

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**O PROCESSO LICITATÓRIO COMO ELEMENTO DE
GESTÃO PARA A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO
DA EFICIÊNCIA EM CACHOEIRA DO SUL/RS**

ARTIGO

LETÍCIA MAHLKE

Santa Maria, RS, Brasil

2014

**O PROCESSO LICITATÓRIO COMO ELEMENTO DE
GESTÃO PARA A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA
EFICIÊNCIA EM CACHOEIRA DO SUL/RS**

LETICIA MAHLKE

Artigo Apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal do Departamento de Ciências Administrativas do Centro de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM,RS) como requisito parcial para obtenção do grau de Especialista em Gestão Pública Municipal

Orientador da Disciplina: Prof. Dr. Pascoal José Marion Filho

Santa Maria, RS, Brasil

2014

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Departamento de Ciências Administrativas
Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública Municipal**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova o artigo científico de Especialização

**O PROCESSO LICITATÓRIO COMO ELEMENTO DE GESTÃO
PARA A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA EM
CACHOEIRA DO SUL/RS**

elaborada por
Letícia Mahlke

como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública Municipal

COMISSÃO EXAMINADORA:


PASCOAL JOSÉ MARINON FILHO, Dr.
(Presidente/Orientador)


GUERINO ANTÔNIO TONIN, Mestre (UFSM)


PAULO SÉRGIO CERETTA, Dr. (UFSM)

Santa Maria, 19 de julho de 2014

O PROCESSO LICITATÓRIO COMO ELEMENTO DE GESTÃO PARA A CONCRETIZAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA EM CACHOEIRA DO SUL/RS

THE BIDDING PROCESS AS NA ELEMENT OF MANAGEMENT FOR THE IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF EFFICIENCY IN CACHOEIRA DO SUL/RS

RESUMO

O presente trabalho investiga o processo de gestão pública a partir de uma análise do processo licitatório como uma ferramenta posta à disposição para a concretização do princípio administrativo/constitucional da eficiência. A pesquisa foi elaborada utilizando por base a doutrina brasileira referente ao estudo do direito administrativo e constitucional, utilizando ainda o conhecimento teórico e prático funcional adquirido em experiência pessoal no setor de licitações da Prefeitura Municipal de Cachoeira do Sul. O método aplicado foi o qualitativo com estudo de processos reais com abordagem descritiva de caso. A coleta de dados foi feita por amostragem explorando os processos reais de licitação pública de diferentes áreas da gestão do Município de Cachoeira do Sul. O estudo explorando os conceitos teóricos práticos do processo de licitação pública colabora para confirmar a hipótese, e concluir que, se bem utilizada como elemento de gestão, é capaz de ser uma aliada importante para o alcance do interesse público eficiente, reduzindo custos financeiros de bens e serviços e colaborando para tornar a prestação de serviços a população mais eficiente e efetivo.

Palavras-chave: gestão pública, processo licitatório, princípio da eficiência.

ABSTRACT

This work investigates the process of public management from an analysis of the bidding process as a made available for the implementation of the administrative / constitutional principle of efficiency tool. The survey was developed based on using the Brazilian doctrine concerning the study of the administrative and constitutional law, still using the theoretical knowledge acquired in practical and functional personal experience in the procurement sector of the City of Cachoeira do Sul. The method was qualitative with study of real processes with descriptive case approach. Data collection was done by sampling the actual exploring public bidding processes in different areas of management of the municipality of Cachoeira do Sul. The practical study exploring the theoretical concepts of public bidding process contributes to confirm the hypothesis, and conclude that, if used well as an element of management, can be an important factor to achieve efficient public interest combined, reducing financial costs of goods and services and collaborating to make service delivery more efficient and effective population. in conclusion it was found that, in the municipality of Cachoeira do Sul, the mode of trading bid is the mode that best conforms to this process, by its characteristics of being more efficient in practical aspect.

Key-words: public management, bidding process, principle of efficiency.

1 Introdução

A eficiência não está somente descrita como princípio constitucional informador para toda a administração pública, mas está presente no conceito do que a sociedade espera do Estado como prestador e garantidor dos serviços públicos colocados a sua disposição. Como princípio, a eficiência foi introduzida no texto constitucional através da edição da Emenda Constitucional nº 19/1998, mas o seu conceito administrativo já estava implícito nas regras para os procedimentos de licitação pública, que estão definidas na Lei Federal nº 8.666, de 23 de novembro de 1993. Com esse enlace, das duas regras sobre o princípio da eficiência, a partir de 1998, criou-se para o gestor público um grau maior de exigência no trato das questões públicas. Para as questões públicas não basta mais ser legal, impessoal, moral e pública apenas, deve revelar-se com tudo isso e também atingir a uma finalidade pública e revelar-se eficiente em toda a sua plenitude.

E é neste ponto que o processo licitatório entra como um dos mais importantes elementos de gestão da realidade administrativa do Estado como um todo. Um processo eficiente possibilita ao Estado não só a concretização de outros princípios como o da economicidade, mas também possibilita facilidades na execução de tarefas, sejam elas simples ou mais complexas. Possibilita ao Estado desde uma melhor gestão de pessoas, como também, o manuseio de bens e materiais de consumo aptos a uma melhor aplicabilidade. O processo para apresentar-se eficiente passa por uma melhor compreensão da cadeia de atos administrativos que formam e moldam este processo.

