

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA  
UNIVERSIDADE ABERTA DO BRASIL  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**PREGÃO ELETRÔNICO:  
ESTUDO DE CASO NA UNIVERSIDADE ESTADUAL  
DO RIO GRANDE DO SUL**

**MONOGRAFIA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**Marilei Klein**

**Santa Maria, RS, Brasil.**

**2013**

# **PREGÃO ELETRÔNICO:**

**ESTUDO DE CASO NA UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**Marilei Klein**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública, da  
Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para  
obtenção do grau de  
**Especialista em Gestão Pública**

**Orientador: Prof. Dr. José Cardoso Sobrinho**

**Santa Maria, RS, Brasil.**

**2013**

**Universidade Federal de Santa Maria  
Universidade Aberta do Brasil  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,  
aprova a Monografia de Pós-Graduação

**PREGÃO ELETRÔNICO:  
ESTUDO DE CASO NA UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO  
GRANDE DO SUL**

elaborada por  
**Marilei Klein**

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

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

**José Cardoso Sobrinho, Dr.**  
(Presidente/Orientador)

**Fernando do Nascimento Lock, Dr. (UFSM)**

**Aline Rocha, Me. (UPF)**

Santa Maria, 06 de abril de 2013.

## DEDICATÓRIA

*A minha família, especialmente aos meus filhos, Cecília Klein e Pedro Klein, pelo amor incondicional. Com todo meu amor e carinho.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus pela vida;

A Universidade Federal de Santa Maria pela qualidade do ensino público e gratuito;

Aline Rocha pelo auxílio e apoio no trabalho realizado;

Ao meu esposo Andeson Luiz Cruz Neves pelo incentivo;

Aos meus filhos Cecília e Pedro pela compreensão;

Aos meus pais Inácio Klein e Irica Klein e meu irmão Luciano Klein pela disposição para ajudar, especialmente nos deslocamentos para Santa Maria;

Novamente a minha mãe, a minha cunhada Cristina Alexandra Greff e sua família por acolher meus filhos quando precisei.

E a todos aqueles que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho.

Muito obrigada!

*“A persistência é o caminho do êxito.”*

*Charles Chaplin*

## **RESUMO**

Monografia de Pós-Graduação  
Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública  
Universidade Federal de Santa Maria

### **PREGÃO ELETRÔNICO: ESTUDO DE CASO NA UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**AUTORA: MARILEI KLEIN**

**ORIENTADOR: JOSÉ CARDOSO SOBRINHO**

**Data e Local da Defesa: Santa Maria, 06 de abril de 2013.**

O presente trabalho trata de compras no setor público, mais especificamente licitação na sua modalidade de “Pregão Eletrônico”, e tem por objetivo realizar uma análise dos principais pontos que contribuem positivamente para a eficiência do processo de compras. A metodologia utilizada foi um estudo de caso de caráter descritivo exploratório sobre os procedimentos adotados pelo Departamento de Compras da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul – Uergs e para definir os conceitos sobre o assunto foi utilizada a pesquisa bibliográfica e documental. Com o estudo verificou-se que a aquisição de produtos de boa qualidade e a contratação de serviços, por meio do pregão eletrônico, está relacionada ao cumpridos certos requisitos. Concluiu-se que as medidas utilizadas por esta Instituição de Ensino estão de acordo com a legislação vigente que rege a matéria, e que realiza de maneira eficiente a aquisição de produtos e serviços.

**Palavras-chave:** Licitação, Pregão Eletrônico, Compras, Qualidade.

## **ABSTRACT**

Monograph Graduate  
Graduate Program in Public Management  
Universidade Federal de Santa Maria

### **ELECTRONIC TRADING SESSIONS: CASE STUDY AT THE UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL**

**AUTHOR: MARILEI KLEIN**

**ADVISER: JOSÉ CARDOSO SOBRINHO**

**Defense Place and Date: Santa Maria City, April 06, 2013.**

This work comes to shopping in the public sector, more specifically in their bidding mode "Electronic Bidding", and has to conduct an analysis of the main points that contribute positively to the efficiency of the purchasing process. The methodology used was a case study of an exploratory descriptive nature of the procedures adopted by the Purchasing Department of the Universidade Estadual do Rio Grande do Sul - Uergs and to define the concepts of the subject was used literature and documents. In the study it was found that the acquisition of good quality products and contracting services, through electronic auction, is related to certain requirements being met. It was concluded that the measures used by this educational institution are in accordance with the law governing the matter, and that performs efficiently for the acquisition of products and services.

**Key words:** Bidding, Electronic Trading, Purchasing, Quality.



## **LISTA DE APÊNDICES**

Apêndice A – Questionário.....	53
--------------------------------	----

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>1.1 Tema e problema de Pesquisa .....</b>	<b>11</b>
<b>1.2 Justificativa .....</b>	<b>12</b>
<b>1.3 Objetivos.....</b>	<b>13</b>
1.3.1 Objetivo Geral .....	13
1.3.2 Objetivos Específicos .....	14
<b>2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....</b>	<b>15</b>
<b>2.1 Administração Pública: A política de compras .....</b>	<b>15</b>
<b>2.2 Licitação .....</b>	<b>18</b>
2.2.1 Tipos de licitação.....	22
2.2.1.1 Licitação Tipo Menor Preço .....	22
2.2.1.2 Licitação Tipo Melhor Técnica .....	22
2.2.1.3 Licitação Tipo Técnica e Preço .....	22
2.2.1.4 Licitação Tipo Maior Lance ou Oferta .....	23
2.2.2 Modalidades de Licitação .....	23
2.2.2.1 Leilão .....	24
2.2.2.2 Concurso.....	25
2.2.2.3 Concorrência.....	26
2.2.2.4 Tomada de Preço .....	26
2.2.2.5 Convite .....	27
2.2.2.6 Pregão .....	27
2.2.2.6.1 Pregão Presencial.....	30
2.2.2.6.2 Pregão Eletrônico .....	31
2.2.2.7 Fases do Pregão .....	31
- Fase Interna ou Preparatória.....	31
- Fase Externa .....	34
<b>2.3 Dispensa e Inexigibilidade .....</b>	<b>38</b>
<b>3 METODOLOGIA .....</b>	<b>40</b>
<b>4 ESTUDO DE CASO.....</b>	<b>42</b>
<b>4.1 – A Uergs – Apresentação da Instituição .....</b>	<b>42</b>

<b>4.2 - Descrição dos procedimentos do Processo de Compras na Uergs .....</b>	<b>45</b>
<b>4.3 Análise dos editais e das Entrevistas.....</b>	<b>47</b>
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>49</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>50</b>

# **1 INTRODUÇÃO**

A licitação é a forma de compras utilizada pelo poder público e entre suas modalidades o pregão na forma eletrônica já se tornou ferramenta usual da Administração Pública.

A utilização da tecnologia da informação nos procedimentos de compras e contratações da administração pública no Brasil representa um importante marco na busca de maior eficiência dos serviços prestados pelo Estado.

De acordo com De Mario (2002), o sistema de suprimentos é um dos mais importantes da Administração Pública, porque envolve recursos humanos, materiais e financeiros. É a área de suprimentos que irá fornecer os insumos necessários para que a Instituição alcance suas metas.

Assim é de grande importância que o gestor da área de compras busque alternativas que garantam a eficiência dos processos de aquisição, em conformidade com a legislação vigente, dessa maneira, é imprescindível que, para que se alcance sucesso nas aquisições de bens e serviços, haja um planejamento eficaz, principalmente no que diz respeito à classificação e especificação dos materiais a serem adquiridos (De Mario, 2002).

Neste trabalho busca-se analisar alguns aspectos que contribuem nesse sentido e também tentar identificar métodos e procedimentos, que tornem os processos de aquisição no setor público, em especial, através da modalidade pregão eletrônico mais eficiente.

## **1.1 Tema e problema de Pesquisa**

A presente monografia tem como tema licitações públicas, na modalidade do pregão eletrônico, mais especificamente os atos que compõem o processo.

Entre os vários problemas enfrentados pela Administração Pública, a aquisições de bens e serviços de má qualidade é um dos mais latentes. As compras têm se constituído em um fator de preocupação para o administrador, diante do critério estabelecido pela lei de licitações, onde prevalece sempre o menor preço, uma vez que muitas vezes é constatado posteriormente, que comprar pelo menor preço não representa a melhor compra.

A aquisição de material de menor preço nominal muitas vezes não é o de menor preço real, pois, frequentemente, acaba provocando outras despesas posteriores a sua aquisição, como custos de trocas, defeitos, manutenção e desperdício de material.

Segundo Amaral (2008):

Somente se podem comparar bens de qualidade idêntica ou equivalente. Se o edital não especificar, com precisão, a qualidade do bem, a administração poderá, em certos casos, contratar o bem mais barato, mas não aqueles que apresentem a melhor relação custo/benefício. Nesses casos a Administração estará adquirindo o bem de menor preço nominal, mas não o de menor preço real (AMARAL, 2008, p. 01).

Além disso, a Lei 8.666/93 deixa expresso no seu art. 3º do Estatuto das Licitações, que os agentes públicos que participam de um procedimento de licitação devem observar os princípios da isonomia, da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

Portanto como ocorre o processo de compras na Universidade Estadual do Rio Grande do Sul?

## **1.2 Justificativa**

A Administração Pública adquire bens e serviços mensalmente, e para efetuar essas compras tem por obrigatoriedade obedecer aos preceitos da Lei de Licitações, que estabelece como regra geral para a aquisição de bens e serviços o critério de julgamento com base no menor preço ofertado.

Em nossa atualidade, a modalidade que vem se destacando é a do pregão. Entre os fatores que colocam o pregão presencial e pregão eletrônico como os processos mais utilizados pela Administração Pública são: os seus curtos prazos para finalização e a não limitação do valor para aquisição.

De acordo com De Mario (2002, p.16), se pudéssemos em qualquer aquisição escolher entre objetos idênticos não existiria problema, bastaria optar pela proposta de menor preço para atender o que preconiza a referida lei, porém, sabemos que a observância cega de tais preceitos pode levar muitas vezes a serem realizadas contratações onde em favor do menor preço, a qualidade do bem adquirido, fique em um segundo plano, provocando a compra de

bens de qualidade inferior, que dependendo da especificidade de uso, acabam por gerar despesas com manutenção, quando não de sua substituição em curto prazo de tempo, o que gera novas aquisições e em consequência, prejuízo ao erário e ao funcionamento da máquina estatal.

De acordo com Jacoby Fernandes (2008), a Administração Pública deve ocupar-se de comprar produtos com qualidade, pois não se admite que recursos públicos, já escassos, sejam gastos com produtos de padrões insatisfatórios de rendimento, durabilidade, compatibilidade. Desta maneira é de suma importância para a organização que o seu setor de compras esteja apto a desenvolver suas atividades de forma a atender a todas essas perspectivas, contribuindo para o alcance de suas metas.

