

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAIBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E APLICADAS - CCSA
DEPARTAMENTO DE CONTABILIDADE - DECON**

FLÁVIO LAURENTINO CORREIA

**COMPRAS PÚBLICAS: a aplicabilidade e escolha da
modalidade de licitação nas seis cidades mais populosas
do Estado da Paraíba**

CAMPINA GRANDE

2010

FLÁVIO LAURENTINO CORREIA

**COMPRAS PÚBLICAS: a aplicabilidade e escolha da
modalidade de licitação nas seis cidades mais populosas
do Estado da Paraíba**

Trabalho Acadêmico Orientado (TAO)
apresentado ao curso de Ciências
Contábeis, da Universidade Estadual da
Paraíba, como requisito para obtenção do
Título de Bacharel em Ciências Contábeis.

Orientadora: Prof^a. MSc. Eliedna de Sousa
Barbosa

CAMPINA GRANDE

2010

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA SETORIAL CIA1 – UEPB

C824c Correia, Flávio Laurentino.

Compras públicas: a aplicabilidade e escolha da modalidade de licitação nas seis cidades mais populosas da Paraíba [Manuscrito]./ Flávio Laurentino Correia. – 2010.

55f.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Sociais e Aplicadas, 2010.

“Orientação: Profa. Ms. Eliedna de Sousa Barbosa ”.

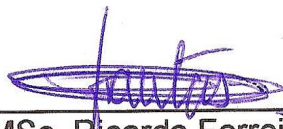
1. Licitação. 2. Pregão presencial. 3. Pregão eletrônico. I. Título.

21. ed. CDD 352.85

FLÁVIO LAURENTINO CORREIA

COMPRAS PÚBLICAS: a aplicabilidade e escolha da modalidade de licitação nas seis cidades mais populosas do Estado da Paraíba

Esta monografia foi apresentada como Trabalho Acadêmico Orientado para a conclusão do curso de Ciências Contábeis da Universidade Estadual da Paraíba, obtendo a nota (média) de 10,0, atribuída pela banca constituída pela orientadora e membros abaixo.



Prof. MSc. Ricardo Ferreira Dantas
Universidade Estadual da Paraíba
Coordenador do TAO

Data da aprovação: 13/12/2010.

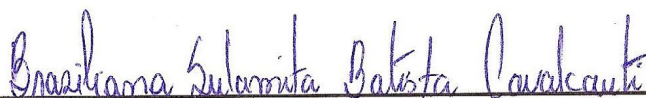
Banca examinadora:



Prof. MSc. Eliedna de Sousa Barbosa
Universidade Estadual da Paraíba
Orientadora



Prof. MSc. Francisco de Assis Azevedo Guerra
Universidade Estadual da Paraíba
Membro



Prof. Esp. Brasiliana Sulamita Batista Cavalcante
Universidade Estadual da Paraíba
Membro

DEDICATÓRIA

Dedico a Deus, meu *Dominus*, que antes do meu nascimento já estava favorecendo a minha vida, cumulando de ardidez e proporcionado a efetiva concretização das Suas promessas. A minha avó-mãe D. Felizberta, pelo incomensurável amor. A minha esposa, meus filhos e aos amigos irmãos da Renovação Carismática Católica, a família que Deus mim permitiu escolher, e a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram na minha formação.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente a Deus, que do alto dos céus cumula-me de ardidez e favorece constantes cenáculos de amor na minha existência.

Aos meus pais, Terezinha Laurentino e Cícero Tranquilio, que mesmo na convivência remota provocada pelo rompimento de união conjugal não cessaram de favorecer e incentivar minha formação, e aos meus irmãos, Francisco, Mayara e Rafael Correia.

Eterna gratidão aos meus avos paternos, Manoel Correia (*In Memoriam*) e Felizberta Correia, pelo legado de muita sabedoria, dignidade, coragem, perseverança na formação do meu caráter. Acreditando sempre naquele menino, carregador de compras na feira-livre, filho de pais separados, criado apenas pela avó paterna, que mesmo não sendo alfabetizada, promoveu minha educação como sendo a grandiosa herança que recebi. Aqui estou.

A minha esposa, Janaina Correia e meus filhos, Marcos, Laíla e Samuel, que mesmo subtraídos em parte de nosso tempo de convívio, responderam com compreensão e compensaram com ainda mais carinho ao longo desta jornada.

Aos meus amigos Ricardo Nascimento, Jayme Alves, James Alves, Mamedes Brasil e demais irmãos de caminhada na Renovação Carismática Católica – RCC e do Grupo de Oração Fonte de Vida, o qual coordenei no quadriênio 2007/2010, obrigado e que Deus favoreça união em suas vidas. A Felipe Felizardo, presidente do Conselho Estadual da RCC/PB, foi com grande contentamento que servir a RCC/PB como seu vice-presidente no biênio 2009/2010. Flávia Regina e Inara Neves, muito obrigado pelas palavras proféticas.

Aos profissionais da contabilidade, Arthur Gadelha e Antonio de Pádua, inspiradores iniciais nesta etapa de formação e especialmente a Marcelo Pereira, pelos conhecimentos transmitidos e todo o empenho para favorecer meu aprendizado. O Solano Lourenço, com quem esgrimo idéias, e demais amigos de trabalho, vocês são presentes de Deus na minha vida profissional. A Iris Araújo, Dioclecio Gomes e Sanderlânio Lourenço, colaboradores da Essencial Soluções em GED, vocês são especiais.

Gratidão ao Sr. Antônio Burity, pelo seu ideal inspirador, pela confiança e o apoio que possibilitaram o início da minha caminhada profissional, especialmente quando falou: “estude para ser contador”. Aos meus primeiros educadores, Prof.^a Tonhinha e Prof.^a Maria Calú, e demais professores que estiveram presentes na minha formação, ano a ano, meus sinceros agradecimentos. O José Francisco (Zoma), um grande amigo a quem posso chamar de pai, aprendi muito com você.

Agradeço a minha orientadora, Prof. MSc. Eliedna Barbosa, por ter contribuído de modo significativo para a construção desta monografia, e demais educadores da UEPB por todos os conhecimentos adquiridos através de vocês. Tenho certeza que a dedicação e vocação de vocês têm despertado a vocação de muitos, tornando possível a concretização de sonhos.

Aos amigos da academia, com os quais experienciei e vivenciei grandes momentos com penduráveis laços de amizades que ficarão marcados na nossa história, em especial aos componentes das equipes de trabalhos: Diego Oliveira, Tiago Azevedo, Tacilânia Morais, Joselí Carvalho e Daniele Aires, notavelmente vocês culminaram este momento. Por fim, gratidão peculiar a Edilene Ramos, Joseilda Morais, Leonardo Campos, Maria Dulce, Nara Guedes, Suêmia Karla e Flávia, que sempre estiveram torcendo, fomentando e acreditando no êxito deste momento.

“Tudo concorre para o bem dos que amam a Deus” (Romanos 8, 28).

“Enquanto continuar controvérsias e sobressaltos diante da supremacia do Estado, deixará de ver a solvibilidade como realmente é. Todos nós precisamos assumir nossos postos com uma visão ampliada do mundo e de tudo que faz parte do bem comum, associadas a uma ciência mais abrangente, consolidada e imponente.”

(Flavio Correia, 2010)

RESUMO

Sendo a licitação um procedimento administrativo por meio do qual o Poder Público procura selecionar a proposta mais vantajosa para os interesses da coletividade nos termos expressamente previsto no instrumento convocatório, a legislação instituiu como modalidades de licitação: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão, previstos no art. 22 da Lei 8.666 de 1993. Já a modalidade pregão foi instituída com a edição da Lei 10.520 de 2002. Com o despontar do pregão como uma nova modalidade de licitação, esta se destina exclusivamente à aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões de qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Dentro desse contexto, surge a problemática desse estudo: qual a proporcionalidade de utilização da modalidade pregão nas seis cidades mais populosas do Estado da Paraíba, no exercício de 2009? Neste sentido, esse trabalho tem como objetivo geral apresentar as modalidades de licitação utilizadas nas seis cidades mais populosas do Estado da Paraíba, no exercício de 2009. Para isso, apresenta um estudo executado através de investigações doutrinárias e jurisprudenciais acerca do tema em sites da internet, alguns livros e monografias, bem como através de uma pesquisa junto ao Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB, na sua versão On Line, onde foram obtidos dados inerentes aos registros da aplicabilidade e escolhas das modalidades nos seis municípios paraibanos mais populosos durante o exercício de 2009. A partir da análise foi possível constatar que mesmo com a instituição do pregão na sua forma presencial ou eletrônico significando uma modernização do sistema de licitação, tornando-se um meio mais econômico, célere e eficaz para as contratações realizadas pelas prefeituras e entes dos governos estaduais e federal, esta forma ainda é pouco utilizada nas prefeituras estudadas. Assim, conclui-se que as prefeituras preferem utilizar outras modalidades de licitação e o pregão correspondeu em 2009 a apenas 23,2% das modalidades de licitação o que comprova que ainda é uma modalidade pouco utilizada. E, ainda, pode-se constatar que o pregão na sua forma eletrônica também é pouco comum nas administrações municipais.

