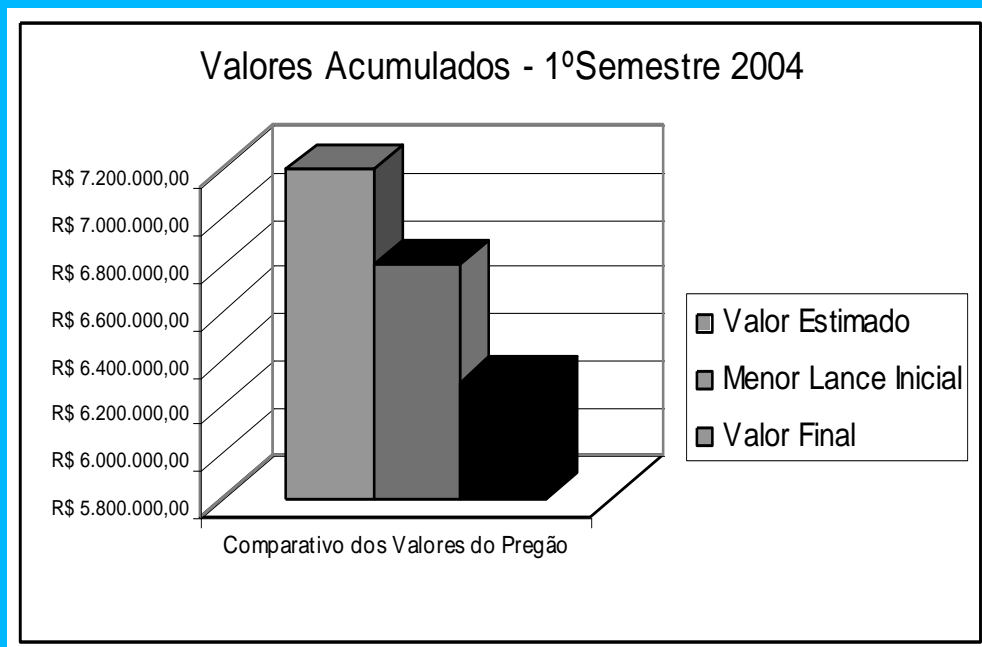


Gráfico 4 – Dados levantados dos processos realizados pelo Município no primeiro semestre de 2004.

Os valores estimados são baseados nos valores das aquisições do exercício anterior ou na cotação feita junto ao mercado pela secretaria responsável pelo solicitações de compra.

No menor lance inicial é considerado, dentre as propostas apresentadas, a de menor valor. Seria o resultado da licitação tradicional em que não há etapa de lances e negociação com o vencedor.

O valor final é o valor arrematado pelo vencedor ou o resultado da negociação feita entre o pregoeiro e a licitante vencedora.

5.6.1. Economia Gerada no Pregão

O pregão vem trazendo bons resultados para a Prefeitura Municipal de Santa Maria. Tal fato se deve a possibilidade de renovação da proposta através de lances verbais e sucessivos até chegar-se ao vencedor.

A sistemática funciona como um leilão, mas no sentido inverso, ou seja, busca-se através de sucessivos lances o menor preço para a aquisição de um determinado bem ou serviço.

Além da etapa de lance que é o principal fator na redução dos custos das aquisições dos bens e serviços de natureza comum, o procedimento do pregão possibilita, ainda, a negociação.

Se os licitantes não desejarem mais ofertar lances e o pregoeiro perceber que ainda há a possibilidade de redução dos valores, deverá o pregoeiro partir para negociação direta com o vencedor de forma a minorar os preços ofertados.

Outro fator que gera a redução dos custos do pregão no Município de Santa Maria é o aumento no número de participantes na licitação. Tal fato ocorre principalmente nos pregões eletrônicos que permitem que um maior número de licitantes participem dos certames.

Dessa forma, o preço final tende a diminuir quanto maior a concorrência estabelecida entre os participantes, que para vencerem a licitação e realizarem a venda se obrigam a reduzir suas margens de lucros.