Uma das formas de prevenir e reduzir problemas advindos de processos licitatórios é aplicar métodos de controle a eles, buscando garantir que sejam totalmente executados dentro dos preceitos legais.

Demonstrada a importância do pregão, dentre as modalidades licitatórias, deve-se analisar seus pontos falhos. Dessa maneira tona-se de fundamental importância para qualquer organização pública a adoção de métodos, procedimentos e rotinas visando à aquisição de materiais de melhor qualidade, que atendam as necessidades dos usuários, considerando que a qualidade de um artigo não se mede somente pelo material usado em sua estrutura física, mas principalmente pela finalidade a que se destina, e ao mesmo tempo não contrariar a legislação que regulamenta tais procedimentos.

### **1.3 Objetivos**

O objetivo deste trabalho é identificar os atos que compõem a Licitação Pública e os atos que compõe este processo.

#### **1.3.1 Objetivo Geral**

O objetivo geral deste trabalho é identificação dos atos que compõem o procedimento de licitação, inclusive nos casos de dispensa e inexigibilidade, e mais especificamente analisar e descrever as aquisições realizadas pela Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, através da modalidade de licitação pregão na forma eletrônica. A finalidade é identificar os aspectos

que interferem e influenciam na busca por uma maior eficiência do processo de compras, e que resultem em aquisições de produtos que atendam as necessidades dos usuários.

### 1.3.2 Objetivos Específicos

a) Analisar se com a implementação da modalidade de licitação pregão eletrônico, houve melhoria da eficiência na aquisição de bens e serviços comuns.

b) Verificar se exigências contidas no edital sobre o atendimento das especificações dos produtos, como por exemplo, a apresentação de amostra e/ou laudos técnicos, proporcionaram a melhoria da qualidade dos materiais adquiridos.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

O presente capítulo tem como objetivo fazer uma revisão bibliográfica sobre licitação pública, para melhor entendimento deste estudo. É necessário o conhecimento de alguns conceitos, buscando então compreender as licitações na modalidade de pregão presencial e pregão eletrônico, bem como as leis que as norteiam.

### **2.1 Administração Pública: A política de compras**

A evolução das políticas públicas e a modernização da administração visando dar ao Estado uma maior eficiência nos serviços prestados aos seus usuários, o poder público busca proporcionar aos seus atos uma maior transparência, tornar seus procedimentos mais ágeis, e prioriza a economia e o controle sobre seus gastos.

Com o avanço das tecnologias, principalmente o da tecnologia da informação e a crescente demanda por parte dos cidadãos na busca de produtos e serviços cada vez melhores, mais eficientes, e que atendam seus anseios, torna a preocupação com os aspectos relacionados com a qualidade, cada vez mais relevantes.

O termo qualidade, embora admita gradações – baixa qualidade, alta qualidade, excelente qualidade – pode ser considerado isoladamente de qualquer atributo e dessa forma será tratado. Falar de qualidade é falar de essência positiva. Referir-se à baixa qualidade, por exemplo, é negá-la, se não no todo, pelo menos em parte. Assim, quando se fala de qualidade da gestão pública, fala-se, necessariamente, de um valor positivo que a organização pode ou não ter. (LIMA, Paulo Daniel Barreto 2007).

Quando se fala em qualidade vê-se que são inúmeras suas definições, e o termo qualidade é muitas vezes empregado com distintos significados, como por exemplo, excelência, profissionalismo, confiabilidade, satisfação. Porém nos parece razoável relacionar o termo qualidade ao atendimento das necessidades do usuário, ou seja, um determinado bem ou produto será de qualidade, na medida em que atender plenamente as finalidades para a quais foi criado.



As organizações públicas vêm em especial nas últimas décadas, evoluindo as suas formas de administração, e adequando seus métodos operacionais, na busca de maior eficiência, agilidade e economia.

As compras governamentais, especialmente, as realizadas por meio da internet através da modalidade de licitação denominada pregão eletrônico estão fortemente influenciadas por esses ideais de modernização, transparência, economia e eficiência (ENAP, 2008).

Sem dúvida que não se deve renegar a importância da busca do menor preço, melhor qualidade, melhor proposta etc. quando da contratação de bens e serviços, empregando-se as forças de mercado. É fato que os princípios da concorrência e da transparência devem nortear, via de regra, a política de compras. Porém, nem sempre o menor preço é o “melhor preço”, uma vez que aquele critério só leva em consideração fatores econômicos, sem avaliar critérios como durabilidade, eficiência etc., fatores estes que acarretam, ao final, vantagens que acabam por permitir uma maior economia ao longo do tempo (princípio da economicidade).

Como bem explanado no estudo de Mauro Arruda e Jorge Fagundes:

Basicamente, os objetivos da política de compras são: a) adquirir, de modo eficiente, insumos e componentes necessários à execução das atividades do Estado em todas as suas dimensões (autarquias, entidades federais, estaduais e municipais e empresas estatais); b) agir como instrumento de efetivação de políticas industriais e tecnológicas; c) servir como meio para a consecução de outras medidas de política econômica, tais como diminuir os gastos do governo; d) instrumentalizar políticas de cunho social, tais como distribuição de medicamentos a populações carentes ou promoção da qualificação da força de trabalho (Arruda, Mauro e Fagundes, Jorge, Racionalização do Poder de Compras Estatal, Ministério da Ciência e Tecnologia, FINEP, 1994, pág. II.6/II.7).

O Estado pode usar sua política de compras para: estimular a elevação de qualidade dos produtos e dos processos de seus fornecedores, exigindo a presença de certificação de qualidade; a padronização e a normalização de produtos, possibilitando a inclusão, no mercado, de um melhor padrão de qualidade dos produtos desses fornecedores, estimulando, assim, a competitividade, através de produtividade pela sua padronização e estímulo a atividades autossustentáveis.

A função compras tem adquirido atualmente papel primordial nas organizações tanto do setor público quanto no setor privado. O ambiente externo e interno exerce forças sobre todos os setores e atores ambientais e exigem respostas com a mesma intensidade de força, gerando o equilíbrio entre o que o mundo moderno exige e o que as organizações podem oferecer para atingir os seus objetivos.

Diante das necessidades de melhores resultados e de um maior atendimento das demandas da sociedade a Administração Pública passa a buscar alternativas que possibilitem a melhoria de sua gestão através da introdução de novas técnicas baseadas em praticas realizadas pelo setor privado e outras resultantes de experiências já comprovadas como eficientes anteriormente.

Esse movimento do Estado com o objetivo de reduzir custos e tornar a gestão pública mais eficiente é chamada por alguns autores de Administração Pública gerencial.

Segundo Di Giacomo:

A nova gestão pública é a Administração gerencial, a qual se caracteriza pela utilização intensa de práticas gerenciais com ênfase na eficácia sem, contudo, esquecer a função eminentemente pública do aparelho estatal. A Administração Pública Gerencial tem como característica central agilizar as funções de planejar, organizar, liderar, controlar e coordenar. (DI GIACOMO, 2005 ap. 161)

Ainda de acordo com esse mesmo autor a Administração Pública gerencial é focada nos resultados, considera a necessidade de combater a corrupção e o nepotismo, e propõem a descentralização, a delegação de autoridade e de responsabilidade, ao gestor público, bem com indicadores de controle de desempenho (DI GIACOMO, 2005a p.161).

De acordo com Bresser Pereira (1998), o governo passa a ser empreendedor, passa a dar maior ênfase ao controle de seus gastos, buscando aplicar seus recursos financeiros da melhor maneira para o atendimento de sua função social, visando melhorar a qualidade dos serviços prestados, e elevando seu grau de eficiência e eficácia.

Segundo Nogueira, (2005) a eficiência impõe a todo agente público realizar suas atribuições com presteza, perfeição, rendimento e rapidez. É indispensável que o administrador público desempenhe suas atividades não somente com a observância da lei, mas com resultados positivos para o serviço público e com atendimento satisfatório as necessidades coletivas. Já a eficácia é uma medida de alcance de resultados. A eficácia de uma organização depende de sua capacidade de satisfazer uma necessidade da sociedade por meio do suprimento de seus produtos, já a eficiência é uma relação entre custos e benefícios.

## 2.2 Licitação

O termo Administração Pública compreende todos os órgãos do poder público, ou seja, os órgãos do poder executivo, legislativo, judiciário e demais entidades integrantes da administração indireta, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e é muito bem definido por Helly Lopes Meirelles:

Em sentido formal, a Administração Pública é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas (MEIRELLES, 1999, p. 59).

Para que a Administração Pública atinja seus objetivos, necessita muitas vezes adquirir uma inúmera gama de insumos materiais, bens ou serviços, dos mais variados tipos, para isto, de acordo, com a Constituição Federal, em seu artigo 37, inciso XXI, têm por dever realizar a licitação para escolher quem lhe oferece melhores condições para realizar a contratação.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica, indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A expressão “licitação” comporta inúmeros significados, todos atrelados à ideia de oferecimento de lances numa disputa. Licitação é um conjunto de procedimentos administrativos, legalmente definidos e regulamentados, através do qual a Administração escolhe para contratar, quem lhe oferece melhores condições, garantindo por obrigação a igualdade de condições para que os interessados possam oferecer suas propostas.

A Lei nº. 8.666 de junho de 1993, é que regulamenta o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, e traz em seu art. 3º, caput, o conceito de licitação:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será

processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

O professor Marçal Justem Filho, assim conceitua licitação:

A licitação é um procedimento administrativo que se traduz em uma série de atos que obedecem a uma sequência determinada pela lei e tem por finalidade a seleção de uma proposta (mais vantajosa) de acordo com as condições (isonômicas) previamente fixadas e divulgadas em razão da necessidade de celebrar uma relação contratual. (JUSTEN FILHO, 2004, p.50).

Desta maneira entende-se por licitação o processo de compras no setor público e por compras, administração de suprimentos. Sendo assim, define-se compras como função administrativa dentro da organização responsável por coordenar um sistema de informação e controle capaz de adquirir externamente, para garantir o fluxo de materiais necessários à missão da organização, bens e serviços na quantidade, na qualidade, da fonte e ao preço certos, no momento exato. A administração pública só pode fazer o que a lei determina (ato vinculado), objetivando selecionar a melhor proposta, proporciona igualdade de condições entre os que desejam contratar com a administração pública: o critério de seleção do processo de compras públicas é o produto através de cotações, impossibilidade de estabelecer parcerias, ênfase no preço, não se utiliza banco de dados dos últimos processos ocorridos, grandes custos de pedidos, grande volume de materiais recebidos, dificuldade na averiguação da qualidade de todos os itens solicitados, possibilidade de apelação jurídica dos fornecedores por flexibilidade nos prazos, as especificações do produto desejado são especificadas em contrato, curta duração demonstrando assim o foco no produto adquirido.