Palavras-chave: Licitação. Pregão Presencial. Pregão Eletrônico.

ABSTRACT

As the bidding an administrative procedure through which the Government seeks to select the proposal most advantageous to the interests of the community as expressly provided in the invitation, the legislation introduced as methods of tendering, competition, pricing, the invitation, the tender and auction, provided in art. 22 of Act 8.666 of 1993. Since the trading mode was established with the enactment of Law 10.520 of 2002. With the emergence of trading as a new form of bidding, it is intended exclusively for the purchase of common goods and services whose quality standards can be objectively defined by edict, by the usual market specifications. Within this context arises the problem of this study: What is the proportionality of the use of the trading mode in the six most populous cities in the state of Paraíba, in the year 2009? In this sense, this paper aims to present the general procurement modalities used in the six most populous cities in the State of Paraíba, in 2009. For this, we present a study performed by doctrinal and jurisprudential research on this topic on Web sites and some books and monographs, as well as through a survey from the Monitoring System Resource Management Society - SAGRES, the Court of Auditors the State of Paraíba - TCE / PB in its online version, where we obtained the records relating to the applicability of methods and choices in the six most populous municipalities of Paraíba during the year 2009. From the analysis, we determined that even with the introduction of trading in its actual form or electronic means a modernization of the bidding system, making it a more economical, expeditious and effective for contracts undertaken by municipalities and state government entities and federal level, this form is not widely used in municipalities studied. Thus, it appears that municipalities prefer to use other methods of bidding and trading in 2009 amounted to only 23.2% of the bidding methods which proves that it is still an underused modality. And yet, one can see that the trading in its electronic form is also unusual in municipal administrations.

Keywords: Bidding. Outcry Trading. Electronic Auction.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Princípios básicos que norteiam os procedimentos licitatórios.....	25
Quadro 2: Modalidades de Licitação.....	26
Quadro 3: Sinopse das modalidades, tipos de atos e prazos para publicações de editais.....	31
Quadro 4: Portais de compras públicas brasileiros.....	39
Quadro 5: Comparação de prazo de contratação entre o pregão e outras modalidades.....	41
Quadro 6: Modalidades de licitação adotada nas prefeituras dos seis municípios mais populosos da Paraíba no exercício de 2009.....	47
Quadro 7: Objetos licitados nas prefeituras dos seis municípios mais populosos da Paraíba no exercício de 2009.....	48
Quadro 8: Modalidades mais utilizadas para compras e outros serviços.....	48
Quadro 9: Economia com a realização do Pregão em Santa Helena – PB.....	50

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Pregão x outras modalidades em 2009.....	49
Gráfico 2: Modalidade escolhida para Compras e Serviços em 2009.....	49

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 TEMA E PROBLEMA.....	13
1.2 OBJETIVOS.....	14
1.3.1 Objetivo Geral	14
1.3.2 Objetivos Específicos	14
1.3 JUSTIFICATIVA.....	15
1.5 METODOLOGIA.....	15
1.6 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	17
2 LICITAÇÃO	18
2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS.....	18
2.2 PRINCÍPIOS BASILARES.....	23
2.3 MODALIDADES DE LICITAÇÃO	26
2.3.1 Dispensa e inexigibilidade da licitação	27
2.3.2 Convite	27
2.3.3 Tomada de preços	28
2.3.4 Concorrência	28
2.3.5 Concurso	29
2.3.6 Leilão.....	30
2.3.7 Pregão.....	30
2.4 PUBLICAÇÕES, PRAZOS E TIPOS DE LICITAÇÃO	31
2.5 FASES DA LICITAÇÃO.....	32
3 O PREGÃO NO BRASIL	34
3.1 FORMAS DO PREGÃO	35
3.2 GOVERNO ELETRÔNICO E AS COMPRAS PÚBLICAS	40
4 A APLICABILIDADE E ESCOLHA DAS MODALIDADES DE LICITAÇÃO NAS CIDADES MAIS POPULOSAS DA PARAÍBA.	45
5 CONCLUSÃO	51
REFERÊNCIAS	52

1 INTRODUÇÃO

Sendo a Contabilidade Pública disciplina obrigatória nos cursos de Ciências Contábeis, o estudo sobre compras públicas é essencial e enriquecedor para o aprendiz.

Considerando-se serviços públicos o conjunto de atividades e bens que são exercidos ou colocados à disposição da coletividade. Faz necessário buscar um contínuo desenvolvimento do conhecimento e da assimilação do grande volume de transformações que ocorrem de momento a momento.

Assim, a capacidade de utilização eficaz na gestão do conhecimento agrega mais valor que a informação, portanto o aprimoramento deste estudo irá contribuir para a formação da sociedade, que a partir de tais conhecimentos, poderá exercer um melhor desempenho de sua cidadania com relação às finanças públicas de seus municípios.

Todas as aquisições, quais sejam, obras e serviços de engenharia ou compras e outros serviços por parte dos órgãos da administração pública direta ou indireta seguem as normas e princípios estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e regulamentados pela Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, e suas posteriores alterações.

Assim, a licitação trata-se de um procedimento administrativo por meio do qual o Poder Público procura selecionar a proposta mais vantajosa para os interesses da coletividade nos termos expressamente previsto no instrumento convocatório.

Mas, com a perpetuação das disparidades existentes entre as normas e sua aplicabilidade, o impasse gerado em torno da (in)eficiência dos procedimentos licitatórios da Lei 8.666/93 deu espaço para o despontar de uma ferramenta capaz de reformar a legislação pertinente a esta matéria.

O ano de 2002, foi o despontar do pregão como uma nova modalidade de licitação, quando foi editada a Lei 10.520, conforme preconiza em seu artigo primeiro, o pregão destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões de qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado.

Diante do exposto, a abordagem inicial desse trabalho é dedicada aos aspectos históricos, em um contexto amplo, da gênese da licitação. Hoje em dia, a licitação apresenta um papel de fundamental importância para a Administração Pública, e com o advento da Constituição de 1988, no art. 37, inciso XXI a licitação recebeu status de princípio constitucional, de observância obrigatória.

A gama de princípios norteadores do certame licitatório, elencados no art. 3º da Lei 8.666/93 – Lei das Licitações é extensa. Há também, uma abordagem entre as diversas modalidades de licitação, definidas no art. 22 da mesma Lei, que tem como critério de definição o valor estimado para a compra, obra ou serviços a serem contratados. Porém, o §1º do artigo 23 permite a utilização de uma modalidade mais complexa no lugar da mais simples, independentemente do valor do contrato, não sendo permitido o contrário.

Na construção deste trabalho, também é apresentado como a publicação do instrumento convocatório varia conforme a modalidade e tipo licitatório. Em seu andamento, os certames comportam duas fases em seqüência lógica, uma interna e outra externa.

Por fim, é construída uma amostra para espelhar as práticas mais adotadas pelas prefeituras no momento da escolha da modalidade de realização das licitações, e se a aplicabilidade do pregão na sua forma presencial ou eletrônica é comum nas administrações municipais.

1.1 TEMA E PROBLEMA

A licitação é um procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio, empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços, e seleciona a proposta mais vantajosa para a Administração.

As normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no

âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, estão estabelecidos na Lei nº 8.666 de 1993.

Com o aperfeiçoamento da legislação sobre licitações, em 2002, surge o pregão para se somar às demais modalidades previstas na Lei n.º 8.666/93, que são: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. Cabendo destaca que o pregão admite como critério de julgamento da proposta somente o menor preço.

Dentro desse contexto, surge a problemática desse estudo: **qual a proporcionalidade de utilização da modalidade pregão nas prefeituras das seis cidades mais populosas do Estado da Paraíba, no exercício de 2009?**

1.2 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo Geral

O presente trabalho tem como objetivo geral identificar as modalidades de licitação utilizadas nas prefeituras das seis cidades mais populosas do Estado da Paraíba, no exercício de 2009 e a proporção de utilização do pregão.

1.3.2 Objetivos Específicos

- a) expor com clareza o que é licitação, seus aspectos históricos e advento no Brasil;
- b) apresentar os tipos de licitação, fases e modalidades, sob a égide da Lei nº 8.666/1993 – Lei de Licitações, Lei 10.520/2002 – Lei do Pregão, e ainda, utilizando-se da doutrina e jurisprudências;
- c) trazer um estudo da modalidade pregão e sua aplicabilidade, com base na doutrina;

d) identificar a proporção do pregão e das outras modalidades para compras e serviços, nas cidades pesquisadas, com base no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES On Line, do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB.