Utilizando-se dessa sistemática o pregão no primeiro semestre deste ano alcançou uma economia em relação ao valor estimado de R\$888.263,38 e, em relação ao menor lance inicial, a redução chegou a R\$ 504.019,69. Assim, a economia em relação ao valor estimado gerado pelo pregão no período analisado foi de 12,34 % como demonstra o gráfico a seguir:

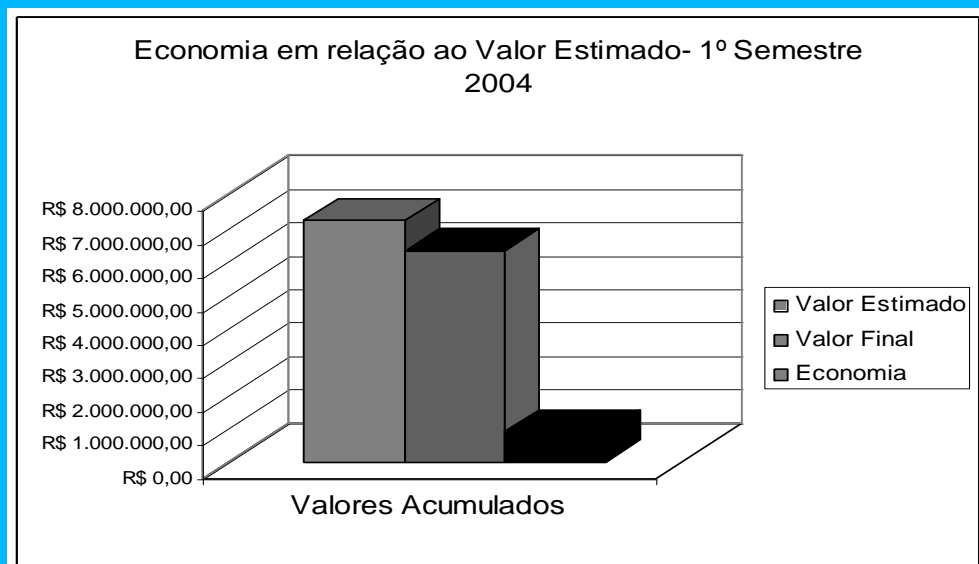


Gráfico 5 – Dados levantados dos processos realizados pelo Município no primeiro semestre de 2004.

Já em relação ao valor do lance inicial a economia foi de 7,42%, como demonstrado no gráfico a seguir:

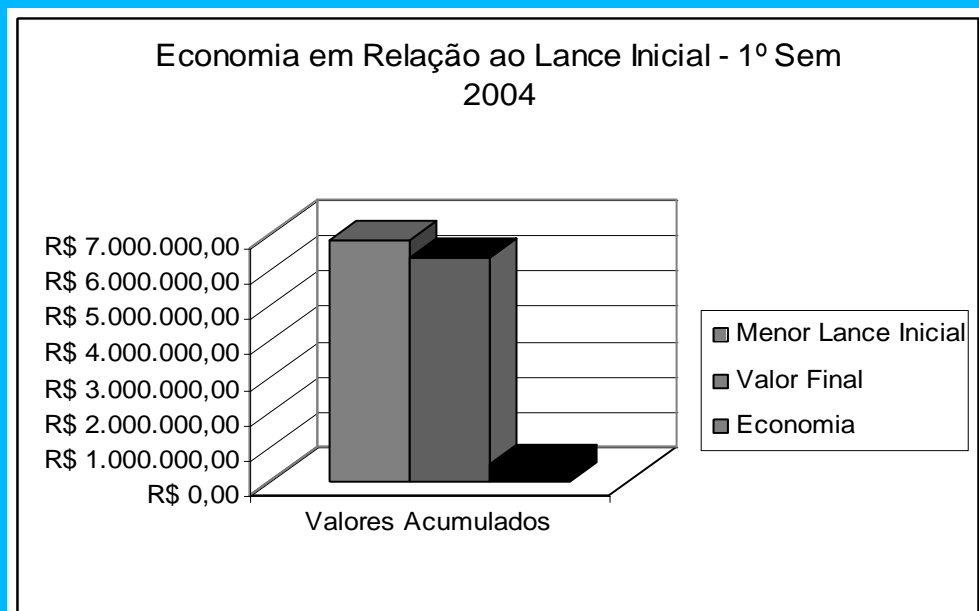


Gráfico 6 – Dados levantados dos processos realizados pelo Município no primeiro semestre de 2004.

Essa redução de custos em alguns processos ultrapassa 30%, como é o caso do Pregão Eletrônico 22/2004, cujo objeto era a aquisição de tintas e solventes para a demarcação viária.