Os processos licitatórios são necessários, sobretudo para garantir a imparcialidade, isonomia, transparência e os processos de responsabilizações, porém algumas práticas do setor privado se mostram eficientes para a redução de custos, o que na administração pública se reverteria em maiores investimentos em outras áreas também necessárias ao bem da população.

A licitação é um procedimento utilizado pela Administração Pública para a aquisição de bens e/ou serviços a fim de selecionar a proposta mais vantajosa.

Segundo Barros Júnior (RDA 80/395, apud MEIRELLES, 1996, p. 24) a licitação “é um procedimento legal e técnico, de complexa configuração, em que se conjugam critérios de legitimidade e de discricionariedade, que se alteram em todo o seu curso”. O processo

licitatório é dinâmico e cada etapa deve ser analisada e julgada com os mesmos critérios, de forma a manter as empresas em igualdade de condições.

O objetivo maior da licitação é selecionar a proposta mais vantajosa para administração, segundo Motta (1998, p. 25) o conceito de licitação é “para selecionar, entre várias propostas apresentadas por particularidades que pretendem oferecer serviços ou bens ao estado, a que mais atende ao interesse coletivo”.

A licitação pública tem por sua finalidade, de um lado satisfazer aos interesses públicos, e de outro respeitar o interesse particular, para que ambos sejam atendidos. A doutrina concebeu os princípios, conforme Lei n.º 8.666 de 21 de junho de 1993, art.3º: A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A licitação é a forma definida em lei para a aplicação dos recursos públicos da melhor maneira possível, garantindo lisura e transparência na destinação dos valores angariados através de impostos.

Encontram-se diversas definições para o que vem a ser uma licitação.

Para Meirelles (2010, p.28):

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Tem como pressuposto a competição. [...] É o meio técnico-legal de verificação das melhores condições para a execução de obras e serviços, compra de materiais e alienação de bens públicos. (MEIRELLES, Hely Lopes, 2010, p.28)

Portanto, trata-se de procedimento administrativo para a seleção da proposta mais vantajosa para a aquisição de determinado bem e/ou serviço e também para alienação de bens, tendo como pressuposto a competição.

Di Pietro (1996, apud MEIRELLES, 2010, p.29), corrobora com este pensamento ao afirmar que: pode-se definir licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

Na mesma linha de pensamento tem-se Sunfeld (1995, apud MEIRELLES, 2010, p.29), definindo licitação como:

O procedimento administrativo destinado á escolha de pessoa a ser contratada pela Administração ou a ser beneficiada por ato administrativo singular, no qual são assegurados tanto o direito dos interessados à disputa como a seleção do beneficiário mais adequado ao interesse público.

O Tribunal de Contas da União – TCU (2006, p.16) acrescenta ainda que licitação é o procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o fornecimento de bens e serviços.

Acrescentam também Franco e Gondo (1969, apud MEIRELLES, 2010, p.29) afirmando que: trata-se de um processo que a um só tempo restringe o arbítrio do agente do Poder Público na seleção dos seus fornecedores, enseja a todos os interessados, igualdade de condições na apresentação do negócio e impõe a escolha do que apresentar a melhor proposta, ou seja, o ente público não tem a opção de escolher o fornecedor com quem irá contratar, este deverá ser selecionado por processo seletivo, mediante estabelecimento de condições em ato próprio que confira igualdade de condições entre os participantes.

A Lei nº 8.666, de 21.06.93, regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, instituiu normas para Licitações e Contratos Administrativos, pertinentes a obras, serviços, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União (Executivo, Legislativo e Judiciário) dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Todas as contratações com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas na Lei (Art. 2º - 8.666/93).

A Administração Pública com o objetivo de dar maior transparência aos processos licitatórios, buscando a racionalização dos seus procedimentos bem como a redução de custos em função do aumento da competitividade, criou outras formas de comprar e outra modalidade de licitação, diferente das modalidades da Lei nº8.666/93 (concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e as dispensas e inexigibilidades), sendo necessária a elaboração de Ato Convocatório para as modalidades de licitação.

### 2.2.1 Tipos de licitação

Segundo Justen Filho (2005) o tipo de licitação esta relacionado essencialmente com o critério a ser adotado para o julgamento das propostas o qual deve ser definido claramente no ato convocatório para que possa embasar a confecção das ofertas que serão apresentadas e para que o julgamento possa ser objetivo.

Os tipos de licitação definidos pela Lei são: menor preço, melhor técnica, técnica e preço e maior lance ou oferta.

#### 2.2.1.1 Licitação Tipo Menor Preço

A licitação do tipo menor preço ocorre quando o critério de julgamento das respostas for o de menor preço, ou seja, a vencedora será a proposta que apresentar o menor valor e atender a todas as exigências do edital. Este sem sombra de dúvida é o critério mais utilizado pela Administração.

#### 2.2.1.2 Licitação Tipo Melhor Técnica

A licitação do tipo melhor técnica ocorre quando o poder público pretende contratar um serviço que por suas especificações, tais como precisão, segurança, durabilidade, etc., exigem que se contrate a melhor qualidade possível, o que, via de regra, não se conseguiria se fosse observado somente o menor preço. Nesse tipo de licitação a Administração fixa um valor máximo que está disposta a pagar para obter o objeto do qual necessita, bem como critérios para a avaliação e classificação das propostas técnicas, que, depois de divulgadas serão classificadas, somente então é que serão abertas as propostas de preços. A partir daí, com base no menor preço apresentado inicia-se uma negociação, até a apuração de uma proposta adequada aos interesses do órgão contratante.

#### 2.2.1.3 Licitação Tipo Técnica e Preço

As licitações do tipo técnica e preço ocorrem quando os critérios de julgamento levam em consideração aspectos técnicos e também o preço ofertado, sendo que será vencedora a proposta que apresentar a melhor técnica pelo menor preço, onde a escolha é realizada através

de uma equação matemática, que atribui pesos tanto para a técnica, como para o preço, e que devem estar muito bem definidos pelo ato convocatório.

Hely Lopes Meirelles observa que:

Os tipos de licitação melhor técnica e preço ficaram reservados para serviços de natureza predominantemente intelectual, em especial para a elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, gerenciamento e outros ligados a engenharia consultiva em geral. Da mesma forma, serão utilizados para a obtenção de estudos técnicos preliminares, projetos básicos e executivos. Só em caráter excepcional poderão ser adotada para fornecimento de bens, execução de obras ou prestação de serviços de grande vulto, dependentes de tecnologia sofisticada. Para isso é necessário autorização expressa da autoridade de maior nível hierárquico da Administração promotora da licitação (MEIRELLES, 1999, p. 139).

Os tipos de melhor técnica e de técnica e preço são utilizados exclusivamente para a contratação de serviços onde exista o predomínio de natureza intelectual, como por exemplo: elaboração de projetos, supervisão e gerenciamento, estudos de natureza técnica.

#### 2.2.1.4 Licitação Tipo Maior Lance ou Oferta

A licitação do tipo maior lance ou oferta ocorre quando, a Administração pretende fazer uma alienação, ou seja, ao invés de comprar, vende alguma coisa, como por exemplo, bens móveis apreendidos ou inservíveis, ou ainda quando concede o direito de uso para um particular.

#### 2.2.2 Modalidades de Licitação

As licitações, quanto aos procedimentos adotados para a sua execução podem ser realizadas, através de diferentes maneiras, são as chamadas modalidades de licitação, que são utilizadas de acordo com a estimativa de custo para a contratação do referido objeto. A “licitação, portanto, é o gênero, do qual as modalidades são espécies” (MEIRELLES, 2007 p.313).

A Lei estabelece atualmente as seguintes modalidades de licitação: convite, tomada de preços, concorrência, concurso, leilão e o pregão que foi instaurado mais recentemente.

As modalidades são definidas com base no valor estimado para a contratação, conforme dita o art. 23 da Lei n. 8.666/93:



Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia:

- a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);
- c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior:

- a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);
- b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);
- c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

Cabe também lembrar que a Lei ainda menciona no parágrafo quarto desse mesmo artigo que poderá a Administração utilizar-se da modalidade tomada de preços para contratações onde couber o convite e de concorrência para onde couber o convite e a tomada de preços (BRASIL, 1993). Portanto na escolha da modalidade a Administração deve levar em conta também as especificidades do que deseja contratar, conforme bem observa Marçal Justen Filho, “a definição da modalidade de licitação não deve fazer-se apenas em função do valor da contratação. Também deverá tomar-se em vista a complexidade do objeto da licitação.” (JUSTEN FILHO, 2004, p. 203).

#### 2.2.2.1 Leilão

O leilão, ao contrário das demais modalidades, tem como objetivo a alienação de bens. Por esse motivo, o tipo de licitação que se encaixa nela é o da maior oferta, na qual o licitante que oferecer o maior lance é o vencedor.

A Lei n.º 8.666/1993, art. 22 define leilão como a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis, prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

Meirelles interpreta fielmente a definição da lei ao asseverar que:

Leilão é a modalidade de licitação utilizável para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração, produtos legalmente apreendidos ou empenhados e também para os bens imóveis cuja aquisição haja derivado de procedimento judicial ou de dação em pagamento. (MEIRELLES, 2010, p.127)

Justen Filho (2010, p.271) acrescenta aos pensamentos anteriores o diferencial da modalidade leilão ao definir como, procedimento tradicional dentro do Direito Comercial e

Processual. O leilão é peculiar pela concentração, em uma única oportunidade, de numerosos atos destinados à seleção da proposta mais vantajosa. Além disso, o leilão se diferencia pela possibilidade de multiplicação de propostas por parte de um mesmo interessado.

Tanto Justen Filho (2010) como Meirelles (2010) identificaram um erro na lei ao tratar da alienação de produtos legalmente apreendidos ou penhorados. Para ambos, a Administração não pode alienar bens penhorados, mas sim bens empenhados.

O leilão, portanto é uma modalidade com características peculiares, no qual se busca vender e não adquirir.

#### 2.2.2.2 Concurso

O concurso é a modalidade mais adequada para seleção de trabalho técnico, científico ou artístico, conforme define a Lei n.º 8.666/1993 em seu art. 22:

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

Justen Filho colabora ao afirmar que:

O concurso pressupõe o interesse da Administração em selecionar trabalho técnico ou artístico, exteriorizador de habilidade físico-intelectual ou revelador de certas capacidades personalíssimas, seja para fins de incentivo ao desenvolvimento cultural seja para obtenção de resultado prático imediato. (JUSTENM FILHO, 2010, p.270)

Para Meirelles:

Concurso é a Modalidade de licitação destinada à escolha de trabalho técnico ou artístico, predominantemente de criação intelectual. É usado comumente na seleção de projetos, onde se busca a melhor técnica, e não o menor preço. Aos Classificados pode-se atribuir prêmio ou remuneração. (MEIRELLES, 2010, p. 126)

Meirelles salienta que esta é a modalidade onde comumente busca-se a melhor técnica em detrimento do melhor preço, sendo o prêmio à forma de remuneração. A Administração avalia o trabalho pronto, não havendo execução de trabalho após o julgamento.