1.3 JUSTIFICATIVA

O trabalho tem como finalidade, trazer ao público em geral um tema que passa despercebido nos meios de comunicação. Com a corrupção impregnada em nossa sociedade, cada vez mais crimes são cometidos dentro de um processo de licitação, sendo necessária a adoção dos meios mais transparentes e eficazes para realização de certames.

A importância deste trabalho se consolida, preciosamente, pois o objetivo da licitação é assegurar as necessidades da sociedade, sendo importante externar aos interessados, mesmo os que não convivem com tais situações, mas que compreendem o revés que um delito administrativo pode trazer aos entes públicos, quais modalidades licitatórias estão sendo mais escolhidas.

É importante demonstrar a estas pessoas determinados questionamentos, sejam eles, o que é licitação e qual a sua origem? Qual a modalidade é mais vantajosa para a administração pública? Qual a relação entre governo eletrônico e as compras públicas? Qual a proporcionalidade da modalidade pregão nas compras públicas, dos municípios pesquisados?

Dentro desse contexto é que o presente trabalho se justifica.

1.5 METODOLOGIA

Este trabalho será executado através de investigações doutrinárias e jurisprudenciais acerca do tema em sites da internet, alguns livros e monografias. Faz-se necessário evidenciar que o tema em estudo tem pouco tempo de

existência, e há escassez de material, haja vista que os impressos abordando a modalidade Pregão na sua forma Presencial e Eletrônico ainda são reduzidos.

Há um acervo de conhecimento que é disponibilizado na internet, sendo, portanto, o meio em que se pode dispor de informações, notícias e artigos on-line. Mediante isto se propõe ter um cuidado de pesquisar em sites da rede de alcance mundial que possuam confiabilidade.

Oliveira (2003, p. 168) define que: “A grande vantagem apresentada por essa ferramenta é a atualidade dos seus dados bem como a forma facilitada para o desenvolvimento da pesquisa objeto”.

A internet, como afirma Silva (2006, p. 169): “Tornou-se uma indispensável fonte de pesquisa para os diversos campos de conhecimento, e não poderia ser diferente com a Contabilidade”.

Quanto ao objeto, a pesquisa é bibliográfica, e segundo Gil (2002 apud JUSTO, 2009, p. 14),

A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas.

A leitura de monografias e artigos que tratam da matéria ajudará na maior dinamicidade e discussão do tema.

Será feita também, uma pesquisa junto ao Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB, na sua versão On Line, com o intuito obter dados inerentes os registros da aplicabilidade e escolhas das modalidades de licitação.

Para tanto, a investigação se concentrou nas aquisições e/ou serviços comuns efetivadas nas seis prefeituras das cidades mais populosas do Estado da Paraíba.

O período de análise refere-se ao ano base de 2009 (de janeiro a dezembro). Nesse período, conforme informações extraídas do SAGRES, na sua versão On Line, foram efetuados 1.536 (mil quinhentos e trinta e seis) certames licitatórios.

1.6 ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

As compreensões apresentadas nesta obra resultaram de um levantamento bibliográfico em livros, artigos, revistas e consultas na internet.

Este trabalho foi dividido em três capítulos. O **capítulo I** traz os aspectos históricos e apresentam a origem da palavra licitação e seu advento no Brasil. Aborda os princípios basilares, as modalidades, tipos e fases de licitação existentes, desde a concorrência ao pregão, explicando como funciona cada uma delas, de acordo com as normas que regem todo o processo de licitação.

No **segundo capítulo** trata da utilização do Pregão, trazendo seu surgimento e ascensão, detalhando os procedimentos adotados em cada uma das suas formas. Por fim, no **terceiro capítulo**, a pesquisa explica que a adoção de tecnologia da informação e comunicação está contribuindo satisfatoriamente para a desburocratização do processo de compras no setor público, e apresentam os diversos benefícios obtidos no uso do pregão.

E mesmo tendo o pregão presencial e o eletrônico proporcionado excelentes resultados, tornando mais céleres, eficientes e econômicas as contratações públicas, é perceptível que o interesse pelo pregão ainda não faz parte das metas administrativas.

2 LICITAÇÃO

2.1 ASPECTOS HISTÓRICOS

Relatos históricos levam a acreditar que a Licitação surgiu na Europa Medieval, em razão da necessidade de aquisição de um determinado bem, ou execução de obra e/ou serviço, no qual a administração pública não dispunha de condições para sua obtenção.

O processo era regido por regras estabelecidas pelo sistema “Vela e Pregão”. O procedimento iniciava através do instrumento convocatório (aviso), no local, data e horário previsto, reuniam-se: um representante do Estado e demais interessados; era de costume acender-se uma vela para dar início o certame, cujos participantes (licitantes) ofereciam lances até que a vela apaga-se por si só ou, queimada até o seu final, o vencedor seria aquele que ofertasse o último lance de menor preço, assim, consistia apregoar-se enquanto vela.

Nesta época prevalecia o padrão de administração pública Patrimonialista, que tinha como principal característica a figura do monarca que concentrava as decisões político administrativo. O foco da gestão estava no benefício econômico-social do clero e da nobreza, fato este que facilitou os atos de corrupção, empreguismo e nepotismo.

Para melhor compreensão de como surgiu a licitação e em que contexto da história, vamos dividi-la em uma linha do tempo. A linha do tempo reparte a história em grandes períodos históricos: Pré-história, Idade Média, Idade Moderna e Idade Contemporânea, abrangendo desde o surgimento do homem na Terra até os tempos atuais.

Portanto, a Pré-história compreende desde o surgimento do homem na Terra, há mais de 3 milhões de anos, até a invenção da escrita, há 3500 a.C (antes de Cristo). Idade Antiga, foi iniciada com o surgimento da escrita, durou até a invasão do Império Romano Ocidental pelos bárbaros, há 476 d.C (depois de Cristo).

A Idade Média teve seu início com o fim do Império Romano Ocidental e seu término caracterizado pela invasão dos turcos a Constantinopla, em 1453. A Idade Moderna, com a invasão de Constantinopla iniciaram-se as chamadas Grandes Navegações, que deram origem a Idade Moderna, que durou até a época da Revolução Francesa, em 1789. Idade Contemporânea, iniciada com a Revolução Francesa, dura até os dias de hoje.

O termo Idade Média, surgiu no século XVII, criado pelos europeus, sendo um período de divergência e estagnação, mais com essencial importância para a humanidade.

Apesar de facilitar o estudo da História, essa divisão privilegia apenas a história ocidental cristã, pois trata apenas da história européia. Essa divisão tem significado para os europeus e para os povos que descendem da sua cultura (nós, americanos, por exemplo), mas não tem significado para os outros povos, como por exemplo, o chinês, pois a história deles é totalmente diferente.

Também devemos observar que a linha do tempo é dividida em duas partes: antes de Cristo (a.C.) e depois de Cristo (d.C.). O marco zero da história ocidental seria, então, o nascimento de Jesus Cristo, pois os fatos ocorridos antes do seu nascimento são contados de modo decrescente – e tudo que ocorre depois é contado como crescente.

Outra questão que deve ser levada em consideração é que a história nunca foi feita apenas de alguns grandes fatos e personagens. A história é um processo em contínua transformação, do qual todos os seres humanos participam.

A palavra “licitação”, não deriva de licito, mas provém do latim (*lilitatione*) e significa venda por lances, dar preços, oferecer lance. Segundo Kohama (2000, p. 120):

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.

Segundo Motta, (1995, apud CAVALCANTI, 2008, p. 20), a palavra licitação comporta vários significados. Quase todos estão ligados à idéia de oferecer, arrematar, fazer preço sobre a coisa, disputar ou concorrer.

Hoje em dia, a licitação apresenta um papel de fundamental importância para a Administração Pública. Ela representa a forma mais singela de se obter um melhor rendimento e aproveitamento de suas compras, obras e serviços. Contudo, sabemos que esse processo não se originou recentemente, é um instrumento que vem sendo melhorado e aperfeiçoado como o passar dos anos.

No Brasil, o processo licitatório sofreu várias transformações. Teve seu início com o Decreto nº 2.926/1862, que regulamentava as compras e alienações, que fora complementado com outras diversas leis, se estruturando dentro do âmbito federal com o Decreto nº 4.536/1922, tendo sua sistematização com o Decreto-Lei nº 200/1962 que estabeleceu a reforma administrativa no âmbito federal, sendo estendida à administração estadual e municipal através da Lei nº 5.456/1968.

Todo este processo de estruturação da Licitação na legislação, ainda possuía muitas lacunas, pois dava margem a várias interpretações, resquícios de uma administração centralizadora e burocrática, que até certo momento fora viável.

Através do processo de democratização, buscou-se uma nova maneira de governar, neste ínterim, o processo licitatório ganhou notoriedade através do Decreto-Lei nº 2.300/86, sendo atualizada em 1987, com os Decretos–Lei nº 2.348 e 2.360, que pela primeira vez, se instituiu o Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, reunindo normas gerais e específicas relacionada as compras governamentais.