Nessa licitação, que contou com a participação de seis empresas a maioria do Estado de São Paulo, o preço estimado da compra era de R\$ 78.000,00. Já na verificação das propostas iniciais esse valor caiu para R\$ 58.900,00. Após uma disputa acirrada entre os licitantes através de inúmeros lances o preço final contratado foi de R\$ 47.934,00 o que representou uma economia de R\$ 30.066,00, ou 38,55%.

Com a economia gerada pelo pregão o Município de Santa Maria dispõe de mais recursos para a realização das políticas públicas e para satisfação do interesse público.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com o natural crescimento da população e das cidades há um aumento da demanda por serviços públicos. Tal fato exige que a administração municipal realize um grande volume de despesas públicas que se concretizam, via de regra, por meio de processos licitatórios.

Os recursos necessários para comportar essa demanda, todavia, não crescem na mesma proporção que as despesas, obrigando, assim, o poder público a tomar medidas para racionalizar os gastos.

O pregão é uma alternativa colocada a disposição do administrador para a aquisição de bens e serviços comuns que, por seu procedimento simplificado e inovador, possibilita a redução dos custos das aquisições desses objetos e agilidade nos processos licitatórios.

Quanto ao procedimento utilizado em Santa Maria verifica-se que são observados as regras estabelecidas pela Lei n.º 4.320/64, Lei n.º 8.666/93, Lei n.º 10.520/02 e demais normas de direito administrativo. Tal evidência deve-se ao fato de que o pregão é um procedimento administrativo vinculado em que o agente público deve obedecer estritamente ao estabelecido em lei, não lhe restando margem de discricionariedade.

A utilização dessa nova modalidade de licitação no Município de Santa Maria, apesar de pouco tempo de experiência, tem demonstrado ser muito eficiente não só pela celeridade do procedimento, mas também pela economia que vem trazendo aos cofres públicos.

A Prefeitura Municipal de Santa Maria no ano de 2004 já realizou 37 pregões, tendo homologado o valor acumulado de R\$ 6.290.227,21 em processos licitatórios nesta modalidade de licitação.

No primeiro semestre deste ano alcançou uma economia em relação ao valor estimado de R\$ 888.263,38 ou 12,34% e, em relação ao menor lance inicial, a redução chegou a R\$ 504.019,69 ou 7,42 %.

Além desses resultados positivos o pregão demonstrou um procedimento mais eficiente, uma vez que o tempo de conclusão do

processo, da publicação do edital de abertura da licitação até a publicação do resultado na imprensa oficial, leva em média 23,63 dias.

Por fim, conclui-se que a utilização do pregão pelo município tende a crescer cada vez mais, vale dizer que em um futuro próximo a maioria das aquisições de natureza comum deverão ser feitas através dessa modalidade de licitação em razão dos resultados já alcançados.

7. BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, Nilton de Aquino. *Contabilidade Pública na Gestão Municipal*. São Paulo: Atlas. 2002.

BRASIL. *Coletânea de Legislação Administrativa*, Constituição Federal. Organizadora: Odete Medauar. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002

BRASIL. *Licitações e Contratos na Administração Pública*: Lei n. 8.666 de 21.06.1993. 18. ed. São Paulo: Edipro, 2000.

BERLOFFA, Ricardo Ribas da Costa. *Nova Modalidade de Licitação: Pregão*. Porto Alegre: Síntese. 2002.

DE PLÁCIDO & SILVA. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense. 1999.

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

JUSTEN FILHO. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 8ª ed. São Paulo: Síntese. 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Pregão - Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico*. 2ª edição. São Paulo: Dialética. 2003.

MACHADO JR, J. Teixeira & COSTA REIS, Heraldo da. *A Lei 4.320 Comentada*. 30. ed. Rio de Janeiro: IBAM. 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 28ª ed. São Paulo: Malheiros. 2003.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Comentários à Medida Provisória 2.026/00, regulamentada pelo Decreto 3.555, de 08.08.2000* site www.licitacao.com.br;

PISCITELLI, Roberto Bocaccio, TIMBÓ, Maria Zulene Farias & ROSA, Maria Berenice Rosa. *Contabilidade Pública – Um abordagem da Administração Pública*. 7ª ed. São Paulo: Atlas. 1999

SCARPINELLA, Vera. *Licitação na Modalidade de Pregão*. São Paulo: Malheiros. 2003. p.89.

SILVA, Lino Martins da. *Contabilidade Governamental – Um enfoque Administrativo*. 6ª ed. São Paulo: Atlas. 2003.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. *Pregão - Uma Nova Modalidade de Licitação*. Rio de Janeiro: Forense. 2003.