### 2.2.2.3 Concorrência

De acordo com a Lei n.º 8.666/1993:

Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.

Para o Tribunal de Contas da União (2006, pag.25), concorrência é a modalidade da qual podem participar quaisquer interessados que na fase de habilitação preliminar comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução do objeto da licitação. Corroborando com a definição da Lei e do TCU Meirelles afirma que:

Concorrência é a modalidade de licitação própria para contratos de grande valor, em que se admite a participação de quaisquer interessados, registrados ou não, que satisfação às condições do edital, convocados com antecedência mínima de 45 ou 30 dias. (MEIRELLES, 2010)

Segundo a Lei n.º 8.666/1993 a modalidade concorrência se destina a obras e serviços de engenharia cujo valor estimado de contratação seja superior a R\$ 1.500.000,00 e para compras e demais serviços com valor estimado superior a R\$ 650.000,00. Ela pode também substituir as modalidades convite e tomada de preços. A concorrência pode ser do tipo menor preço, quando a Administração procura a melhor proposta do ponto de vista econômico, melhor técnica, onde se busca o melhor trabalho sem considerar o preço e ainda pode ser do tipo técnica e preço que nada mais é do que a utilização dos dois critérios simultaneamente.

### 2.2.2.4 Tomada de Preço

Para Meirelles (2010), “Tomada de preços é a licitação para contratos de valor estimado imediatamente inferior ao estabelecido para a concorrência, realizada entre interessados previamente cadastrados, observada a necessária qualificação”.

A definição encontrada na Lei n.º 8.666/1993 para tomada de preços é a seguinte:

Modalidade realizada entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. (TRIBUNAL DE CONTAS, 2006, p.25).

De acordo com a Lei n.º 8.666/1993 a modalidade tomada de preços se destina a realização de contratos de obras e serviços de engenharia até o valor de R\$ 1.500.000,00 e compras e demais serviços até R\$ 650.000,00. Ela pode substituir a modalidade convite. Para Meirelles (2010), a tomada de preços só se diferencia da concorrência por exigir a habilitação prévia dos licitantes.

#### 2.2.2.5 Convite

O TCU (2003, p.22) define convite como, “Modalidade realizada entre interessados do ramo de que trata o objeto da licitação, escolhidos e convidados em número mínimo de três pela Administração”.

Para Meirelles:

Convite é a modalidade de licitação mais simples, destinada às contratações de pequeno valor, consistente na solicitação escrita a pelo menos três interessados do ramo, registrados ou não, para que apresentem suas propostas, no prazo mínimo de cinco dias úteis. (MEIRELLES, 2010, p.124)

A Lei n.º 8.666/1993 é mais abrangente ao definir o convite como:

Modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.

De acordo com as definições elencadas anteriormente, pode-se concluir que a modalidade convite é mais simples delas, sendo um dos motivos a não necessidade de publicação, já que o convite é feito diretamente para as empresas. Empresas que não forem convidadas formalmente também podem participar do Convite desde que atendam aos critérios determinados pela lei.

#### 2.2.2.6 Pregão

Pregão é a modalidade de licitação realizada para aquisição de bens e serviços considerados comuns, essa modalidade foi instituída pela Medida Provisória nº 2.026/2000, com o objetivo de dar maior celeridade, transparência, eficiência ao processo licitatório, proporcionando uma maior economia para a Administração Pública (BRASIL, 2000).

Jorge Ulisses Jacoby Fernandes assim define o pregão:

O pregão é uma nova modalidade de licitação pública e pode ser conceituado como o procedimento administrativo por meio do qual a Administração Pública, garantindo a isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando à execução de objeto comum no mercado, permitindo aos licitantes, em sessão pública presencial ou virtual, reduzir o valor da proposta por meio de lances sucessivos. (FERNANDES, 2008, p.409).

O pregão se divide em duas espécies, segundo Justen Filho (2009), o comum ou presencial e o eletrônico. Para ele, pode-se dizer que se trata de duas modalidades diferentes. O pregão presencial, como o próprio nome já diz, ocorre em um local com a presença física dos responsáveis pela licitação e dos licitantes. O pregão eletrônico, que é regulamentado pelo Decreto n.º 5450/2005, ocorre por meio da *internet*, em uma sessão virtual, na qual os participantes interagem à distância, aproveitando-se de recursos tecnológicos.

A modalidade pregão na forma eletrônica é aquela que merece maior atenção no decorrer deste trabalho. Justifica-se isto primeiramente pelo fato de a fundação estudada utilizou a modalidade pregão na forma eletrônica em 100% das licitações efetuadas no último ano.

Para Justen Filho (2009, p.9), pregão é a modalidade de licitação de tipo menor preço, destinada à seleção da proposta mais vantajosa de contratação de bem ou serviço comum, caracterizada pela existência de uma fase competitiva inicial, em que os licitantes dispõem do ônus de formular propostas sucessivas, e de uma fase posterior de verificação dos requisitos de habilitação e de satisfação das ofertas.

Para Meirelles (2010, p.129) “Pregão é nova modalidade de licitação regulada pela Lei 10.520, de 17.7.2002”.

O pregão foi instituído pela Lei n.º 10.520/2002, sendo a sexta modalidade licitatória, além das outras cinco já previstas na Lei n.º 8.666/1993. Diferentemente das outras modalidades, ele não tem limite de valor, sua utilização está condicionada ao objeto da licitação que, segundo a Lei n.º 10.520/2002, deverá ser um bem ou serviço comum. O Parágrafo único do Artigo 1º da Lei n.º 10.520/2002 define: bens e serviços comuns, para os

fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Além disso, outra característica que diferencia a modalidade pregão das demais é aquilo que os autores denominam como “inversão das fases”. Isso ocorre, pois no pregão primeiro realiza-se a fase de disputa de lances para posteriormente faz-se o julgamento da habilitação. Nas modalidades previstas na Lei n.º 8.666/1993 ocorre justamente o contrário.

É consenso entre os doutrinadores, o fato de o pregão representar um avanço na busca por tornar os procedimentos licitatórios menos engessados, portanto mais ágeis e simples. Para Justen Filho (2009, p.16), por exemplo, é verdade que a introdução do pregão envolveu um projeto de alteração geral da legislação sobre licitações. Tratou-se de substituir a disciplina tradicional da Lei n.º 8.666/1993 por instrumentos licitatórios mais ágeis e rápidos. Ainda de acordo com o referido autor, na impossibilidade de substituir a Lei n.º 8.666/1993, a União passou a produzir novas normas que direcionassem as Administrações para o uso do pregão. Isto fica evidente quando da publicação do Decreto n.º 5.504/2005 que exige a utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica para entes públicos ou privados, na aquisição de bens e serviços comuns quando decorrentes de transferências voluntárias de recursos públicos.

De acordo com Nunes, Lucena e Silva (2007), as principais características não operacionalização do pregão são: a inversão de fases, ou seja, no pregão ao contrario do que acontece com as outras modalidades de licitação, primeiramente são analisadas as propostas de preços, para depois serem analisados os documentos necessários para a habilitação, as aquisições de bens e serviços considerados comuns, o critério de julgamento de menor preço, e a possibilidade dos licitantes reduzirem seus preços através de lances.

Uma das principais características do pregão é o que se habituou chamar de leilão reverso, ou seja, após aberta a sessão pública do pregão e observada à proposta de menor valor os outros participantes tem a possibilidades de ofertarem lances menores do que a sua proposta inicial para que se for o caso cobrir a oferta da melhor colocada, essa forma acirra a competição entres os proponentes, o que acaba por proporcionar uma grande economia para a Administração Pública.

Conforme bem nos diz Joel de Menezes Niebhur, sobre o tema:

Trata-se de espécie de leilão às avessas. Melhor explicando: os participantes do leilão oferecem sucessivas propostas, com preços maiores do que os antecedentes, uma vez que o vencedor do leilão é aquele que oferece a proposta com o maior valor. Já no pregão, os preços vão se reduzindo, uma vez que o vencedor é aquele que oferece a proposta de menor valor. (NIEBUHR, 2008, p. 23.)

Por não possuir limite de valor para utilização como nas outras modalidades, pode ser utilizado para qualquer valor de contratação, desta maneira torna-se uma opção às outras modalidades de licitação. O pregão também admite a possibilidade da utilização dos meios de comunicação eletrônicos para a realização dos seus procedimentos, é o chamado pregão eletrônico. Além disso, o pregão é bem mais célere do que as outras modalidades, o que vai de encontro aos anseios do Estado por maior agilidade nos processos administrativos, em especial o de compras.

#### 2.2.2.6.1 Pregão Presencial

Definido pelo artigo 2º do anexo I do decreto n. 3.555 de 08 de agosto de 2.000 o pregão presencial é uma modalidade de licitação destinada à aquisição de bens e serviços comuns, e é realizada através de uma sessão pública onde os participantes inicialmente apresentam suas propostas de preço formalmente escritas como nas demais modalidades, e posteriormente tem a oportunidade de ofertarem melhores lances verbalmente.

Art. 2º Pregão é a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais.

Como vemos, essa forma de procedimento exige a presença física dos participantes em um determinado local, sendo essa a principal característica que o diferencia da forma eletrônica.

Marçal Justen Filho faz essa diferenciação, esclarecendo da seguinte maneira:

A peculiaridade do pregão eletrônico residirá na ausência de sessão coletiva, reunindo a presença física do pregoeiro, de sua equipe de apoio e dos representantes dos licitantes num mesmo local determinado. No pregão eletrônico, os interessados não comparecem a um certo local portando envelopes, materialmente existentes. Enfim, tudo aquilo que se previu a propósito do pregão será adaptado a um procedimento em que as comunicações se fazem por via eletrônica. Valendo-se dos recursos propiciados pela Internet, cada interessado utilizará um terminal de computador, conectando-se aos serviços ofertados pela própria Administração. As manifestações de vontade dos interessados serão transmitidas por via eletrônica, tudo se sujeitando a uma atuação conduzida pela pessoa do pregoeiro. Essa atuação envolve a gestão não apenas do processo licitatório, mas também do próprio sistema eletrônico. (JUSTENFILHO, 2005, p.220)

#### 2.2.2.6.2 Pregão Eletrônico

O pregão na sua forma eletrônica está definido no artigo 2º do decreto n.5.450 de 31 de maio de 2005, estabelecendo que a disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns será realizada a distância através da utilização de recursos da internet.