Com o advento da Constituição de 1988, no art. 37, inciso XXI a licitação recebeu status de principio constitucional:

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.

Portanto, passa a ser de observância obrigatória pela Administração Pública direta e indireta de todos os entes da Federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

O ato de instauração de procedimento licitatório objetiva permitir que a Administração contrate aqueles que reúnam as condições necessárias para o atendimento do interesse público, levando em consideração aspectos relacionados à capacidade técnica e econômico-financeira do licitante, à qualidade do produto e ao valor do objeto.

O livro *Licitações e Contratos do TCU* (2006, p. 16), conceitua:

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 oferecimento de bens e serviços.

De forma simplificada, conforme cita a Controladoria Geral da União – CGU, na cartilha *Olho vivo no dinheiro público* (2009, p. 24),

A licitação acontece quando a prefeitura precisa comprar algum produto (comida, remédio, material de limpeza etc.) ou contratar serviços de uma pessoa ou de uma empresa (para fazer uma obra, asfaltar uma rua). A licitação é feita entre diferentes fornecedores. É um aviso, por escrito, para todos os interessados em participar.

Ratificando a importância da licitação, a Constituição/88 em seu art. 22 e inciso XXVII, estabeleceu: “Compete privativamente a União Legislar sobre: [...] XVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas [...]”, alicerçado ao preceito constitucional, que em 21 de junho de 1993 a União promulgou a Lei nº 8.666, que institui normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, no âmbito da União, Estados e Municípios.

Tolosa Filho (2008, p. 4) afirma que: “O Poder Público, a exemplo da iniciativa privada, para a realização de seus objetivos contrata obras, serviços e bens. Porém, estas contratações não podem ser realizadas livremente segundo a vontade do agente do poder público”.

A promulgação da Lei nº 8.666/1993, foi um marco na aplicação do processo licitatório em nosso País, no entanto as diversas modalidades instituídas por esta lei (concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão), sofriam

resquícios da administração burocrática, engessando o processo através dos prazos, análise documental previa de todo licitante, recurso, entre outros; enfim a administração estava perdendo agilidade processual.

Em meio a este problema buscou-se no passado a dinâmica do processo licitatório medieval: “vela e prego”, na sua essência e agilidade processual, aplicando-se uma nova roupagem legal. No dia 4 de maio de 2000, através da Medida Provisória nº 2.026, é instituída como nova modalidade licitatória o Pregão.

A Medida Provisória nº 2.026/2000, fora transformada na Medida Provisória nº. 2.182, reeditada sucessivamente por 18 vezes. Inicialmente o Pregão era instituído apenas no âmbito da União. Através da promulgação da Lei Federal nº 10.520/02, estendeu a aplicação do Pregão modalidade também aos Estados e Municípios.

O Pregão é um aperfeiçoamento do regime de licitações para a Administração Pública, sua aplicação operacional funciona como um leilão inverso, no qual o licitante oferta lances para baixo, propiciando a administração uma melhor compra. Essa nova modalidade garante economias imediatas nas aquisições de bens e serviços, em especial aquelas compreendidas nas despesas de custeio da máquina administrativa Pública; bem como permite ainda maior agilidade nas aquisições, ao desburocratizar os procedimentos para a habilitação e o cumprimento da seqüência de etapas da licitação despontando como um marco no futuro da licitação no Brasil.

Nos anos vindouros e levando em consideração que até 2016 estarão em licitações públicas projetos de infra-estrutura bilionários, a lei das licitações públicas, no Brasil, vem ao longo do tempo sofrendo intempestivas mudanças. Segundo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, excluída a exploração de petróleo no pré-sal, estima-se que a Copa do Mundo de 2014 e a Olimpíada de 2016 consumam R\$ 142 bilhões; o Trem de Alta Velocidade ligando São Paulo ao Rio, mais R\$ 33 bilhões; a usina hidrelétrica de Belo Monte, cerca de R\$ 25 bilhões, e mais uma dezena de obras - a conta passa com folga dos R\$ 200 bilhões.

Recentemente, através de uma Medida Provisória, a 495, de 19 de julho de 2010, o governo decidiu questões de interesse das universidades federais e das

instituições de pesquisa e mudou vários pontos da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, que é o principal marco legal das concorrências públicas.

A MP 495 confere ao Executivo Federal um amplo poder de interferência nas licitações para a compra de bens e serviços. A Lei n.º 8.666, de junho de 1993, foi um dos grandes avanços institucionais da última década. Seus 126 artigos fixaram regras minuciosas para licitações e contratos de interesse dos órgãos de administração direta e indireta da União, dos Estados e dos municípios. Foram definidas normas para garantir condições equitativas aos participantes de concorrências e para proteger o interesse público.

Como regra básica, a lei proibiu a adoção de cláusulas ou condições prejudiciais ao caráter competitivo das licitações, mantendo como exceção a preferência a bens e serviços de informática com tecnologia desenvolvida no País. No caso de contratações destinadas à implantação, manutenção e ao aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação, considerados estratégicos em ato do Poder Executivo Federal, a licitação poderá ser restrita a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País.

As mudanças introduzidas na Lei de Licitações são mais amplas, mas estas são suficientes para dar uma idéia do alcance da MP 495. Aprovadas essas inovações, o Executivo terá um enorme poder de interferência nos grandes contratos vinculados aos programas de investimento da administração direta e das estatais nos próximos anos.

Espera-se que a harmonização internacional e implementação das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público provoquem uma melhoria nos controles internos para a proteção do patrimônio público, além de apresentar maior transparência à aplicação dos recursos da sociedade.

2.2 PRINCÍPIOS BASILARES

A Lei n.º 8.666/93, de 21 de junho de 1993, alterações posteriores e a Lei n.º 10.520/02, de 17 de julho de 2002, constituem a legislação básica sobre licitações para a Administração Pública.

Sendo o objetivo da licitação, garantir aos participantes a oportunidade de apresentar suas propostas, dando-lhe condições de igualdade no processo licitatório, e o direito da Administração Pública de escolher a mais vantajosa, a Medida Provisória nº 495, de 2010, incluiu na redação do Art. 3º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que:

A licitação destina-se a garantir [...] a promoção do desenvolvimento nacional, [..].

A Lei de Licitação vem de encontro à necessidade de uma aplicação dos recursos públicos de forma correta e honesta, onde obriga que as compras de bens e serviços sejam realizadas sob critérios que se aplicados corretamente trará sem dúvida transparência na aplicação destes recursos.

Como salienta José Afonso da Silva (1994, apud DIEHL; CASELLA, 2008, p. 1):

O princípio da licitação significa que essas contratações ficam sujeitas, como regras, ao procedimento de seleção de propostas mais vantajosas para a administração pública. Constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o poder público.

Os Princípios que regulamentam a Licitação resumem-se nos seguintes preceitos: procedimento formal; publicidade de seus atos; igualdade entre os licitantes; sigilo na apresentação das propostas; vinculação ao edital ou convite; julgamento objetivo e adjudicação compulsória ao vencedor. Sendo acrescentado, dentre os básicos, o da probidade Administrativa (art.3º).

Os princípios constitucionais da administração pública estão elencados no Art. 37 da Magna Carta que reza que:

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.

O duplo objetivo da licitação é proporcionar às entidades governamentais o negócio mais vantajoso e assegurar aos administrados a participação nos negócios que os órgãos governamentais pretendem realizar com particulares.

Além disso, a licitação possui, ademais, duas colunas mestras: isonomia e competitividade.

De acordo com o artigo 37 da Constituição Federal, o Tribunal de Contas da União observa que no processamento e julgamento da licitação constituirão princípios básicos, conforme descritos no Quadro 1, dentre outros.

Princípios	Descrição
Princípio da Legalidade	Vinculam os licitantes e Administração Pública as regras estabelecidas nas normas e princípios em vigor.
Princípio da Isonomia	Significa dar tratamento igual a todos os interessados. É condição essencial para garantir a competição em todos os procedimentos licitatórios.
Princípio da Impessoalidade	Obriga a Administração a observar nas suas decisões critérios objetivos previamente estabelecidos, afastando a discricionariedade e o subjetivismo na condução dos procedimentos de licitação.
Princípio da Moralidade e da Probidade Administrativa	A conduta dos licitantes e dos agentes públicos deverá ser, além de lícita, compatível com a moral, a ética, os bons costumes e as regras da boa administração.
Princípio da Publicidade	Qualquer interessado deve ter acesso às licitações públicas e seu controle, mediante divulgação dos atos praticados pelos administradores em todas as fases da licitação.
Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório	Obriga a administração e o licitante a observarem as normas e condições estabelecidas no ato convocatório. Nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no ato convocatório.
Princípio do Julgamento Objetivo	O administrador deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para o julgamento das propostas. Afasta a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no ato convocatório, mesmo que em benefício da própria administração.
Princípio da Celeridade	Este princípio foi consagrado pela Lei 10.520, de 2002, como um dos norteadores de licitações na modalidade pregão, busca simplificar procedimentos, de rigorismos excessivos e de formalidades desnecessárias. As decisões, sempre que possível, devem ser tomadas no momento da sessão.