Um processo de licitação eficiente deve nascer de forma eficiente. Para tanto, deve primeiro estar moldado a uma finalidade pública que atenda a todos os demais princípios administrativos descritos no artigo 37 da Constituição Federal, que são o da legalidade, moralidade, publicidade e impessoalidade. Um processo eficiente tem seu começo na compreensão destes princípios por parte dos agentes que vão impulsionar este processo. Passa também pela dificuldade de operacionalizar equipe técnica especializada no tocante as formalidades legais, e a esta, cabe compreender a finalidade que está sendo imposta quando solicitado o início de um procedimento licitatório.

No tocante a legislação referente ao processo licitatório, tema central do presente trabalho de pesquisa, é proposta a discussão sobre se a mesma ainda é capaz de proporcionar ao Estado meios para atingir a finalidade pública e alcançar a concretização do princípio da eficiência.

A pesquisa tem por objetivo avaliar a eficiência em processos de licitação pública em suas diferentes modalidades no Município de Cachoeira do Sul. Cumprir com o disposto no artigo 37 da Constituição Federal não é uma tarefa fácil para os gestores públicos

considerando os crescentes desafios, frente a recursos cada vez mais escassos, e diante deste quadro, muito assustador, realizar uma gestão eficiente para estes recursos se tornou uma imperiosa obrigação.

Por isso tudo, a escolha do tema tendo o processo licitatório como centro da pesquisa, ganha em importância muito além da já definida pela legislação, pois este passou a ser visto não só como preceito dos contratos administrativos, mas também como instrumento para a tão buscada eficiência no serviço público.

A resposta a este questionamento será dada com as informações extraídas de processos reais no período do 2º semestre de 2013 e início do 1º semestre de 2014, feito por amostragem em diferentes áreas.

Por fim, o presente estudo foi desenvolvido levando-se em consideração, inicialmente, a concepção teórica do tema, mostrando como a doutrina propõe diferentes conceitos, trata dos aspectos metodológicos com análise pontual de processos reais, evolui para a discussão dos resultados e conclusão final.

O artigo está organizado em 5 seções, com a primeira sendo a introdução, com a contextualização do problema, os objetivos e a justificativa da pesquisa. Na segunda seção é estabelecido um referencial teórico, no qual foram apresentados conceitos doutrinários relacionados ao tema proposto. Na terceira seção é apresentado o método utilizado para a pesquisa. Na quarta seção é feita a análise e discussão dos resultados, restando na quinta e última seção, a apresentação da conclusão da pesquisa.

2 Fundamentação teórico conceitual

Um desafio que se apresenta para os gestores públicos na atualidade é o de conseguir dar efetividade para os mecanismos que a lei vincula como elemento obrigatório para os atos e ações públicas. A formalização de uma ação pública está compelida pela lei a seguir determinados meios e formas, e o gestor público não pode se afastar desta determinação, sob pena de estar praticando um ato contrário a lei e aos princípios que regem a administração pública.

Assim, os atos e atividades administrativas, na busca do interesse público, deverão ser pautados segundo o que dispõe o *caput* do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, como segue:

A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, (...).

Nota-se que o legislador destacou a busca pela eficiência como um princípio constitucional, dizendo com isso, que não basta o ato ou contrato atender aos demais princípios, mas este tem que ser eficiente na busca de sua finalidade pública.

A doutrina pátria, no âmbito administrativo, ilustra a presença de outros princípios como básicos para a administração pública. Nesta concepção, destaca-se Meireles (2006, p.87), que assim cita:

Os princípios básicos da administração pública estão consubstanciados em doze regras de observância permanente e obrigatória para o bom administrador: legalidade, moralidade, impessoalidade, finalidade, publicidade, eficiência, razoabilidade, proporcionalidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, motivação e supremacia do interesse público.

No Direito Brasileiro, e aí incluí-se a matéria administrativa, os princípios não são exaustivos, mas são informadores para outras subcategorias de matérias relevantes. Bandeira de Melo (2005, p.78-79) define que as diversas espécies de fenômenos devem se articular com os princípios da mais ampla generalidade, formando um complexo assim definido:

Alguns alicerçam todo o sistema, outros, destes derivados, dizem respeito ora a uns, ora a outros institutos, interligando-se a todos, não só em plano vertical, como horizontal, formando uma unidade, um complexo lógico a que chamamos de regime, no caso em tela, regime administrativo. Obviamente, cada um dos vários institutos de uma disciplina jurídica guarda suas características próprias concernentes a gama de subprincípios que o regulam, sem prejuízo de receber automática influência e aplicação dos princípios mais generosos que o envolvem e interpenetram, pois dentro deles se acha imerso.

A contar da Constituição Federal de 1988, a Administração Pública passou a uma sistematização de maior controle com os gastos públicos. Diversos mecanismos legais nasceram com este fim, destacando-se, como o mais importante para a Administração Pública, a Lei Federal nº 8.666/1993. O legislador e o poder público compreenderam que precisavam de um mecanismo atualizado e em sintonia com o novo texto constitucional.

Seguindo este contexto, nasce para o mundo jurídico e administrativo a Lei de Licitações, que dita às regras para o processo licitatório, precedendo sempre a formalização do contrato administrativo.