Art. 2º O pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.

Como se vê no pregão eletrônico, a sessão pública é realizada em um determinado endereço eletrônico, não exigindo a presença física dos participantes, e sim, que apenas estejam conectados a internet através de um terminal de computador. Todos os procedimentos relativos à sessão pública são adaptados para a realização através do meio eletrônico.

O pregão eletrônico é definido por Marçal Justen Filho da seguinte forma:

O pregão, na forma eletrônica, consiste na modalidade de licitação pública, de tipo menor preço, destinada à seleção da proposta mais vantajosa para a contratação de bem ou serviço comum, por meio de propostas seguidas de lances, em que os atos jurídicos da Administração Pública e dos interessados desenvolvem-se com utilização dos recursos da Tecnologia da Informação, valendo-se especialmente da rede mundial de computadores. (JUSTEN FILHO, 2005, p.220)

#### 2.2.2.7 Fases do Pregão

O pregão assim como as demais modalidades de licitação possui duas fases distintas, a fase interna ou preparatória e a fase externa ou executória. Conforme segue:

##### - Fase Interna ou Preparatória

De acordo com o artigo 3º da Lei nº 10.520, essa fase desenvolve-se no âmbito interno da Instituição responsável pela licitação iniciado com o reconhecimento da demanda por um determinado bem ou serviço pelo setor interessado, que então requisitara ao setor competente a sua devida aquisição.

De acordo com Oliveira (2008), a fase interna do pregão é praticamente igual as demais modalidades licitatórias, cabendo ao requisitante, descrever e quantificar o objeto que



esta sendo requisitado, fornecendo informações necessárias para que o mesmo possa ser claramente especificado, quanto as suas características técnicas de qualidade e de desempenho. Nesse procedimento o requisitante, deve planejar a compra, com o maior cuidado possível para que minimize os riscos de problemas futuros. Desta maneira, devem ser estimadas corretamente as quantidades, especificar o objeto da melhor forma, observando que a Lei proíbe a indicação de marcas, estabelecer os critérios de aceitação do objeto e deve-se também fazer uma previsão de custos de acordo com os preços praticados no mercado. Além disso, deve se programar com antecedência, uma vez que a licitação seja ela a modalidade que for demandará um determinado período de tempo para ser executada.

Todas essas informações vão fazer parte do chamado termo de referencia, conforme determinado no inciso I do artigo 9º do Decreto n. 5.450 de 31 de maio de 2.005:

Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização.

A elaboração do termo de referência torna-se de grande importância, pois é através das informações nele contidas que os licitantes irão elaborar suas propostas e serão esses elementos que irão fornecer subsídios ao pregoeiro para efetuar seu julgamento.

A fase interna do pregão é concluída pela aprovação do termo de referência pela autoridade competente, que autorizara a abertura do processo licitatório, “a autoridade ao aprovar o projeto, responsabiliza-se pelo juízo de legalidade e conveniência adotado” (JUSTEN FILHO, 2001, p.110).

A fase interna constitui-se de suma importância como ressalta o próprio Tribunal de Contas da União, quando traça orientações básicas sobre as licitações, conforme segue:

Durante a fase interna da licitação, a Administração terá a oportunidade de corrigir falhas porventura verificadas no procedimento, sem precisar anular atos praticados. Exemplo: inobservância de dispositivos legais, estabelecimento de condições restritivas, ausência de informações necessárias, entre outras faltas. (LICITAÇÕES & CONTRATOS - 3ª Edição, p. 51).

A próxima etapa do processo é a elaboração do Edital e da minuta de contra toque irá regulamentar a contratação do objeto a ser adquirido.

De acordo com o artigo 40 da Lei de licitações, o edital deverá conter obrigatoriamente os seguintes elementos: deve informar as datas e horário para a abertura da

sessão pública, deve conter o número de ordem em serie anual, o nome da repartição ou interessado promotor da licitação, a sua modalidade e o regime de execução, o tipo de licitação, fazer referencia a legislação que regula a matéria, datas horários e locais para apresentação ou envio das propostas e da abertura da sessão pública. Deve informar também o objeto da licitação, as condições de participação, as sanções para o descumprimento das obrigações, procedimentos para o credenciamento do fornecedor ou de seu respectivo representante legal, critérios de classificação das propostas, no caso específico do pregão os procedimentos para a formalização ou o envio dos lances, os critérios de julgamento das propostas, os requisitos para a habilitação dos participantes, instruções para pedidos de esclarecimentos ou de possíveis impugnações, os procedimentos para manifestação de recursos administrativos, formas de pagamento e regras contratuais, além de outras informações que a Administração achar conveniente informar ou estabelecer. (BRASIL, 1993).

A fase interna é aquela na qual ocorre a preparação da licitação. De acordo com Gasparini (2007) o legislador não definiu uma ordem procedimental a ser seguida na fase interna, fato que justifica eventuais diferenças entre os diversos autores. No entanto, por meio do Decreto n.º 5.450/2005, o legislador determina que a fase preparatória do pregão eletrônico observe os seguintes pontos:

Art. 9º Na fase preparatória do pregão, na forma eletrônica, será observado o seguinte:

I - elaboração de termo de referência pelo órgão requisitante, com indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização;

II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente;

III - apresentação de justificativa da necessidade da contratação;

IV - elaboração do edital, estabelecendo critérios de aceitação das propostas;

V - definição das exigências de habilitação, das sanções aplicáveis, inclusive no que se refere aos prazos e às condições que, pelas suas particularidades, sejam consideradas relevantes para a celebração e execução do contrato e o atendimento das necessidades da Administração; e

VI - designação do pregoeiro e de sua equipe de apoio.

Apesar de não haver uma ordem a ser seguida, existem procedimentos a serem observados.

Na fase interna, ainda será possível corrigir falhas eventuais sem a necessidade de anulação dos atos, já que a licitação ainda não foi tornada pública. Entre os erros que podem acontecer, cita-se a inobservância de dispositivos legais, condições que sejam restritivas à

ampla concorrência e falta de informações essenciais. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2006).

Tanto para Gasparini (2007), como para o TCU (2006), o primeiro passo de uma licitação ocorre a partir da solicitação do setor requisitante. Este deverá elaborar o termo de referência que deverá conter a descrição precisa e clara do objeto. Ainda de acordo com as orientações do TCU (2006), após isto, ocorrerão outros procedimentos:

- a) A aprovação por parte da autoridade competente para que o processo tenha início;
- b) Autuação do processo, que posteriormente deve ser protocolizado e numerado;
- c) Pesquisa de mercado para obtenção de valor estimativo da contratação do objeto;
- d) Indicação da origem dos recursos que serão necessários para contratação do objeto.

Gasparini (2007) trás outros procedimentos além dos anteriores:

- a) Elaboração e aprovação da minuta do edital;

É na fase preparatória do certame que deverá ocorrer a elaboração do instrumento convocatório, onde serão fixadas as regras e condições a serem observadas, não apenas por parte dos eventuais particulares interessados em formular propostas mas também pela própria entidade promotora da licitação. O ato convocatório cumpre papel de fundamental importância na licitação, na medida em que todos os atos a serem praticados no curso do certame deverão estar em absoluta consonância com as regras por ele estabelecidas. (GASPARINI, 2007, p.254).

- b) Designação de pregoeiro e equipe de apoio;
- c) Publicação do certame.

Os procedimentos tomados nessa primeira fase são extremamente importantes, pois, caso não sejam observados, poderão causar a anulação, cancelamento, impugnação ou revogação do certame caso sejam identificados somente após a sua publicação, originando transtornos para a entidade.

#### - Fase Externa

Executados os procedimentos preparatórios do pregão eletrônico, parte-se para a sua divulgação. A partir do momento em que o processo torna-se público, tem início a fase externa.

Como apresentado anteriormente, o pregão difere das demais modalidades já que, na fase externa, inverte o processo, partindo primeiro para as propostas e lances e depois para a verificação de habilitação.

A fase externa é o que os autores chamam de licitação propriamente dita. Ela tem início a partir da publicação do edital na forma exigida pela lei, passando por diversos processos até ter seu fim na contratação. O objetivo é apresentar os procedimentos exigidos por lei e necessários ao bom andamento de uma licitação na modalidade pregão eletrônico.

A fase externa do pregão tem início com a divulgação do edital, observando-se, através dos valores estimados para a contratação, os meios indicados para a divulgação conforme elencados no artigo 17 do decreto n. 5.450 de 31 de maio de 2.005. A legislação que versa sobre o assunto é riquíssima em detalhes sobre os procedimentos que o pregoeiro deverá observar:

Art. 17. A fase externa do pregão, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio de publicação de aviso, observados os valores estimados para contratação e os meios de divulgação a seguir indicados:

I - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais):

- a) Diário Oficial da União; e
- b) meio eletrônico, na internet;

II - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) até R\$1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais):

- a) Diário Oficial da União;
- b) meio eletrônico, na internet; e
- c) jornal de grande circulação local;

III - superiores a R\$ 1.300.000,00 (um milhão e trezentos mil reais):

- a) Diário Oficial da União;
- b) meio eletrônico, na internet; e
- c) jornal de grande circulação regional ou nacional.

Aqui fica definido o início da fase externa com a convocação dos interessados. A forma de divulgação varia de acordo com os valores estimados para contratação. No artigo 21 trata-se dos critérios para envio das propostas.

Após a divulgação do edital no endereço eletrônico, os licitantes deverão encaminhar proposta com a descrição do objeto ofertado e o preço e, se for o caso, o respectivo anexo, até a data e hora marcadas para abertura da sessão, exclusivamente por meio do sistema eletrônico, quando, então, encerra-se, automaticamente, a fase de recebimento de propostas.

O artigo 22 do referido Decreto regulamenta a abertura da sessão pública.

A partir do horário previsto no edital, a sessão pública na internet será aberta por comando do pregoeiro com a utilização de sua chave de acesso e senha.

Os artigos 23, 24 e 25, tratam do ordenamento das propostas, o início e o encerramento da fase de lances com posterior verificação de compatibilidade de preços e habilitação por parte do pregoeiro.

Art. 23. O sistema ordenará, automaticamente, as propostas classificadas pelo pregoeiro, sendo que somente estas participarão da fase de lance.

Art. 24. Classificadas as propostas, o pregoeiro dará início à fase competitiva, quando então os licitantes poderão encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico.

Art. 25. Encerrada a etapa de lances, o pregoeiro examinará a proposta classificada em primeiro lugar quanto à compatibilidade do preço em relação ao estimado para contratação e verificará a habilitação do licitante conforme disposições do edital.

A manifestação de intenção de recursos, recursos e contra razões são regulamentadas pelo artigo 26.