Quadro 1: Princípios básicos que norteiam os procedimentos licitatórios

Fonte: Adaptado da Constituição Federal, 1988 *apud* TCU, 2006.

A gama de princípios norteadores do procedimento licitatório, elencados no art. 3º da Lei 8.666/93, é extensa, porém todos esses princípios deveriam resumir-se a apenas dois: legalidade e moralidade. O primeiro direciona de forma vinculada, os licitantes e a Administração Pública, em todos os passos e suas decisões. O segundo torna-se imprescindível a conduta dos licitantes e agentes públicos, pois os atos que seguem os preceitos da moralidade, não se desligam da ética, honestidade, probidade e igualdade entre as partes, que além de lícito, é compatível com a ética e os bons costumes. Assim, sendo o edital a lei entre as

partes, deve seguir a legalidade, por tanto o princípio da publicidade, vinculação ao instrumento convocatório está impresso na legalidade.

2.3 MODALIDADES DE LICITAÇÃO

São modalidades de licitação: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão, previstas no art. 22 da Lei 8.666 de 1993. Já a modalidade pregão foi instituída com a edição da Lei 10.520 de 2002. A dispensa, o convite, a tomada de preços, a concorrência e o pregão, pelos seus limites de valores são definidos conforme se demonstra no quadro 2.

Modalidade	Obras e Serviços	Compras
Dispensa	Até 15.000,00	Até 8.000,00
Convite	15.000,00 à 150.000,00	8.000,00 à 80.000,00
Tomada de Preço	150.000,00 à 1.500.000,00	80.000,00 à 650.000,00
Concorrência	Acima de 1.500.000,00	Acima de 650.000,00
Pregão	Não se aplica	Não há limite de valor

Quadro 2: Modalidades de Licitação

Fonte: Adaptado das Leis 8.666/93 e 10.520/02.

As diversas modalidades de licitação, definidas no art. 22 da Lei 8.666/93, tem como critério de definição o valor estimado para a compra, obra ou serviços a serem contratados. Porém, o §1º do artigo 23 permite a utilização de uma modalidade mais complexa no lugar da mais simples, independentemente do valor do contrato, não sendo permitido o contrário.

Os valores definidos pela legislação devem ser observados rigorosamente pela administração do município tomando o cuidado para não ocorrer fracionamento de despesa, ou seja, realizar, por exemplo, convites que a soma de seus valores ultrapassem o limite da tomada de preço.

Portanto, sempre que a Administração Pública contratar com terceiros, deve, para validade do ato, precedê-lo da competente licitação, em uma de suas modalidades e em casos excepcionais poderá valer-se do afastamento do certame, por dispensa ou inexigibilidade.

2.3.1 Dispensa e inexigibilidade da licitação

Os institutos da dispensa e da inexigibilidade da licitação estão previstos na Constituição em seu art. 37, inciso XXI ao mencionar que a licitação é exigida para os contratos ali mencionados ressalvados os *casos especificados em legislação*. Os casos de dispensa estão previstos no art. 17, incisos I e II e no art. 24 da Lei 8.666/93. Por constituírem uma exceção à regra geral de licitação, os casos de dispensa não podem ser ampliados. Já os casos de inexigibilidade, previstos no art. 25 do mesmo diploma, podem ser ampliados, pois trata da inviabilidade da competição, o que não descarta que surja uma nova hipótese que a obste.

De acordo com o artigo 89 da Lei 8.666/93:

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade: Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa. Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

A Lei nº 8.666/93 também prevê exceções quando contrata ou compra bens e serviços, é o caso da dispensa da licitação ou de sua inexigibilidade. Ao decidir pela contratação direta, o administrador deve ser cauteloso, sendo considerado ilícito penal dispensar ou inexigir a licitação para situações não previstas em lei, no entanto, o procedimento objetiva atender o interesse público no menor espaço de tempo aliado aos melhores preços.

2.3.2 Convite

É a modalidade de licitação prevista no §3º do artigo 22 e bem mais simples que as demais, conquanto destina-se a contratações de pequenos valores. Sua convocação deverá ser de até 05 (cinco) dias úteis anteriores à data

de entrega das propostas. Ela se dá entre interessados, cadastrados ou não, escolhidos e convidados pela unidade administrativa em número não inferior a três, devendo a cópia do instrumento convocatório ser afixada em local apropriado, para que aqueles cadastrados na correspondente especialidade, manifestando interesse até 24 (vinte e quatro) horas anteriores à data de apresentação das propostas, possam da licitação ter notícia e, assim, participar.

Note-se que não há obrigatoriedade de divulgação da carta-convite pela imprensa, conquanto seja o bastante a afixação do mesmo em local próprio da repartição. Para as obras e serviços de engenharia o valor é de até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e para compras e demais serviços o valor é de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

2.3.3 Tomada de preços

É a modalidade de licitação prevista no §2º do artigo 22, destinada a interessados convocados com uma antecedência mínima de 15 (quinze) ou 30 (trinta) dias da data de entrega das propostas, previamente cadastrados até o terceiro dia útil anterior à data do recebimento das mesmas, devendo-se levar em conta a necessária qualificação na fase de habilitação. Para as obras e serviços de engenharia o valor é de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para compras e demais serviços o valor é de até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). Para Tomadas de Preços do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço” o prazo é de 30 dias e para as demais é de 15 dias.

2.3.4 Concorrência

É a modalidade de licitação, prevista no §1º do artigo 22, da qual poderá participar quaisquer interessados, convocados com uma antecedência mínima de 30 (trinta) ou 45 (quarenta e cinco) dias da data de entrega das propostas, em

cuja fase inicial de habilitação preliminar comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para a consecução de seu objeto. Para as obras e serviços de engenharia o valor é acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para compras e demais serviços o valor é acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais). A utilização da modalidade concorrência torna-se obrigatória, independentemente do valor do contrato, nas seguintes hipóteses estabelecidas no artigo 23, §3º:

- a) na compra de bens imóveis;
- b) nas alienações de bens imóveis para as quais não se haja adotado a modalidade leilão, imóveis cujas aquisições derivaram de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento;
- c) nas concessões de direito real de uso;
- d) nas licitações internacionais.

A concorrência é um tipo licitatório de gênero especial. Conforme se constata, está submetida aos mais diversos princípios, características e requisitos essenciais e amplos.

2.3.5 Concurso

É a modalidade de licitação, prevista no §4º do artigo 22, destinada a trabalhos técnicos, artísticos ou científicos, eminentemente de cunho intelectual. A convocação deverá ser feita com a antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias da data de realização do evento para interessados que possuam a qualificação exigida no edital e são instituídas premiação ou remuneração para os vencedores, cujos critérios de avaliação foram previamente estabelecidos no ato convocatório, ao qual tenha sido dada ampla publicidade.

É uma espécie mais simples que a concorrência, já que dispensa as formalidades específicas dessa. O concurso não confere ao(s) vencedor(es) qualquer direito a contratar com a Administração. Note-se que a execução do projeto escolhido será objeto de outra licitação, já em qualquer das outras modalidades, para a consecução do objeto, nos moldes da proposta vencedora do primeiro certame.

2.3.6 Leilão

É a modalidade de licitação, prevista no §5º do artigo 22 e no artigo 53, utilizada para a venda de bens móveis e semoventes e, em casos especiais, também de imóveis (art. 19, III). Há dois tipos de leilão: o *comum*, que só pode ser efetuado por um leiloeiro oficial, se houver e é regulamentado por legislação federal pertinente, mas as condições de sua realização poderão ser estabelecidas pelo órgão interessado; e o *administrativo* que é utilizado para a venda de mercadorias apreendidas como contrabando ou “esquecidas” nas alfândegas, nos armazéns ferroviários ou nas repartições públicas, cujas normas são também regulamentadas pela administração interessada.

2.3.7 Pregão

Pregão é a mais nova modalidade licitatória, criada pela Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, destinada a aquisição e contratação de bens e serviços comuns, qualquer que seja seu valor. Diferente das outras modalidades, o Pregão tem seu diferencial na abertura do envelope da proposta de preços antes do envelope de habilitação, ou seja, primeiro analisa-se o preço e, em seguida, a habilitação do licitante vencedor. Deverá ser designado um servidor, chamado de pregoeiro, para conduzir a licitação, dispensando-se, portanto, a Comissão, necessária em todas as outras modalidades, mas com uma equipe de apoio.

Conforme preconiza o artigo primeiro da Lei 10.520/2002, o pregão destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões de qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Do mesmo modo que a concorrência e a tomada de preços, no pregão há necessidade de publicação no Diário Oficial, sendo que neste caso, com uma antecedência mínima de oito dias úteis da sessão de abertura das propostas.