Licitação pública, definida como um fenômeno da Administração Pública precedente a fase de contratação visa a garantir, primeiramente, os princípios constitucionais previstos no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal. A partir das suas peculiaridades e especificidades próprias, estabeleceram-se outros princípios derivados dos constitucionais, que, se descumpridos, levam a sua anulação ou invalidação.

A doutrina utiliza diversas nomenclaturas e definições para os princípios das licitações, e ao longo dos anos e do aperfeiçoamento da legislação específica, a lista foi-se ampliando. Porém, a mais clássica e reconhecida é a de Meireles (2006, p. 272), que assim destaca:

Os princípios que regem a licitação, qualquer que seja a sua modalidade, resumem-se nos seguintes preceitos: procedimento formal, publicidade de seus atos, igualdade entre os licitantes, sigilo na apresentação das propostas, vinculação ao edital ou convite, julgamento objetivo, adjudicação compulsória ao vencedor, e por último, o da probidade administrativa.

Di Pietro (2004, p. 302) comenta que não há uniformidade entre os doutrinadores para a definição dos princípios para as licitações públicas, mas adota como finalista os ensinamentos de Meireles, e vai além:

Uma primeira observação é no sentido de que a própria licitação constitui um princípio a que se vincula a Administração Pública. Ela é uma decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público e que se constitui em uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante. A administração terá de escolher aquele cuja proposta melhor atenda o interesse público.

Temos então segundo a doutrina de Di Pietro (2004), um primeiro conceito para licitação pública, a de que esta se constitui em um princípio a que se vincula a Administração Pública. Desta forma, a licitação pública assumiu um papel de tamanha importância que passou a ser um verdadeiro limitador para a vontade pessoal do administrador, ou seja, este não possui liberdade de contratar com quem ele simplesmente deseja, mas sim, deve se submeter a proposta que melhor atenda ao interesse público.

Bastos (1994, p.112) para conceituar licitação pública, não difere dos demais doutrinadores, como visto a seguir:

A licitação é um procedimento de Direito Administrativo a que, em geral, os entes públicos estão sujeitos como medida prévia a escolha dos seus contratados que podem ser públicos ou privados. Trata-se de um precedente necessário de todos os contratos administrativos, com o fim de proporcionar a Administração Pública a proposta mais vantajosa e dar oportunidade a todos de oferecerem seus serviços ou mercadorias ao Estado.

Pode-se observar então, segundo os conceitos abordados, que licitação pública é um procedimento administrativo, e como tal, sujeito aos princípios que regem a Administração Pública, visando selecionar a proposta mais vantajosa ao interesse público, oportunizando participação a todos que manifestarem interesse em contratar com o estado. A doutrina denomina a isto como a dupla finalidade do procedimento da licitação pública. Bandeira de Melo (2003, p. 333) sobre este conceito, assim dispõe:

A licitação visa alcançar duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidades de realizarem o negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre ofertantes preordena-se a isto) e assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares. Destarte, atendem-se três exigências públicas impostergáveis: proteção aos interesses públicos e recursos governamentais – ao se procurar a oferta mais satisfatória; respeito aos princípios da isonomia e impessoalidade (previstos no artigo 5º e 37 *caput* da CF/88) – pela abertura da disputa do certame; e finalmente, obediência aos reclusos de probidade administrativa, imposta pelos artigos 37, *caput*, e 82, V da Carta Magna Brasileira.

O contrato celebrado entre a Administração Pública e o particular vencedor do certame licitatório estará afeto as condições previamente estabelecidas no edital, pois são estas que regularão a relação jurídica entre estes.

Sintetizando o que a doutrina aborda como conceito jurídico para licitação pública, a definição apresentada por Paulo e Alexandrino (2008, p. 450), assim dispõe sobre a sua natureza jurídica:

A doutrina conceitua licitação como um procedimento administrativo de observância obrigatória pelas entidades governamentais, em que, observada a igualdade entre os participantes, deve ser selecionada a melhor proposta dentre as apresentadas pelos interessados em com ela travar determinadas relações de conceito patrimonial, uma vez preenchidos os requisitos mínimos necessários ao bom cumprimento das obrigações a que se propõem.

A Lei nº 8.666/93, Lei de Licitações veicula normas gerais sobre licitações, e o seu artigo 1º estabelece esse conceito:

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

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

Desta forma, a lei vincula a licitação pública como um procedimento obrigatório e precedente a toda contratação pública com dispêndio de recursos públicos, e isso não se limita somente aos entes federativos, mas também a qualquer entidade que mantenha vinculação direta ou indireta, com a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, ou que seja mantida financeiramente por qualquer destes.

A Lei de Licitações prevê que o procedimento administrativo de licitação é sempre um procedimento formal, e sobre isso, Paulo e Alexandrino (2008, p. 451) assim dispõe:

Embora não se encontre incluído expressamente no *caput* do artigo 3º da lei de licitações é definido por Hely Lopes Meireles como princípio cardeal das licitações e está enunciado no artigo 4º, parágrafo único da lei nº 8.666/1993, segundo o qual, o procedimento licitatório previsto nesta lei, caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública.

É necessário que seja formal o procedimento de licitação para que este alcance o status de ato legalmente constituído. O procedimento formal serve para prescrever os limites para a Administração Pública no tocante a contratação com particulares, evitando com isso, que o administrador sinta-se livre para dispor dos recursos públicos segundo a sua própria vontade, não se sujeitando ao princípio da indisponibilidade do interesse público, que rege a atividade administrativa.