Art. 26. Declarado o vencedor, qualquer licitante poderá, durante a sessão pública, de forma imediata e motivada, em campo próprio do sistema, manifestar sua intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de três dias para apresentar as razões de recurso, ficando os demais licitantes, desde logo, intimados para, querendo, apresentarem contra razões em igual prazo, que começará a contar do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos elementos indispensáveis à defesa dos seus interesses.

Por fim, os artigos 27 e 29 tratam da homologação e condições para revogação do certame.

Art. 27. Decididos os recursos e constatada a regularidade dos atos praticados, a autoridade competente adjudicará o objeto e homologará o procedimento licitatório.  
§ 1º Após a homologação referida no caput, o adjudicatário será convocado para assinar o contrato ou a ata de registro de preços no prazo definido no edital.

Art. 29. A autoridade competente para aprovação do procedimento licitatório somente poderá revogá-lo em face de razões de interesse público, por motivo de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-lo por ilegalidade, de ofício ou por provocação de qualquer pessoa, mediante ato escrito e fundamentado.

Conforme Di Pietro (2008) pode-se resumir os procedimentos da etapa externa em cinco fases, sendo a primeira aquela em que ocorre a publicação do aviso do edital no Diário oficial da União (DOU), a segunda fase é a que ocorre o julgamento e classificação das propostas dos licitantes, na terceira fase ocorre a habilitação do vencedor, na quarta ocorre a adjudicação, logo após a decisão sobre os recursos e, por fim, a entidade competente promove a homologação do processo.

Ainda conforme Di Pietro (2008 p. 399), “A homologação equivale à aprovação do procedimento” e “A adjudicação é o ato pelo qual a Administração, pela mesma autoridade competente para homologar, atribui ao vencedor o objeto da licitação.”.

Como a parte interna de uma licitação, a parte externa também merece especial atenção da Administração, pois também possui pontos cruciais que precisam ser devidamente controlados e executados.

Na data e horário fixado no edital para o início da sessão pública, a qual poderá ser acompanhada não só pelos participantes, mas por qualquer pessoa pela internet, o pregoeiro procede à abertura da sessão, iniciando a análise das propostas apresentadas, observando se as mesmas estão atendendo o que pede o edital, conforme o artigo 22, § 2º do decreto 5.450.

Art. 22. A partir do horário previsto no edital, a sessão pública na internet será aberta por comando do pregoeiro com a utilização de sua chave de acesso e senha.  
§ 2º O pregoeiro verificará as propostas apresentadas, desclassificando aquelas que não estejam em conformidade com os requisitos estabelecidos no edital.  
O sistema eletrônico ordena automaticamente as propostas classificadas pelo pregoeiro e sob o comando deste é então iniciada a fase de lances, de acordo com o que dita o artigo 23 do decreto n.5.450/2005.

Durante a fase de lances os participantes poderão enviar através do sistema eletrônico lances sucessivos sempre inferiores ao último lance por eles enviado e registrado no sistema, na tentativa de cobrir a oferta do lance que está melhor classificado, ou de melhorar sua proposta para a próxima fase que se seguirá.

A etapa de lances será encerrada pelo pregoeiro, o que acontece em dois momentos sucessivos: o aviso de eminência e o encerramento aleatório.

O aviso de eminência é um período de tempo determinado pelo pregoeiro, que pode ser de 01 (um) a 60 (sessenta) minutos. Após, transcorrido esse período que é informado pelo pregoeiro ao sistema eletrônico tem início o encerramento aleatório.

Já o período chamado de encerramento aleatório, inicia-se, após, transcorrido o tempo de eminência e pode durar até 30 (trinta) minutos, como o próprio nome diz termina aleatoriamente sem a interferência do pregoeiro.

A fase externa observará a seguinte sequência de atos (Fonte: Tribunal de Contas da União):

1. Publicação: Será publicado o ato convocatório. Esta publicação deverá ser feita no Diário Oficial da União, no caso de órgão da administração pública Federal, Diário Oficial do Estado e em jornal diário de grande circulação no Estado no caso de órgão da administração Estadual, Municipal ou Distrito Federal.

2. Recebimento: Serão recebidos das empresas participantes os envelopes contendo documentação e propostas;

3. Abertura e julgamento das propostas: Nesta fase serão abertos os envelopes de propostas das empresas habilitadas, classificando ou desclassificando as propostas apresentadas.

4. Análise e julgamento da fase documental: Será verificado o documento de habilitação do(s) licitante(s) vencedor(es), julgando sua habilitação ou inabilitação. Caso o licitante seja inabilitado será convocado o segundo colocado, e assim sucessivamente.

5. Vencedor: Será declarado o licitante vencedor.

6. Fase recursal: Para os licitantes que estiverem em desacordo com o julgamento das propostas e/ou análise documental, se houver o interesse em apresentar recurso administrativo, esta deverá no final de sessão de pregão, motivar a sua intenção e terá o prazo de dois dias úteis para apresentar seu recurso. No pregão, o recurso não terá efeito suspensivo.

7. Homologação: Será homologado/aprovado o ato praticado nos procedimentos.

8. Adjudicação: Adjudicação do objeto a licitante vencedora.

9. Contrato ou documento equivalente: Será convocada a licitante vencedora para assinatura do contrato ou documento equivalente.

Com a nova estrutura procedimental nas licitações sob modalidade Pregão, fica evidenciado o claro objetivo da administração em se ter processos mais ágeis. A mudança mais evidente em busca dessa agilidade é a abertura da proposta anterior à abertura da documentação da empresa, além de se ter apenas uma fase para recurso, no final do processo.

### **2.3 Dispensa e Inexigibilidade**

A Constituição Federal em seu artigo 37 estabelece que a Administração Pública, deverá realizar suas compras através de procedimentos licitatórios, porém existem algumas situações onde a Administração não tem essa obrigatoriedade, são as chamadas exceções a regra de licitar, onde esse procedimento poderá ser dispensável ou inexigível.

A licitação poderá ser dispensada em alguns casos específicos taxados pelo artigo 24 da lei de licitações, como por exemplo, em casos de emergência ou de calamidade pública onde a demora para contratação pode causar prejuízos mais sérios ou ainda em casos onde devido ao valor reduzido do objeto a ser contratado torna-se mais viável para a Administração, proceder à aquisição sem observar todos os procedimentos necessários para a realização de um certame licitatório, como indicado nos incisos I e II do artigo 24 da Lei de

licitações, que estabelece que valores estimados menores que 10% do limite estabelecido para a modalidade mais simples de licitação, poderão ser a critério da Administração, dispensados dos procedimentos licitatórios.

A licitação é inexigível nos casos onde pelas características do objeto que se pretende contratar inviabilize a competição, como, por exemplo, no caso de materiais que são fornecidos por um único produtor ou representante ou ainda em casos da contratação de serviços de natureza singular, realizados por profissionais ou empresas de notória especialização. Nesses casos não existe “a possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração” (DI PIETRO, 2002, p.310).

Porém diante da possibilidade de ausência dos procedimentos licitatórios, não significa que a Administração não deva observar algumas formalidades baseadas nos princípios que regem o direito administrativo, conforme muito bem ensina o professor Marçal Justem Filho:

A contratação direta se submete a um procedimento administrativo, como regra. Ou seja, ausência de licitação não equivale à contratação informal, realizada com quem a Administração bem entender, sem cautelas nem documentação. Ao contrário, a contratação direta exige um procedimento prévio, em que a observância de etapas e formalidades é imprescindível. Somente em hipóteses-limite é que a Administração estaria autorizada a contratar sem o cumprimento dessas formalidades. Seriam aqueles casos de emergência tão grave que a demora, embora mínima, pusessem em risco a satisfação do interesse público. Nas etapas iniciais, a atividade administrativa será idêntica, seja ou não a futura contratação antecedida de licitação. Em um momento inicial, a Administração verificará a existência de uma necessidade a ser atendida. Deverá diagnosticar o meio mais adequado para atender ao reclamo. Definirá um objeto a ser contratada, inclusive adotando providências acerca da elaboração de projetos, apuração da compatibilidade entre a contratação e as previsões orçamentárias. Tudo isso estará documentado em procedimento administrativo, externando-se em documentos constantes dos respectivos autos. (JUSTEN FILHO, 2004, p. 229.)



### 3 METODOLOGIA

A técnica de pesquisa utilizada foi um estudo de caso de caráter descritivo exploratório sobre os procedimentos adotados pelo departamento de compras da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul – Uergs, para a compra usando a modalidade pregão eletrônico.

Segundo Diehl(2002) a pesquisa descritiva têm como objetivo primordial a descrição de características de determinada população, fenômeno ou, então o estabelecimento de relações entre variáveis e uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, tais como o questionário e a observação sistemática. Já a pesquisa exploratória tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, na maioria dos casos envolvem levantamento bibliográfico, entrevistas com pessoas que estiveram experiência prática com o problema pesquisado e análise de exemplos que “estimulem a compreensão”.

Para definir os conceitos sobre o assunto será utilizada a pesquisa bibliográfica, que é realizada a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos, além da pesquisa documental. Pesquisa documental é aquela realizada a partir de documentos, considerados cientificamente autênticos, que segundo Lakatos e Marconi (2003, p. 174), “a característica da pesquisa documental é que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias”.

Para fins deste trabalho de pesquisa, será estudado a legislação que rege as formas de aquisição de materiais e serviços pelos órgãos do poder público e analisado os editais de licitações para os pregões, com o objetivo de verificar as exigências que constam nestes editais sobre o atendimento das especificações dos produtos, o que nos forneceu o instrumental conceitual para que se pudesse atender aos objetivos do trabalho.

As fases da pesquisa foram:

- Levantamento da literatura de referência, sobre aquisições no setor público, em especial das aquisições realizadas através de pregão eletrônico, e análise de toda a legislação que regulamenta a matéria.

- Estudo de caso da aquisição de materiais e serviços através da modalidade de pregão eletrônico, visando identificar procedimentos que contribuam para a satisfação das demandas dos usuários, quanto à qualidade e eficiência dos produtos adquiridos.

Os dados utilizados no estudo de caso foram obtidos através de pesquisa em registros documentais e de entrevistas com os responsáveis pelas áreas de compras, onde foram elaboradas questões no intuito de atender aos objetivos propostos por este trabalho.

## **4 ESTUDO DE CASO**

Neste capítulo é descrito o desenvolvimento do estudo de caso no Departamento de Compras da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul. Primeiramente faremos uma apresentação da Uergs, em seguida é feita uma descrição os procedimentos de compras e o estudo de caso na Uergs.