2.4 PUBLICAÇÕES, PRAZOS E TIPOS DE LICITAÇÃO

As publicações dos editais variam conforme a modalidade e tipos licitatórios. No quadro 3, estão demonstrados os prazos mínimos para publicação do edital até o recebimento das propostas ou da realização do evento.

MODALIDADE	TIPO DO ATO	PRAZO MÍNIMO	VEÍCULO DE PUBLICIDADE
Concurso / Concorrência para: empreitada integral ou do tipo técnica ou técnica e preço	Regulamento do Concurso ou Aviso contendo o resumo do edital	45 dias corridos	<ul style="list-style-type: none"> • Jornal diário de grande circulação nacional ou estadual (conforme o vulto da licitação); • Diário Oficial do Estado (quando se tratar de licitação feita por órgão da Administração Pública Estadual ou Municipal); • Diário Oficial da União (quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal ou por qualquer outro, quando se tratar de obras financiadas parcial ou totalmente com recursos federais ou garantidos por instituições federais); • Fixação em local apropriado.
Tomada de preços do tipo melhor técnica ou técnica e preço / Concorrência quando não for: empreitada integral ou do tipo técnica ou técnica e preço	Aviso de licitação contendo o resumo do edital	30 dias corridos	
Leilão / Tomada de preços quando não for do tipo técnica ou técnica e preço	Aviso de licitação contendo o resumo do edital	15 dias corridos	
Pregão	Aviso de licitação contendo o resumo do edital	8 dias úteis	<ul style="list-style-type: none"> • Fixação em local apropriado; • Diário Oficial do respectivo ente federado; • Meios eletrônicos; • Em jornal de grande circulação (conforme o vulto da licitação); • Na home-page Institucional do órgão realizador do certame.
Convite	Cópia do instrumento do convite	5 dias úteis	<ul style="list-style-type: none"> • Fixação em local apropriado; • Entrega aos interessados cadastrados no ramo pertinente, escolhidos e convidados pela administração em número mínimo de três, e aos que manifestarem interesse em até 24 horas antes da apresentação das propostas.

Quadro 3: Sinopse das modalidades, tipos de atos e prazos para publicações de editais

Fonte: Adaptado das Leis 8.666/93 e 10.520/02.

Os prazos são contados consecutivamente, quando não estiver determinado no ato convocatório que será em dias úteis. Considerando-se para

efeito de licitação, dia útil, aquele em que há expediente no órgão realizador do certame, pois, só se iniciam e vencem prazos em dia de expediente. Na contagem dos prazos, exclui-se o primeiro dia do ato ou da sua divulgação e inclui-se o último como dia de vencimento.

Para a efetivação do certame de forma clara e objetiva é essencial que o julgamento das propostas seja efetuado a partir do tipo de licitação. A definição do tipo licitatório é colocada no edital, pela Administração Pública, com todas as informações necessárias para os licitantes, gerando reflexos sobre o julgamento.

Conforme o Tribunal de Contas da União (2006, p.48): “O tipo de licitação não deve ser confundido com modalidade de licitação. Tipo é o critério de julgamento utilizado pela Administração para seleção da proposta mais vantajosa. Modalidade é procedimento”.

O art. 45 da Lei 8.666/93 estabelece os seguintes tipos de licitação:

- a) Menor preço: a proposta mais vantajosa para a Administração é escolhida através da seleção do licitante que ofertar o menor preço, é adequado em todas as modalidades, exceto para o concurso.
- b) Melhor técnica: é utilizado exclusivamente para serviços de natureza intelectual, como a elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão/gerenciamento, engenharia consultiva em geral e para a elaboração de estudos técnicos preliminares e projetos básicos executivos. O edital deve conter o valor máximo que a Administração submete-se a pagar, adequado em todas as modalidades, exceto para o concurso.
- c) Técnica e preço: as propostas serão avaliadas e escolhidas com base na média ponderada, nos casos de serviços de natureza intelectual, como a elaboração de projetos, cálculos, fiscalização, supervisão e gerenciamento e de engenharia consultiva em geral, e em particular para a elaboração de estudos técnicos preliminares, projetos básicos executivos e na contratação de bens e serviços de informática, utilizado nas modalidades de tomada de preço e concorrência.
- d) Maior lance ou oferta: é utilizado nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso, escolhendo a proposta mais vantajosa através do maior preço ofertado.

2.5 FASES DA LICITAÇÃO

Em seu andamento, os atos de licitação comportam duas fases em seqüência lógica, uma interna e uma fase externa, a partir da existência de determinada necessidade pública a ser atendida. O procedimento tem início com

o planejamento e prossegue até a assinatura do respectivo contrato ou a emissão de documento correspondente.

Na fase interna, também chamada de fase preparatória, é determinada a modalidade, o tipo e demais condições do processo de licitação. É na fase interna que o instrumento convocatório é elaborado, recebe parecer jurídico, revisado e é aprovado.

Esta fase se inicia com a ordem da autoridade competente para que se compre determinado bem ou serviço constante em requisição de materiais ou serviços ou outra solicitação administrativa, sendo feita nesta fase todas as correções de eventuais falhas.

Está previsto no art. 38 da Lei 8.666/93 que reza que:

Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:

Já a fase externa inicia-se com a publicação do ato convocatório, ou com a entrega do convite, passa pela recepção das propostas, habilitação dos licitantes, julgamento das propostas, adjudicação dos itens aos vencedores e a homologação do processo (não necessariamente nesta ordem), e termina com a contratação do objeto da licitação.

É na fase externa, a partir da qual passam a participar os particulares e que sofre diferenças de acordo com a modalidade. A fase externa subdivide-se em duas, ou três fases, de acordo com a modalidade de licitação.

3 O PREGÃO NO BRASIL

A realização dos primeiros pregões realizados no Brasil foram organizados pela Anatel (Agência Nacional de Telecomunicações), no ano de 1998, que foi oficializado pela Resolução nº 005 de 15 de janeiro do mesmo ano. Nessa época o pregão era organizado em caráter de teste, entretanto, com a prática e os resultados positivos, já nasceu com boa aceitabilidade, visto que trouxe grandes economias aos cofres públicos, além de ter propiciado maior transparência e concorrência, assim, o governo resolveu adotá-lo.

O ano de 2002, foi o despontar do pregão com uma nova modalidade de licitação, quando foi editada a Lei 10.520, originada da Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000. Todavia, o pregão perdeu o caráter de teste quando o governo federal aderiu efetivamente à modalidade, no ano 2000. De modo que não existia uma lei específica sobre pregão, o que havia era uma Medida Provisória (MP) que autorizava a fazer uso, e a mesma acabou sendo reeditada mais de 15 vezes, até o beneplácito da Lei do Pregão (Lei 10.520/02), em maio de 2002. Nesta conjuntura, só o governo federal podia organizá-los. Após a publicação da Lei, no ano de 2002, é que os Estados e Municípios puderam aderir a esta modalidade.

Todos os níveis de governo, inclusive prefeituras, aderiram à modalidade rapidamente, e desde então ninguém mais segurou o pregão. O sucesso do pregão como meio de contratação é notório e promete causar ainda maiores modificações no ordenamento jurídico brasileiro. Uma das razões do sucesso é o ganho de velocidade na contratação. Uma licitação nessa modalidade pode acontecer, em média, em 19 dias. Outro fator positivo é que os pregões são economicamente benéficos. Segundo dados do governo, chega a economizar cerca de 25% com essa modalidade em relação as outras.

No pregão, difere também, das demais modalidades licitatórias, de forma relevante, o fato de que não há limitações nos valores das contratações, podendo o órgão realizador do certame efetuar contratações de qualquer valor, desde que se trate de bens ou serviços comuns.

Na hipótese em que o objeto a ser licitado não puder ser caracterizado como "comum", então, outro não será o caminho, senão utilizar uma das modalidades licitatórias previstas na Lei de Licitações.

Observa Pereira Junior (2003, apud MELO, 2010, p. 6) que:

Em aproximação inicial do tema, pareceu que 'comum' também sugeria simplicidade. Percebe-se, a seguir, que não. O objeto pode portar complexidade técnica e ainda assim ser 'comum', no sentido de que essa técnica é perfeitamente conhecida, dominada e oferecida pelo mercado. Sendo tal técnica bastante para atender às necessidades da Administração, a modalidade pregão é cabível a despeito da maior sofisticação do objeto. *PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública. 6 ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003. p.1006.*

De acordo com o Parágrafo único do Art. 1º da Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, o pregão reserva-se para aquisição de bens e serviços comuns, sendo estes considerados, 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.

Segundo Almeida e Broboski o pregão é um aperfeiçoamento do regime de licitações para a Administração Pública Federal onde, esta nova modalidade possibilita o incremento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação nas licitações, contribuindo para a redução de despesas de acordo com as metas de ajuste fiscal.