O próprio Meireles (2006, p. 30-31) assim define o princípio do procedimento formal:

Procedimento formal significa que a licitação está vinculada às prescrições legais que a regem em todos os seus atos e fases. Não só a lei, mas o regulamento, as instruções complementares, e o edital pautam o procedimento da licitação, vinculando a Administração, e os licitantes a todas as suas exigências, desde a convocação dos interessados até a homologação do julgamento. As administrações podem adequar o procedimento licitatório às peculiaridades de suas repartições e geralmente o fazem através do caderno de obrigações ou de encargos, mas uma vez, fixadas as normas procedimentais, não podem afastar-se de suas prescrições, sob pena de invalidarem a licitação. É o princípio do procedimento formal que domina toda a licitação, jungindo os que a realizam e os que licitam aos mesmos preceitos procedimentais.

De tudo isso, não significa, porém, que a Administração Pública deva ser formalista a ponto de editar regras inúteis e desnecessárias que possam prejudicar os certames licitatórios.

A Lei nº 8.666/93 prevê no seu artigo 22, quanto a licitações públicas, a forma do procedimento para a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Essa escolha, obrigatoriamente, com as exceções previstas na própria Lei, deverá ser segundo uma das seguintes modalidades: Concorrência; tomada de preço; convite; concurso; leilão.

Bandeira de Melo (2006, p. 535) conceitua a concorrência como a modalidade licitatória genérica destinada a transações de maior vulto, precedida de ampla publicidade, à qual podem concorrer quaisquer interessados que preencham as condições estabelecidas.

A concorrência tem sua previsão no artigo 22, I da Lei 8.666/93, para contratos de grande vulto, com valores superiores a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para obras e serviços relacionados a engenharia, e para contratos com valor superior a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para obras e serviços de outras áreas.

Outra modalidade de licitação que tem por critério primeiro o valor a ser empregado é o da tomada de preços, prevista no artigo 22, II da Lei 8.666/93, utilizada para contratos de valores intermediários, inferiores a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), e superiores a R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para obras e serviços de engenharia, e com valores inferiores a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) e superiores a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para compras e serviços de outras áreas.

Esta modalidade de licitação possui um requisito especial, qual seja, de os interessados em contratar com o ente público, estarem previamente cadastrados ou habilitados junto a este, ou que venham a demonstrar interesse em participar, e realizarem o devido cadastramento, com no mínimo de três dias de antecedência ao prazo definido para recebimento das propostas.

A modalidade de licitação por convite está previsto no artigo 22, III da Lei 8.666/93, para contratos de valores de pequeno vulto, superiores a R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) e inferiores a R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) para obras e serviços de engenharia, e superiores a R\$ 8.000,00 (oito mil reais) e inferiores a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) para compras e serviços não relacionados a engenharia.

O convite é assim definida por Bandeira de Mello (2006, p.537):

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

Convém salientar, que apesar de a Lei estabelecer diferenciação entre as modalidades de licitação, tomada de preços, e convite pelo valor a ser empregado, independente deste valor, poderá ser empregado a modalidade de concorrência, ou seja, pelo valor poderia ser uma licitação por convite, mas a Lei não impede que seja utilizada a modalidade de

concorrência pública, e assim é também para o caso de o valor ser para uma tomada de preços, observando-se que o contrário sim é proibido.

A modalidade do concurso está prevista no artigo 22, IV da Lei 8.666/93, e é definida por Bandeira de Mello (2003, p. 538) como uma disputa entre quaisquer interessados que possuam a qualificação exigida, para a escolha do trabalho técnico ou artístico, com a instituição de prêmio ou remuneração aos vencedores, conforme critérios estabelecidos no edital. Meireles (2007, p. 323) diz que o regulamento (edital) indicará a qualificação exigida, estabelecerá as diretrizes e a forma de apresentação, a apresentação dos trabalhos e os prêmios a serem concedidos, bem como a comissão julgadora e os critérios de julgamento.

O leilão é a última modalidade prevista no artigo 22, estando citado no inciso V, e destina-se a venda de bens públicos inservíveis, sendo definido por Meireles, (2007, p. 324) como ato negocial instantâneo, em que o bem é apregoado, os lances são verbais, a venda é feita a vista, ou a curto prazo, e a entrega é feita de forma imediata.

Essas modalidades de licitação não se tornaram exaustivas, apesar de a própria Lei 8.666/93 afirmar em seu §8º, que fica vedado a criação de outras modalidades de licitação, ou a combinação das ali referidas. Através da Medida Provisória 2026/2000 foi criado o pregão para uso da União Federal, como modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns. Historicamente, a primeira vez que se teve aplicação prática da modalidade do pregão, foi com sua utilização pela ANATEL, criada pela Lei Federal nº 9.472 de 1997, que por ser agência reguladora, possui competência, desde que respeite os preceitos constitucionais, para editar seus regulamentos e procedimentos operacionais. No artigo 56 da Lei 9.472/97, assim dispõe: a disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns poderá ser feita em licitação na modalidade de pregão, restrita aos previamente cadastrados, que serão chamados a formular lances em sessão pública.