### **4.1 – A Uergs – Apresentação da Instituição**

A Universidade Estadual do Rio Grande do Sul foi criada pelo Poder Público Estadual sob a forma de Fundação de Direito Privado, através da Lei 11.646, de 10 de julho de 2001, regendo-se pelas normas próprias das fundações, da legislação Federal, especialmente, Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, com autonomia pedagógica, didática, científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, como órgão responsável pela gestão das políticas de Estado para o ensino superior. É importante destacar o processo de vários anos de mobilização social crescente, que culminou com a votação unânime na Assembleia Legislativa, fórum máximo republicano da representação de todos os segmentos da sociedade gaúcha, pela criação da Uergs.

A organização institucional da Uergs teve início através da publicação do Decreto-Lei nº. 41.058, de 18 de setembro de 2001, que promulgou o seu primeiro Estatuto Provisório e nomeou a primeira Reitoria Pró-Tempore. Em 13 de janeiro de 2003, foi nomeada a segunda Reitoria Pró-Tempore. Com o intuito de inserir a representação do corpo docente, técnico-administrativo e discente no Conselho Superior Provisório da Universidade foi estabelecido pelo Decreto-Lei nº. 42.325 de 08 de Julho de 2003 o segundo Estatuto Provisório da Uergs.

O início de suas atividades deu-se a partir de abril de 2002, através da oferta de oito cursos próprios, em dezessete unidades espalhadas pelo Estado. Além disso, ofereceu vagas em quatro outros cursos em convênio com outras três instituições. Ao final de 2002, foram criadas seis novas unidades perfazendo as atuais vinte e três unidades no Estado. No final de 2003, foram criados seis novos cursos. Em 2005, foi criado o seu décimo quinto curso.

Após um debate que envolveu o Conselho Superior Provisório, a comunidade acadêmica e o Fórum dos COREDES, foi aprovado e promulgado pelo Governador do Estado o Estatuto da Uergs, através do Decreto-Lei nº. 43.240, de 15 de Julho de 2004, que estabeleceu a organização regional da Universidade em 07 campi regionais, aos quais passaram a se referenciar as 24 unidades. A seguir, a Assembleia Legislativa do Estado aprovou a Lei 12.235, de 13 de janeiro de 2005, que estabeleceu o Plano de Empregos, Funções e Salários que criou os Empregos Permanentes e os Empregos e Funções em Comissão da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, marco para a realização de concursos públicos para o preenchimento do quadro previsto de 300 docentes e 248 servidores (assessores, técnico-administrativos e auxiliares). Apenas em meados de 2005 é que ocorreram concursos para o quadro técnico-administrativo, sendo os primeiros contratados efetivados em 2006. Os docentes do quadro permanente foram concursados a partir de 2006 e contratados inicialmente em Fevereiro de 2007, após ação do Ministério Público que interrompeu a sequência de processos seletivos emergenciais renovados desde a criação da universidade, permanecendo excepcionalmente cerca de 100 docentes emergenciais. Em abril de 2008 foram exonerados todos os docentes em caráter emergencial, reduzindo-se drasticamente o quadro docente que desde então nunca ultrapassou 150 professores, tendo em vista, por um lado, a lentidão na autorização governamental para novos concursos para o quadro permanente, e, por outro, a evasão crescente de docentes pela ausência de um projeto de uma carreira e de garantias futuras, o que caracterizava o corpo técnico da universidade sob a continência da provisoriedade.

Com a formação do quadro técnico e docente permanente, houve uma gradativa e heterogênea implementação da estrutura institucional. Ainda em 2007 foram fundadas as associações dos técnicos (ASSUERGS) e dos docentes (ADUERGS), sendo a implantação do primeiro Conselho Superior Universitário (CONSUN) estatutário em outubro, resultado de decisão judicial provocada pela ADUERGS e pelo Sindicato dos Professores (SINPRO). O CONSUN permaneceu como único órgão colegiado de deliberação institucional durante os dez primeiros anos da Uergs. Paralelamente ao processo de elaboração de normas institucionais e regimentais, a comunidade universitária realizou um grande esforço sob a gestão Pró-Tempore para promover a institucionalização da Uergs. Em 2008 houve a tentativa de construção participativa do Plano de Desenvolvimento Institucional/PDI, do Projeto Pedagógico Institucional/PPI e a primeira proposta de Plano de Carreira, documentos que permaneceram inacabados. Em 2009, o CONSUN aprovou e foram encaminhadas as primeiras eleições paritárias para os Diretores Regionais, ainda sob disputas judiciais que

tornaram sem efeito nomeações temporárias destes cargos pela última gestão Pró-Tempore. A seguir, dois meses após a aprovação do Regimento Geral da Universidade, em Julho/2010, foram realizadas as primeiras eleições para Reitor e Vice-Reitor da Uergs.

Em meio a este processo, dificuldades orçamentárias recorrentes determinaram a precarização das condições de trabalho, a redução do quadro de pessoal e da população acadêmica, culminando com uma ação do Conselho Estadual de Educação junto ao Governo do Estado para firmar um documento de compromisso para a recuperação da Uergs (Janeiro/2010).

Com o marco democrático da posse da primeira Reitoria eleita (Novembro/2010) iniciou-se uma etapa nova na história da Uergs, afirmativa da autonomia universitária na busca da consolidação e do desenvolvimento institucional, articulando o acesso dos segmentos socioeconomicamente hipossuficientes ao ensino superior público, gratuito e de qualidade às potencialidades regionais.

Neste sentido, avanços institucionais estão em curso como a posse dos Diretores Regionais eleitos (Fevereiro/2011), a implantação do Conselho do Ensino, Pesquisa e Extensão (Julho/2011), a elaboração participativa do Plano Plurianual da Uergs 2012-2015 e do Orçamento Uergs 2012, e a retomada da construção do PDI e PPI.

Neste novo cenário institucional, a mobilização dos servidores e suas entidades representativas em diálogo permanente com o Governo do Estado e apoio da Reitoria eleita resultaram na formatação do almejado Plano de Carreira e nova Lei de Empregos, Funções e Salários, diplomas legais enviados pelo Poder Executivo e aprovados pela Assembleia Legislativa/RS na forma da Lei 012-2012, em março/2012.

Presentemente, a universidade busca estruturar-se para atender sua missão, sensível às mudanças globais, incorporando os novos saberes e aprimorando suas atividades de Pesquisa, Ensino e Extensão, a partir de uma concepção acadêmica integradora. A Uergs está conectada à Rede Nacional de Ensino e Pesquisa (RNP) que integra cerca de 600 instituições de ensino e pesquisa no país, beneficiando a mais de um milhão de usuários.

A construção participativa do PDI 2012-2016, mediante a mobilização acadêmica e dos diferentes fóruns institucionais, em particular os Conselhos Consultivos Regionais, proporciona um horizonte para o desenvolvimento institucional nas diferentes áreas e serviços universitários. Conforme a proposta de Projeto Pedagógico Institucional (PPI), a perspectiva de futuro é a da sua institucionalização e ampliação da qualidade da oferta dos serviços de ensino (graduação e pós-graduação *lato* e *stricto sensu*), da consolidação de sua infraestrutura física, mediante conquista de sedes próprias para as

unidades, reitoria e biblioteca, ampliação de acervo bibliográfico e qualificação de laboratórios com vistas ao reconhecimento de sua Excelência Acadêmica.

#### **4.2 - Descrição dos procedimentos do Processo de Compras na Uergs**

A Universidade Estadual do Rio Grande do Sul realiza suas compras através do Portal de Compras Eletrônicas RS ([compras.rs.gov.br](http://compras.rs.gov.br)).

O Portal de Compras Eletrônico é um portal de comércio eletrônico disponibilizado na Internet para que o Estado do Rio Grande do Sul realize as compras e contratações de bens e serviços para o Estado por meio eletrônico e em ambiente totalmente seguro e com total transparência a sociedade.

Todas as sessões de disputas são públicas e podem ser acompanhadas no Portal pelo cidadão sem a necessidade de cadastramento prévio ou uso de senha eletrônica.

A Central de Licitações (CELIC), órgão que hoje centraliza os procedimentos licitatórios de compras e contratações para os órgãos públicos da administração direta, autarquias e fundações, e as Centrais de Compras destes próprios órgãos públicos quando realizarem os seus respectivos processos de compras e contratações por dispensa de licitação ou mesmo por licitação para os órgãos públicos excepcionalizados pelo Governo com permissão para licitar.

Modalidades de compras disponibilizadas hoje no portal:

- Pregão Eletrônico;
- Pregão Presencial (credenciamento, registro da sessão e ata eletrônica);
- Dispensa Eletrônica de Licitação normal, com e sem disputa;
- Dispensa Eletrônica de Licitação emergencial, com e sem disputa;
- Cotação Eletrônica.

As principais vantagens para o Estado, Fornecedores e para a Sociedade são:

- Agilidade: é um sistema completamente automatizado, sem burocracia, que pode ser acessado de qualquer localidade pela Internet, sem necessidade de deslocamento físico até a central de compras, reduzindo o tempo gasto no processo e consequentemente os custos;

- Economia: o sistema oferece um maior número de fornecedores cadastrados, aumentando a competitividade nas ofertas e, por consequência, reduzindo os custos no processo;

- Segurança: o acesso é permitido somente mediante senha cadastrada pela Internet e autorizada pela CELIC, respectivamente para as empresas fornecedoras e para as Centrais de Compras dos órgãos públicos.

- Imparcialidade: assegura a todos os participantes a igualdade de condições de participação, o sigilo e a imparcialidade do administrador durante a sessão eletrônica de disputa que apura a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, de forma que o princípio da igualdade ou da isonomia prevaleça no procedimento licitatório.

- Transparência: todas as sessões de disputa são públicas, e podem ser acompanhadas diretamente pelo cidadão via internet pelo portal sem necessidade de credenciamento prévio ou senha.