Esta nova modalidade garante penhor e economia imediata nas aquisições de bens e serviços comuns, permitindo uma maior presteza e agilidade nas aquisições ao desburocratizar os procedimentos para a habilitação e o cumprimento da seqüência de etapas do certame.

3.1 FORMAS DO PREGÃO

Para realizar o pregão, se faz necessária uma equipe destinada ao fim. Esta equipe, segundo Myiakava (2004, apud BORGES, 2008, p. 2) é composta

por autoridade competente, o pregoeiro, a equipe de apoio e o procurador ou apoio jurídico do órgão (entidade).

O mesmo autor ainda defende as características do pregão:

As regras do pregão também são inovadoras e simples: é prevista a inversão das fases de habilitação e classificação dos licitantes. A inversão permite que seja examinada somente a documentação do participante que tenha apresentado a melhor proposta. O procedimento que vem sendo adotado nas concorrências obriga ao prévio exame da documentação apresentada por todos os participantes, acarretando lentidão desnecessária na conclusão da licitação.

O pregão poderá ser presencial ou eletrônico (pela internet). Em ambos os casos, aplicar-se-á a Lei nº 10.520/02 e, subsidiariamente, a Lei nº 8.666/93. Porém, em relação ao pregão presencial também se aplica o Decreto nº 3.555/00 e, em relação ao pregão eletrônico, aplica-se o Decreto nº 5.450/05, de natureza regulamentar (art. 2º § 1º da Lei nº 10.520/02).

O pregão presencial é uma sessão pública e coletiva, com a presença física de pessoas, na sua condução e de representantes que participam do certame licitatório, sendo realizado nos moldes tradicionais, isto é, de abertura dos envelopes/propostas, oferecimento de lances e abertura dos envelopes com documentos, entre outros, perpassando num ambiente real.

O pregão presencial foi regulamentado pelo Decreto nº. 3.555/2000, e é realizado em uma sessão pública, sendo a oferta inicial escrita e os lances verbalizados, somente pelos participantes com preço superior em até 10% do menor preço ofertado inicialmente, havendo a necessidade da participação de no mínimo três participantes. Havendo lance, o seguinte deverá ser dado ao último valor ofertado por outro licitante.

Assim, no curso da sessão, o autor da proposta de menor preço e aqueles que tenham apresentado propostas em valores sucessivos e superiores em até 10%, relativamente à de menor preço, poderão fazer novos lances verbais. Não havendo pelo menos três ofertas nesse sentido, poderão os autores das três melhores ofertas, oferecerem novos lances verbais e sucessivos, em valores distintos e decrescentes, até o anúncio daquele que apresentou o preço mais baixo.

Conforme o livro Convênios e outros repasses do Tribunal de Contas da União (2008, p. 48), o Decreto 5.504/2005:

Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. Conforme o valor e a natureza do objeto a ser adquirido ou produzido (obras e serviços de engenharia e compras e outros serviços), a licitação pode, ainda, ser realizada por convite, tomada de preços ou concorrência.

O pregão, na sua forma eletrônica é um capítulo que merece destaque no universo das licitações, sendo muito semelhante à forma presencial, tendo apenas algumas mudanças nas regras de competição. O termo pregão eletrônico é indicativo que o procedimento licitatório ocorre em um ambiente virtual, através da Internet, com a utilização das ferramentas da tecnologia de informação e comunicação.

A forma eletrônica foi regulamentada pelo Decreto nº. 5.450/2005 e é realizado via site na Internet, sem limitação de preço, podendo os lances, serem ofertados inclusive sobre o próprio preço anteriormente apresentado. Pode ser utilizado tempo randômico no pregão eletrônico, para encerramento da fase de lances, caso se prolongue a sessão, a critério do pregoeiro (TCU, 2006).

Entre as alterações de regras das formas do pregão, na versão eletrônica, não existe a regra dos 10%, assim, as empresas participantes podem oferecer a proposta inicial sem se preocupar com a desclassificação por ultrapassar de modo exorbitante o valor da melhor proposta.

Outro ponto importante é relacionado ao local de realização dos pregões eletrônicos. Eles são realizados via Internet, por meio dos portais eletrônicos de compras governamentais, que são sítios eletrônicos que possuem sistemas de compras (g-procurement), e que são habilitados legalmente para oferecer sua estrutura para órgãos públicos, no entanto, os atos e formalidades serão praticados segundo as regras comuns, aplicáveis a qualquer licitação.

Na realização da licitação na modalidade pregão, de forma eletrônica, os interessados não comparecem a uma sessão coletiva, de forma física, nem pode haver abertura dos envelopes, materialmente existentes. De modo que, todo intento do pregão é adaptado e organizado para favorecer o procedimento em

que as comunicações acontecem de forma eletrônica, valendo-se dos recursos proporcionados pela Internet, onde cada interessado utilizará um terminal de computador, podendo oferecer sua proposta e ofertar lances de forma virtual.

Em sessão conduzida pelo pregoeiro, os interessados manifestam suas vontades por via eletrônica, envolvendo o gerenciamento do sistema eletrônico, por ambas as partes, assim como do certame licitatório.

Segundo TCU (2006, p. 209), “para se ter acesso ao sistema eletrônico, o licitante deve dispor de chave de identificação e de senha pessoal, obtidas junto ao provedor do sistema [...]”.

O pregão na forma eletrônico é constituído por duas fases: uma interna e outra externa. A primeira fase, chamada de interna, é a preparatória, e diz respeito a todos os procedimentos preparatórios do pregão, pois ocorre no órgão licitante, resumindo-se a um processo administrativo, característico da administração pública.

A fase externa, ou pública do processo inicia com a divulgação do Edital no Diário Oficial (DO) e na Internet. Os fornecedores cadastram-se no sistema, caso não sejam cadastrados e assim de acordo com o edital, no prazo e especificações, fazem suas propostas on-line.

Todo o processo ocorre on-line. Através da utilização de programas de computador que tem sua base na Internet e gerenciam o processo do pregão, é possível que fornecedores se cadastrem, tendo, portanto, acesso ao edital, podendo assim enviar a documentação e proposta via Internet, de forma que possam acompanhar e serem informados do resultado. Mas para que isso ocorra, o participante deve estar conectado a Internet e acompanhar o processo em tempo real, mesmo que este não ocorra em um lugar físico.

Todavia, o julgamento das propostas de licitação é baseado em critérios objetivos que permitem avaliar o menor preço, e ainda, os prazos para a execução do contrato e do fornecimento, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no instrumento convocatório.

Os licitantes têm liberdade de retirar ou modificar suas propostas até a abertura da sessão e poderão participar da sessão pública na Internet utilizando

sua chave de acesso e senha. Após o início da sessão só serão aceitos os lances feitos exclusivamente por meio do sistema eletrônico.

No caso da proposta não ser aceita ou se o licitante não atender as exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará a proposta seguinte, e assim sucessivamente, na ordem de classificação, até que encontre a proposta adequada. Por fim, constatado o atendimento a todas as exigências fixadas no edital, o licitante será declarado vencedor.

O exemplo mais consistente é a página de leilão do Governo Federal, no sítio www.comprasnet.gov.br. Neste sistema, ao iniciar a sessão on-line o pregoeiro primeiramente aceita os lances, depois visualiza as propostas, determina a aceitação ou recusa das propostas, caso a proposta vencedora, o pregoeiro habilita o fornecedor, possibilita que os concorrentes entrem com recurso, analisa o mérito do recurso e por fim finaliza a sessão, gerando automaticamente uma Ata do pregão com os resultados obtidos. O último passo do pregão é a sua homologação pela autoridade competente.

O quadro 3 a seguir contém os endereços eletrônicos das cinco maiores plataformas de compras em atividade no País.

Principais plataformas eletrônica de compras em Atividade	Instituição responsável
Comprasnet www.comprasnet.gov.br	Governo Federal
Licitações-e www.licitacoes-e.com.br	Banco do Brasil
BBMNet www.bbmnet.com.br	BBM - Bolsa Brasileira de Mercadorias
CidadeCompras www.cidadecompras.com.br	CNM - Confederação Nacional dos Municípios
CEF www.cef.com.br (menu: licitações)	CEF - Caixa Econômica Federal
Central de Compras www.centraldecompras.pb.gov.br	Governo do Estado da Paraíba

Quadro 4: Portais de compras públicas brasileiros

Fonte: site: <http://empresasefinancas.hsw.uol.com.br/licitacao-pregao3.htm> - adaptado pelo autor.

Estes portais são significativos em termos de volume financeiro negociado e em número de unidades compradoras cadastradas, contendo também, o portal da central de compras do Governo do Estado da Paraíba.

Conhecer os diferentes portais de compras é fundamental. A escolha do portal, pelos potenciais fornecedores é decisiva de acordo com as características do seu negócio e da região atendida.

As principais vantagens desta modalidade percebidas são citadas como: Aumento da celeridade da licitação; Garantia de maior transparência do processo (moralidade pública); Ganho de competitividade; Redução do preço das propostas em razão do fator supracitado; Celeridade do processo gera redução de custos ao Tribunal; Redução do hiato no processo de compras. Permite a participação em âmbito nacional (impessoalidade).