O pregão é resultado de um anseio por uma modalidade mais célere e que trouxesse agilidade, em atendimento ao princípio constitucional da eficiência. Como resultado inicial, foi possível alcançar uma redução dos custos operacionais, visto a simplicidade dos atos administrativos, propiciando uma maior participação de interessados em oferecer seus produtos ao poder público.

Inicialmente, o pregão foi utilizado somente pela União Federal, sendo estendido posteriormente, como modalidade de licitação, a todos os demais entes federativos, pela Lei Federal 10.520/2002. Em 2005, a União editou o Decreto 5.450 estabelecendo o uso preferencial do pregão na modalidade eletrônica, em que os interessados se conectam via internet com o ente licitante.

O pregão passou a ser a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor da contratação, diferentemente das outras modalidades que ficam restritas ao valor. A disputa entre os participantes no pregão é sempre pelo menor preço, e subdivide-se em dois tipos: o presencial e o eletrônico. Na forma presencial, a presença física do participante é indispensável, e na forma eletrônica, esse requisito não é necessário, ficando a condução dos trabalhos na figura do pregoeiro, que é de suma importância para o sucesso e efetivação dos princípios da legalidade e eficiência, além dos demais que compõem o regime administrativo.

Como as modalidades previstas no artigo 22 da Lei 8.666/93 exigem a participação presente na fase competitiva, os certames, muitas vezes, em função dos custos operacionais, não atraem muita competitividade, e isso é notado muito mais nos Municípios. A competição nos certames fica concentrada em uma disposição espacial mais próxima da sede do licitante. Com o pregão e com a disseminação da comunicação eletrônica, houve uma abertura maior para a participação de mais concorrentes, e com isso, passou a ocorrer uma sensível diminuição dos preços médios praticados na hora de contratar com o poder público.

O pregão passou a ser a modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor da contratação, diferentemente de outras modalidades que ficam restritas ao valor.

Desse modo, a busca da concretização do princípio da eficiência passa pela boa prática do processo de licitação. Moraes (2005, p. 320), assim leciona quanto ao princípio da eficiência:

Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe a Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do estado, a prestação dos serviços essenciais à população, visando a adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.

A persecução de melhor qualidade na prestação de serviços aos administrados passa, sem dúvida nenhuma, por uma melhor gestão dos recursos disponíveis. Essa dita melhor gestão só irá refletir e se consolidar com a adoção de medidas e mecanismos que possibilitem a exteriorização do princípio da eficiência.

Muniz (2007, p.98) diz que a ideia de eficiência na ciência da Administração tem sua ênfase na racionalização dos custos:

No campo do direito administrativo, prioriza-se a eficiência na prestação das atividades e de serviço público adequados, de qualidade, universalizados e com modicidade de tarifas. Isso porque, se o objetivo de uma lei se coloca no campo político, social ou econômico, a interpretação do princípio da eficiência deve fazer-se de modo que esse objetivo político, social, e econômico seja atingido da melhor forma possível.

A sociedade cobra do Estado uma melhor resposta quando se trata de gastos públicos, e não é a toa que nos últimos anos, evoluiu sobremaneira os mecanismos de controle externo da administração pública. A gestão pública evoluiu na esteira de novos mecanismos criados a partir da evolução da sociedade, e é neste momento que aflora a importância do processo de licitação.

3 Aspectos metodológicos

O presente estudo baseia-se na análise em como o processo de licitação pode ser um mecanismo para o alcance da eficiência na gestão pública e na análise da adoção do pregão eletrônico como modalidade preferencial para as compras e contratação de serviços pelo Município de Cachoeira do Sul.

Mas para compilar todas estas questões teórico-conceituais sobre processo licitatório, gestão pública e princípio da eficiência, nada melhor do que analisar na prática como tudo isso acontece. Para tanto, foi feito o manuseio de processos de licitações reais do Município de Cachoeira do Sul, em diferentes áreas de atuação, desde envolvendo contratação de serviços, compra de equipamentos e de materiais de consumo.

Em um município de porte médio, com mais ou menos 85 mil habitantes como é Cachoeira do Sul, certamente tem-se diversos processos administrativos de licitação pública por exercício. Porém, é preciso se deter em uma análise por amostragem de processos reais homologados do 2º semestre de 2013, e início do 1º semestre de 2014, conforme quadro 1.

Nº processo	Item/Bem/Serviço	Valor Cotado	Valor Final	Diferença
11442/13	Peças e conserto de veículo	3.890,23	3.202,08	- 17,69%
13495/13	Analizador bioquímico	11.430,00	7.000,00	- 38.76%
1431/14	Sonorização carnaval/14	49.250,00	12.950,00	- 321.12%

Quadro 1 – Processos analisados em Cachoeira do Sul

Com base nos processos listados, faz-se uma análise descritiva com a finalidade de determinar se no processo licitatório via pregão eletrônico em Cachoeira do Sul atingiu-se a eficiência.

4 Discussão dos resultados

Pela amostragem colhida entre os processos de licitação realizados pelo Município de Cachoeira do Sul entre o 2º semestre de 2013, e início do 1º semestre de 2014, nos três processos analisados, pode-se perfeitamente notar, a vantagem econômica obtida pelo Município de Cachoeira do Sul. Os interessados se propuseram em contratar com o poder público por um preço médio somado de R\$ 64.570,23 (sessenta e quatro mil quinhentos e setenta reais e vinte e três centavos). Os bens foram adquiridos e/ou contratados por R\$ 23.152,08 (vinte e três mil cento e cinquenta e dois reais e oito centavos), representando uma economia real de R\$ 41.418,15 (quarenta e um mil quatrocentos e dezoito reais e quinze centavos).