No caso do pregão eletrônico, tema do nosso estudo, funciona da seguinte forma:

- A Central de Compras interessada na aquisição de bens ou serviços comuns, disponibiliza o Edital no portal, com prazo para apresentação de propostas pelos interessados não inferior a 8 dias úteis, contados a partir da publicação do aviso em jornal de grande circulação e nomeia o pregoeiro responsável pela coordenação do processo licitatório;

- Os fornecedores interessados em participar do certame, portadores de chave e senha de acesso, encaminham, via Internet, propostas iniciais compatíveis com a realidade do mercado e de conformidade com os requisitos definidos no Edital. As propostas são armazenadas no banco de dados do sistema, garantindo o sigilo absoluto dos valores e participantes;

- A Central de Compras, em dia e hora estabelecidos no Edital, procede a abertura virtual das propostas iniciais enviadas pelos fornecedores interessados em participar da Licitação, nesta fase o pregoeiro poderá desclassificar alguma proposta mediante justificativa;

- Os fornecedores, também em dia e hora estabelecidos no Edital, acessam via Internet a “sala virtual de disputa”, e após o processo de abertura de propostas ofertam lances sucessivos, em tempo real, de valores decrescentes, partindo sempre do menor preço ofertado nas propostas iniciais, até que o lote de disputa seja vencido pelo participante que ofereceu o menor preço dentro do tempo estipulado, quando então é declarado o vencedor. Somente os participantes que tiverem suas propostas iniciais classificadas poderão participar da fase da disputa;

- Encerrada a fase de disputa, e dentro do tempo estipulado para recurso, os fornecedores que ofereceram propostas iniciais, inclusive os que foram desclassificados na fase de abertura de propostas, poderão manifestar intenção de interpor recurso, devidamente fundamentado;

- Após a apuração do melhor preço, análise da documentação legal do vencedor e análise dos recursos interpostos, o pregoeiro ou a autoridade competente (nos casos que existir recurso) adjudica o objeto de disputa do lote ao vencedor, podendo fazer chamadas sucessivas dos próximos classificados na disputa sempre que não adjudicar o lote mediante justificativa por não atendimento aos requisitos exigidos no edital, por falta ou falha na documentação e prazos legais, por impedimentos licitatórios ou por outro motivo pertinente. Podendo também não adjudicar o lote a nenhum dos participantes sempre que as propostas consignarem preços incompatíveis com os fixados pelos órgãos oficiais competentes;
- Após a adjudicação ou não de todos os lotes de disputa ocorre a homologação da licitação pela autoridade competente (ordenador de despesas).
- Os demais procedimentos são realizados pela Central de Compras e o fornecedor para o qual foi adjudicado o lote de disputa.

### **4.3 Análise dos editais e das Entrevistas**

Com a finalidade de atender aos objetivos deste trabalho foram elaboradas algumas questões para realização de entrevistas com os responsáveis pelo Departamento de Compras e Chefia do Departamento de Compras, como a Uergs possui ainda uma grande rotatividade de funcionários, optou-se por realizar a entrevista com o chefe do departamento de compras, pois além de estar na chefia há muitos anos é um dos funcionários mais antigos no departamento, tendo amplo conhecimento sobre o assunto.

As questões foram elaboradas visando verificar o entendimento dos entrevistados em relação à eficácia da aplicação do pregão eletrônico para a aquisição de bens e serviços, e constatar os fatores que exercem influência na aquisição de produtos de melhor qualidade, já que a Instituição, por força do decreto nº5.504/05 está condicionada a utilização desta modalidade de licitação para aquisições deste tipo de produto.

Com base nos editais analisados e na entrevista temos que todas as compras realizadas pelo setor de compras da Uergs são primeiramente encaminhadas via memorando, com as especificações dos matérias/serviços, e com a justificativa para ordenar a despesa. As compras somente são realizadas se houver reserva orçamentária, pois nenhum procedimento de licitação ou dispensa acontece sem a solicitação de reserva orçamentária - SRO.



As compras antes do advento do pregão eletrônico eram realizadas nos casos de dispensa de licitação, com a obtenção de três orçamentos, onde era escolhido o mais econômico pra a Instituição. E as licitações por meio do pregão presencial ou concorrência por abertura de envelopes com propostas. Com a criação do pregão eletrônico as compras passaram a ser muito mais dinâmicas, onde todos os fornecedores habilitados a fornecer um determinado tipo de item podem participar de qualquer dispensa ou licitação de qualquer órgão do estado. Isto contribui muito para a concorrência e conseqüente economia ao Estado.

O registro de preços traz uma enorme agilidade ao processo de compras, pois já existe um fornecedor prévio habilitado a fornecer determinado material a todo o Estado. Geralmente são disponibilizados por registro de preços os materiais com maior demanda para o Estado, desde papel A4, até móveis e computadores. Para comparação, um item que vai para licitação, como um veículo, por exemplo, pode levar até quatro meses desde o início até o final. Por registro de preço o processo pode ser realizado em apenas uma semana.

A exigência de laudos e amostras nas propostas apresentadas para o pregão existe quando a compra é de bens complexos ou para bens, que devido a sua natureza, seja conveniente se assegurar da qualidade antes (canetas, por exemplo). A possibilidade desta exigência facilita o julgamento das propostas apresentadas, pois desabilita fornecedores com produtos de qualidade duvidosa ou sem assistência.

Quanto ha existência de problemas relacionados à compra por esse sistema de compra, constatou-se a existência de poucos fornecedores cadastrados habilitados para fornecer determinados serviços. Muitas vezes para serviços ocorrem pregões fracassados por ausência de propostas. Os fornecedores não cadastrados na Central de Licitações são constantemente incentivados a se habilitarem para poder fornecer seus serviços ao Estado.

## 5 CONCLUSÃO

Baseando se na entrevista realizada e no estudo teórico realizado, observou-se que as aquisições, de bens e serviços, através da modalidade pregão eletrônico, atendem as suas finalidades de transparência, redução de custos operacionais, aquisições com preços mais compatíveis com os praticados no mercado, diminuição da burocracia e das formalidades processuais, competitividade, celeridade processual, o que vai de encontro com os ideais do governo de tornar os procedimentos adotados pela Administração Pública mais eficientes.

Como foi visto no estudo de caso realizado, a aquisição de produtos de boa qualidade e a contratação de serviços está relacionada ao cumpridos certos requisitos, que conforme analisado são indispensáveis.

Constatou-se, através do estudo, que a eficiência é relativa, uma vez que está condicionada a determinados fatores, que juntos contribuem para o atendimento das necessidades dos usuários.

Desta maneira observou-se que o correto planejamento da compra é fundamental para o sucesso da futura aquisição, um planejamento mal feito, com certeza pode influir negativamente na qualidade do produto adquirido, portanto, qualquer que seja o objeto a ser adquirido, é necessária uma descrição com um mínimo de exigência técnica qualitativa.

A adoção de certas medidas, como a utilização do sistema de registro de preços, aliados as exigências de apresentação de amostras e laudos que comprovem a qualidade dos objetos ofertados, resulta na aquisição de produtos de melhor qualidade.

Ao adotar certas medidas, na busca pela eficiência, a Administração deve, antes de tudo, observar se tais medidas são permitidas pela legislação, para que os resultados alcançados produzam efeito.

Desta maneira, através do estudo realizado, conclui-se que as medidas adotadas pela Instituição, estão de acordo com a legalidade, e que ao mesmo tempo, proporcionaram melhor eficiência na aquisição de produtos e serviços.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL, Antonio Carlos Cintra. **Vantagens e Desvantagens do Pregão**. Celc – Centro de Estudos sobre Licitações Antônio Carlos Cintra do Amaral, 2008. Disponível em: <http://www.celc.com.br/comentarios/156.html>

ARRUDA, Mauro e Fagundes, Jorge. **Racionalização do Poder de Compras Estatal**, Ministério da Ciência e Tecnologia, FINEP, 1994.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)

\_\_\_\_\_. **Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm)

\_\_\_\_\_. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Dispõe sobre Licitações e Contratos da Administração Pública. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm)

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. **Licitações & contratos: orientações básicas**. 3. Ed. Brasília (DF): Tribunal de Contas da União, 2006. Disponível em: [http://porteiros.unipampa.edu.br/bage/images/ca/compras/licitacoes\\_contratos\\_3aed.pdf](http://porteiros.unipampa.edu.br/bage/images/ca/compras/licitacoes_contratos_3aed.pdf)

COMPRAS ELETRÔNICAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: <http://www.compras.rs.gov.br/coe/Principal.do>

DE MARIO, Paschoal. **Proposta de Metodologia para Compras de Material em uma Instituição Pública de Ensino**. Taubaté, 2002. 136 p. Dissertação de Mestrado em Administração de Empresas – Departamento de Economia, Ciências Contábeis, Administração e Secretariado da Universidade de Taubaté.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 22. ed. São Paulo (SP): Atlas, 2009. 864p.

DIEHL, Astor Antônio; PAIM, Denise Carvalho Tatim. **Metodologia e Técnica de Pesquisa em Ciências Sociais Aplicadas**. Passo Fundo (RS): Clio Livros, 2002.

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública. **Apostila do Curso: Planejamento e Logística de Suprimentos**: 2008.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

GASPARINI, Diogenes. **Pregão presencial e eletrônico**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. 399p

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 14. ed. São Paulo (SP): Dialética, 2010. 991p.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**, 5º ed., São Paulo, Dialética, 1998.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 10ª edição. São Paulo. Malheiros, 2004.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11ª edição. São Paulo: Dialética, 2005.

\_\_\_\_\_. **Pregão – Comentários À Legislação do Pregão Comum e Eletrônico – 5ª edição**. Dialética, 2009.

LAKATOS, E. M; MARCONI, M.A. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1992.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 13ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo Brasileiro**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. **Licitação e Contrato Administrativo**. 11ª ed. ver e atual. São Paulo: Malheiros, 1996.

\_\_\_\_\_. **Licitação e Contrato Administrativo**. São Paulo: Malheiros, 2006.

\_\_\_\_\_. **Licitação e Contrato Administrativo**: de acordo com a Lei 8.666, de 21.6.1993, com todas as alterações posteriores. 15. ed. São Paulo (SP): Malheiros, 2010. 480p.

\_\_\_\_\_. **Licitação e Contratos Administrativos**. 12ª ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão Presencial e Eletrônico**. 5ª ed. Curitiba: Zênite, 2008.

NOGUEIRA, C. A. Administração Pública. 2ª. Edição. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NUNES, J., LUCENA, R. L., SILVA O. G. **Vantagens e Desvantagens do Pregão na Gestão de Compras no Setor Público**: O caso da Funasa – PB. Revista do Serviço Público Brasília, n. 58. 2007.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. 1997. Disponível em: [http://www.reformadagestaopublica.org.br/ver\\_file.asp?id=493](http://www.reformadagestaopublica.org.br/ver_file.asp?id=493).

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Histórico**. Rio Grande do Sul, 2012. Disponível em: <http://pdi.site.uergs.edu.br/files/2011/08/Minuta-PDI-2012-2016.pdf>.

## APÊNDICE

### Apêndice A - Questionário

- 1- Como são realizados os pedidos de compras de por este Departamento?
- 2- Como eram realizadas as aquisições antes da implantação do pregão eletrônico?
- 3- Após o advento do pregão eletrônico como passaram a ser realizadas as compras?
- 4- Quais as vantagens na forma de aquisição através de registro de preços?
- 5 - Existe a exigência de laudos e amostras nas propostas apresentadas para o pregão?
- 6 - A exigência de apresentação de laudos e amostras facilitou o processo de julgamento das propostas apresentadas durante a realização do pregão?
- 7- É realizada previsão orçamentária para compra e substituição de materiais?
- 8 - Existem problemas relacionados à compra por esse sistema de compra? Se sim, como são solucionados esses problemas?