O primeiro processo analisado, processo administrativo nº 11442/2013, foi o pregão eletrônico para compra de peças visando conserto de veículo de transporte lotado na Secretaria Municipal da Saúde, a vantagem econômica obtida representou um percentual de 17,69% a menos do que o valor cotado como preço médio praticado pelo mercado. O preço médio obtido como cotação para o conjunto de peças necessárias para o conserto do veículo foi de R\$ 3.890,23 (três mil oitocentos e noventa reais e vinte e três centavos). Com o pregão sendo realizado, o valor que foi obtido como resultado final do preço ofertado pelo participante vencedor do certame foi de R\$ 3.202,08 (três mil duzentos e dois reais e oito centavos). A diferença obtida entre o valor de cotação e o valor final ofertado foi de R\$ 607,15 (seiscentos e sete reais e quinze centavos), valor este, que representou no percentual de 17,69% em economia para os cofres públicos.

O segundo processo analisado, processo administrativo nº 13495/2013, foi o pregão eletrônico para compra de um analisador bioquímico, equipamento este utilizado por técnicos do Departamento de Vigilância Sanitária do Município de Cachoeira do Sul, normalmente empregado para analisar e apurar contaminação, por amostras colhidas pelas equipes de fiscalização e pelo corpo técnico do departamento. Para a compra deste equipamento, o preço médio obtido como cotação foi de R\$ 11.430,00 (onze mil quatrocentos e trinta reais). Com o pregão realizado, o valor obtido como resultado final ofertado pelo participante vencedor do

certame foi de R\$ 7.000,00 (sete mil reais). A diferença obtida entre o valor de cotação e o valor final ofertado foi de R\$ 4.430,00 (quatro mil quatrocentos e trinta reais), valor este que representou no percentual de 38,76%.

O terceiro processo, processo administrativo nº 1431/2014, foi o do pregão presencial para a contratação de serviço de sonorização/iluminação para o evento Carnaval de Rua 2014 do Município de Cachoeira do Sul. Para este processo foi obtido o preço médio de cotação em R\$ 49.250,00 (quarenta e nove mil duzentos e cinquenta reais). Com o pregão presencial realizado, o valor ofertado pelo participante vencedor foi de R\$ 12.950,00 (doze mil novecentos e cinquenta reais). A diferença, por sinal uma diferença significativa, foi de R\$ 36.300,00 (trinta e seis mil e trezentos reais), e que representou um percentual de 321,12% a menos do que o preço de cotação.

Dos processos analisados percebe-se uma nítida vantagem econômica para a Administração Pública frente aos preços sugeridos pelos participantes que cotaram preço para a obtenção do preço médio. A realização de um processo de licitação, seja qual for a modalidade, analisado de forma individual, pode não significar em ganhos substanciais como é o caso do primeiro processo analisado para a compra de peças para conserto de veículo, que restou em uma vantagem econômica de apenas R\$ 607,15 (seiscentos e sete reais e quinze centavos), frente ao preço médio sugerido pelo mercado de peças de veículos. Porém, fazendo uma projeção de ações planejadas de manutenção de veículos próprios do Município de Cachoeira do Sul, uma redução de custos de manutenção na média de 17,69% pode significar um valor significativo, pois a frota de veículos do Município, conta com 118 veículos ativos.

Quando o processo é montado para aquisição de um bem mais específico, como é o caso do segundo processo analisado, a vantagem econômica é mais pontual, porém, resultou em um ganho significativo de 38,76% frente ao valor sugerido quando da cotação de preço médio de mercado. O resultado prático de ganho econômico pelo Município para aquisição de bens que não são muito usuais, ou que não ocorrem com certa frequência, como é o caso de um analisador bioquímico, pode ocorrer dentro de uma margem muito irregular, variando muito de um processo para o outro.

No terceiro processo analisado, pregão presencial, constatou-se uma diferença de procedimento em que a competição ocorreu com todos os participantes oferecendo seus lances no mesmo ambiente. Este processo teve como objeto a contratação de serviço para a sonorização e iluminação de evento que foi promovido pelo Município de Cachoeira do Sul, que foi o Carnaval de Rua. Para este tipo de contratação constatou-se que o valor apurado é muito subjetivo. A sugestão de valores feita por prestadores de serviço pode variar muito, e

recai em características tipo, equipamento utilizado, qualidade do mesmo, material humano a ser empregado, entre outras características. Realizado o processo de pregão presencial, restou vencedora a proposta de R\$ 12.950,00, valor este muito abaixo do preço médio cotado para o processo, mas que preencheu os requisitos solicitados para a prestação de serviço.

Esse resultado prático da aplicação do processo de licitação na modalidade do pregão no Município de Cachoeira do Sul é fruto de uma maior competitividade entre os interessados em contratar com o poder público. O processo de pregão se constitui de ações que devem ocorrer de forma ordenada para que o licitante possa encontrar um valor médio do item ou serviço a ser comprado ou contratado para ser um referencial para a abertura do processo de licitação. Encontrado este preço médio, que é verificado com os fornecedores cadastrados ou não, é publicado o edital dando ciência do procedimento de pregão. Os interessados irão apresentar as suas propostas no ato de abertura do pregão, se presencial por um representante que apresentará a proposta, no mesmo momento que os demais interessados, e se na modalidade eletrônica, o interessado participa junto com os demais, em um determinado dia, e horário via ambiente virtual. Apresentadas as propostas, qualquer dos participantes pode melhorar a sua oferta, contrapondo a proposta ofertada pelo seu concorrente.

Todo esse trâmite ordenado foi verificado nos processos de pregão que foram analisados. Foi constatado também que houve uma maior concorrência nos processos analisados, ocorrendo benefícios para o ente licitante porque os participantes sentiram-se estimulados a melhorarem as suas propostas para poderem contratar com o poder público.

Nas outras modalidades, concorrência, tomada de preços e convite, todas previstas no artigo 22 da Lei 8.666/93, apresentadas as propostas, o ente licitante vai apenas verificar qual foi a proposta vencedora segundo os critérios definidos no edital, não havendo possibilidade de algum participante rever a sua proposta.

Realizando um exercício comparativo entre uma modalidade de licitação e outra, se o processo nº 11442/2013 tivesse sido realizado na modalidade de convite, o valor da melhor oferta tipo melhor preço, seria considerada a oferta vencedora.

A possibilidade de ofertar uma nova proposta é peculiaridade vista somente na modalidade de licitação pregão, sendo a sua fase de competição o momento mais importante do certame.

É na fase da competição que se apresenta de forma clara outro elemento que caracteriza muito bem o que significa eficiência na administração pública. Aqui aparece como elemento importante para a gestão pública a figura do pregoeiro, que deve obrigatoriamente conhecer o regramento estabelecido para as licitações públicas, e deve dominá-las, pois da sua

atuação, dependerá em muito a conquista do objetivo final de uma licitação na modalidade pregão, tanto presencial como na modalidade eletrônica.

O pregoeiro atuará na direção dos trabalhos quando do oferecimento das propostas, e é ele que vai fazer a análise para ver se a proposta é válida, e dar seguimento estimulando os participantes a melhorarem os seus valores, sempre em benefício do ente licitante.

E não é preciso analisar a eficiência na simples e também importante atuação individual do servidor que fará a figura obrigatória do pregoeiro, mas sim, analisar a eficiência por um conjunto de atos que se complementam e que tornam o processo célere, na perspectiva de este se tornar eficiente.

Nos processos analisados percebe-se pelos resultados obtidos que os atos individuais do pregoeiro foram no sentido de buscar o resultado econômico pretendido, pois ocorreu a competição entre os pretendentes a contratar com o Município.

Com a análise prática dos processos reais do Município de Cachoeira do Sul, é possível afirmar, que o processo licitatório é o mais perfeito instrumento de racionalização dos custos, dentre todos à disposição do gestor público, e a modalidade do pregão se destaca sobre as demais, pelas suas características peculiares que a diferem das demais modalidades, principalmente pela maior concorrência entre os participantes, e pela inversão da fase de julgamento, em que, primeiro é analisada a proposta, para depois ser realizada a fase de habilitação do participante que ofertou a proposta vencedora. A etapa de lances proporciona para o licitante uma possibilidade real e concreta de diminuição de custos, que nas outras modalidades, por não existir, dificilmente seria atingida.

A racionalização dos custos atende de pronto ao princípio da economicidade que deve ser buscado em todos os processos de licitação pública, quando se busca a proposta mais vantajosa para a Administração Pública. No entanto, é no pregão que encontra-se muito mais presente tanto o princípio da economicidade, e por consequência, o princípio da eficiência. Se o processo de licitação pregão restou econômico para o poder público, e isso ficou constatado nos processos que foram analisados, ele ainda precisa ser eficiente para atender com precisão uma finalidade pública específica. O objeto a ser adquirido, ou o serviço a ser contratado, deve atender com precisão a finalidade buscada, para o processo ser eficiente.

Em outras palavras, um bem adquirido deve preencher os requisitos especificados no processo e sanar uma necessidade da administração. Para tanto, a legislação não permite que o ente licitante, proponha na descrição do bem a ser adquirido, uma caracterização muito próxima de um determinado produto a disposição no mercado, sob pena de o processo estar viciado por direcionamento da licitação para um único ou determinado fornecedor.

Por isso, quando um processo é aberto, buscam-se as características gerais do bem, possibilitando que mais de um, ou vários interessados possam participar do certame. Porém, o mercado pode oferecer diversos produtos com várias combinações características/qualidade diferente, e o resultado final de uma compra por parte do poder público, pode não ser o que apresenta a melhor combinação, mas sim o que apresenta o melhor preço dentro das características gerais propostas. Isso não significa o não cumprimento do princípio da eficiência, porque que isso representa de forma irrestrita, o cumprimento do princípio maior da legalidade.

Por vezes, um processo de licitação pode apresentar-se econômico, legal e eficiente, cumprindo com todos os requisitos que a legislação impõe para a administração pública. No entanto, nem sempre o resultado final apresenta-se com eficácia garantida.

Um exemplo prático disto é o processo administrativo nº 3561/2013 do Município de Cachoeira do Sul, na modalidade pregão eletrônico nº 13/2013, para compra de pneus para diversos veículos, em que o item nº 007 foi estimado com preço médio em R\$ 484,67, sendo adquirido por valor final em R\$ 251,00. Este processo teve a participação de diversos fornecedores, e alguns com a oferta de produtos importados do mercado asiático, a preços bem inferiores da produção nacional, e que acabaram com as melhores ofertas de valor no certame. Na prática, o produto revelou-se econômico, porém, de menor qualidade que o produto nacional, tornando-se ineficiente.

Como corrigir isso sem ofender o processo legal: nos processos de compras de pneus do Município de Cachoeira do Sul passou a ser exigido a certificação de data de fabricação do produto, de no mínimo 6 meses, evitando com isso, os produtos de menor qualidade importados, que não conseguem atender este requisito, pois o prazo para importação acaba sendo superior a este prazo. Com isso, de forma legal, se afastou os fornecedores de produtos sem qualidade, sem ofender a lei e preservando o interesse público que deve pautar todos os atos administrativos.

O Município de Cachoeira do Sul efetivamente adotou a modalidade do pregão como modalidade preferencial para aquisição de bens e contratação de serviços, visto ter realizado no ano de 2013, 266 processos de licitação, sendo 92 na forma presencial, e 174 na forma eletrônica, números estes extraídos de seu endereço eletrônico.

5 Considerações finais

O estudo proporcionou perceber que a eficiência não é um fenômeno que se concretiza apenas no cumprimento do que a legislação prescreve, mas que é preciso à adoção de mecanismos que favoreçam o alcance desta eficiência. A eficiência se percebe principalmente quando existe sintonia entre o que é prescrito como legal e a forma como as exigências legais serão cumpridas.

Proporcionou também concluir que o processo de licitação no Município de Cachoeira do Sul revelou-se uma ferramenta eficiente para a racionalização de custos, pois vem sendo praticado preferencialmente na modalidade de pregão nas suas duas formas, presencial e eletrônica.

O processo de licitação revelou-se um meio legítimo para a concretização do princípio da eficiência na gestão pública em Cachoeira do Sul, visto que, proporcionou meios para que o Município racionaliza-se os escassos recursos públicos. A resposta do Município, para que encontrar um meio eficiente para satisfazer as necessidades da sociedade, passa sem dúvida nenhuma, por um processo de licitação eficiente.

E é exatamente nesta questão, que o pregão surge para a Administração Pública do Município, como uma alternativa para o problema da demora da prestação administrativa frente às necessidades dos administrados. A modalidade de licitação pregão potencializa a efetivação do princípio da eficiência na gestão pública, além de torná-la mais transparente na realização de seus atos, trazendo mais celeridade no atendimento das necessidades da administração para o atendimento a população. É no pregão que se percebe alguns mecanismos comumente utilizados no setor privado, como maior competitividade entre os fornecedores.

Por fim, da análise feita por amostragem nos processos de licitação do Município, conclui-se que o processo licitatório é sim um importante elemento de gestão na concretização do princípio da eficiência, desde que este seja explorado nas suas potencialidades, o que vem ocorrendo no Município de Cachoeira do Sul, sendo mais contundente em eficiência na modalidade do pregão, que trouxe uma série de vantagens inovadoras para a Administração Pública.

Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Malheiros, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Saraiva, 1994.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988 / obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Antonio Luiz de Toledo Pinto, Marcia Cristina Vaz dos Santos Windt e Livia Cespedes. – 39 ed. Atualizada. São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 1993.

BRASIL. Lei n. 9472, de 16 de julho de 1997. Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Brasília, DF, 1997.

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

CACHOEIRA DO SUL. Secretaria de Administração. Licitações. Disponível em: <[HTTP://www.cachoeiradosul.rs.gov.br/index.php/images/templates/jaw031/css/includes/modelos/mod_lofarticlesslideshow/assents/index.php?option=com_jdownload&itemid=4](http://www.cachoeiradosul.rs.gov.br/index.php/images/templates/jaw031/css/includes/modelos/mod_lofarticlesslideshow/assents/index.php?option=com_jdownload&itemid=4)> acesso em: 16 jun. 2014.

CACHOEIRA DO SUL. Secretaria de Administração. Licitações. *Processo Administrativo nº 3561/2013*. Cachoeira do Sul, RS, 2013.

CACHOEIRA DO SUL. Secretaria de Administração. Licitações. *Processo Administrativo nº 13495/2013*. Cachoeira do Sul, RS, 2013.

CACHOEIRA DO SUL. Secretaria de Administração. Licitações. *Processo Administrativo nº 11442/2013*. Cachoeira do Sul, RS, 2013.

CACHOEIRA DO SUL. Secretaria de Administração. Licitações. *Processo Administrativo nº 1431/2014*. Cachoeira do Sul, RS, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2004.

MEIRELES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. São Paulo: editora Malheiros, 2006.

_____. *Licitação e Contrato Administrativo*. São Paulo: Editora Malheiros, 2006.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. São Paulo: atlas, 2005.

MUNIZ, Cibele Cristina Baldassa. *O Princípio da Eficiência na Administração Pública Brasileira*. São Paulo: prisma jurídico, 2007.

PAULO, V. ALEXANDRINO, M. *Direito Constitucional Descomplicado*. Rio de Janeiro: Impetus, 2008.