Pereira (2009, p. 42) afirma que: “Não foram só as entidades públicas que a referida modalidade trouxe vantagens as empresas foram beneficiadas no tocante as despesas com deslocamento e estadia, que [...], são arcadas pelos próprios licitantes”. É a desburocratização do processo de compras no setor público.

3.2 GOVERNO ELETRÔNICO E AS COMPRAS PÚBLICAS

A adoção de tecnologia da informação e comunicação está contribuindo satisfatoriamente para a desburocratização do processo de compras no setor público. Assim sendo, é constatado que dificilmente ocorrem falhas ou erros no processo.

Vários estudos demonstram que a legislação sobre o assunto está sofrendo constantes mudanças para que, de acordo com as necessidades, o governo tenha domínio da tecnologia necessária, transformando num importante instrumento para a implementação e desenvolvimento do governo eletrônico (e-gov) no país.

A instituição do Pregão harmoniza-se com o atual período de mudanças na legislação, que vem consolidando uma mentalidade de probidade e responsabilidade nos gastos públicos, com o advento da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal, cada vez mais se embatendo pela transparência na gestão dos recursos públicos, viabilizando

instrumentos preservadores do interesse público e coletivo, adotando assim o uso de tecnologias de informação e comunicação – TIC's nos processos da administração pública no país.

Entre as diversas mudanças provocadas pela aplicação de tecnologia da informação nos processos de gestão pública, merece destaque especial, a sucessão ininterrupta dos diversos estágios e avanços nos certames envolvendo governo e fornecedores, principalmente nas compras eletrônicas.

Com a instituição do pregão como modalidade de licitação através do Decreto nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000, que regulamenta o pregão na sua forma eletrônica (realizado na internet), com impactos positivos na sua utilização, é possível observar que este apresenta-se como uma ferramenta de promoção e desenvolvimento do governo eletrônico. Por conseguinte, é revogado, mantendo suas premissas, pelo Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005,

Art. 1º. A modalidade de licitação pregão, na forma eletrônica, de acordo com o disposto no § 1º do art. 2º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União, e submete-se ao regulamento estabelecido neste Decreto.

Parágrafo único. Subordinam-se ao disposto neste Decreto, além dos órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

Com o pregão, o governo obteve diversos benefícios, sendo os três mais importantes: diminuição do preço médio das compras em aproximadamente 25%, pois o pregão estabeleceu o leilão reverso; redução do tempo médio de realização da compra, de 30 dias para 17 dias; aumento da transparência dos processos e do controle social.

A agilidade no processo de contratação com a utilização da modalidade pregão, na sua forma eletrônica ou presencial, pode ser observado no quadro 4.

Modalidade de Licitação	Prazo de Realização (em dias)
Pregão (Presencial ou Eletrônico)	17
Carta Convite	20
Tomada de Preços	30
Concorrência	60

Quadro 5: Comparação de prazo de contratação entre o pregão e outras modalidades.

Fonte: Elaborado pelo autor.

No entanto, embora o pregão eletrônico demonstre eficiência na redução de custos, agilidade e transparência na administração pública, essa ferramenta ainda tem alguns desafios a serem superados.

O site da Bolsa de Licitações e Leilões do Brasil - www.bll.org.br, uma associação civil sem fins lucrativos, traz uma matéria onde o:

Tribunal de Contas do Estado do Paraná determinou que os municípios devem usar o pregão eletrônico para licitar as compras de bens e serviços comuns que forem pagos com verbas de convênios federais ou estaduais. A norma foi baixada a partir de uma consulta do município de Contenda, que se dirigiu ao TC para saber se poderia realizar licitações na modalidade pregão presencial para apoiar o comércio local. No voto, o relator da matéria, auditor Ivens Zschoerper Linhares, citou que o Tribunal de Contas da União editou o Acórdão nº 1547/04, entendendo ser o uso do pregão eletrônico prioritário, por ser mais rápido, estimular a concorrência e em razão disso, reduzir os preços e proporcionar igualdade entre os participantes.

Segundo o Tribunal de Contas do Paraná,

Os prefeitos são alertados que se desobedecerem à regra poderão ter suas contas consideradas irregulares. E que nesse caso, há risco de enquadramento na lei das inelegibilidades, aquela que impede os candidatos de disputarem eleições se suas prestações de contas no exercício de cargos públicos forem desaprovadas.

Os fatos e o momento atual na política do Brasil mostram-se envoltos em diversas investigações acerca de fraudes e corrupções no âmbito das licitações públicas. Com o desvendar de favorecimentos, por má-fé aos deveres de seus cargos ou de interesses particulares camuflados no suposto interesse público, levanta constantes e novas discussões sobre a defasagem das modalidades tradicionais de licitação e a progressiva utilização de mecanismos asseguradores de transparência e maior fiscalização dos gastos de recursos públicos, a exemplo do Pregão Eletrônico.

Na Paraíba, segundos levantamentos da Controladoria Geral da União – CGU, foram fiscalizados 70 municípios desde 2004 até este ano, através de sorteio público, sendo que em mais de 50% os fiscais encontraram indícios de “licitações simuladas”, aquela sem a participação presencial das empresas interessadas na execução de obras públicas ou fornecimento de produtos e serviços à gestão municipal.

Um relatório da Controladoria revela que esses prefeitos (paraibanos) são acusados de forjar processos licitatórios para a construção de escolas, pavimentação de ruas, compra de medicamentos e locação de veículos para o transporte escolar de estudantes na zona rural e urbana de municípios do interior do Estado.

Para Jaci Fernandes, chefe de Fiscalização da CGU no Estado,

Os municípios fazem de conta que houve a licitação. Forjam os convites e os interessados nunca aparecem. O resultado é que as prefeituras fazem o processo sem as empresas nunca terem presenciado o processo nas prefeituras. Isso é para beneficiar determinada empresa na concessão da execução da obra pública.

Em matéria vinculada em 07/06/2005, no site do Governo Federal, www.comprasnet.gov.br, intitulada “O mouse contra os ratos”, noticia uma pesquisa em que:

É na hora de contratar serviços ou comprar produtos que a corrupção mais aparece. Uma outra pesquisa mostra que metade das empresas que já participaram de alguma licitação foi pressionada a pagar propina e combinar preços antes de entregar sua proposta oficial ao governo. Os acordos fechados por baixo do pano sugam dos cofres públicos 25% a mais do que o preço de mercado. Vários estados brasileiros já usam com sucesso o sistema de pregões em substituição às licitações.

O pregão na sua forma eletrônica não deve ser tratado como um expediente capaz de eliminar a corrupção, apesar da inquestionável melhora em relação às hipóteses cabíveis das outras modalidades. Deve ser consolidada a mentalidade e consciência de todos os agentes públicos, fornecedores, e sociedade em geral a respeito da moralização e democratização da gestão pública, com a otimização das formas de contratação dos gastos públicos, a fim de efetivamente serem consagrados na prática os valores lapidados nos princípios norteadores da administração pública.

Conforme pronunciamento do Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva, no qual ele ressalta “que um dos maiores desafios que enfrentam as democracias contemporâneas é o de dar transparência à gestão do Estado, na definição e na fiscalização dos investimentos e gastos públicos”. (Discurso de abertura do 4º Fórum Global de Combate à Corrupção, realizado em Brasília de 07 a 10 de julho de 2005).

Todavia, quão mais transparente e democrático for o sistema de compras públicas, aliado as novas tecnologias da informação e comunicação, menos espaço haverá para a corrupção.

4 A APLICABILIDADE E ESCOLHA DAS MODALIDADES DE LICITAÇÃO NAS CIDADES MAIS POPULOSAS DA PARAÍBA.

O Estado da Paraíba é uma das 27 unidades federativas do Brasil. Situado a leste da região Nordeste e tem como limites ao norte, o estado do Rio Grande do Norte, a leste, o Oceano Atlântico, ao sul, o estado de Pernambuco e a oeste, o estado do Ceará. Ocupa uma área de 56.469,466 km².

Até 1994, a Paraíba possuía 171 municípios. Em 1994/1995 foram criados mais 52, perfazendo um total de 223, com suas cidades-sede, vários distritos, vilas, e inúmeros povoados. Grande parte do seu território está incluída na região semi-árida do Nordeste, identificada pela SUDENE como zona do Polígono das Secas.

A sua capital é a cidade de João Pessoa. Entre os municípios mais populosos estão:

- Campina Grande;
- Santa Rita;
- Patos;
- Bayeux;
- Sousa;
- Cajazeiras;
- Guarabira;
- Cabedelo;
- Sapé, e
- João Pessoa.

Segundo dados estatísticos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a população paraibana concentra-se principalmente nas cidades de João Pessoa e Campina Grande, sendo que estas duas cidades juntas perfazem 40% da população do estado.

A Paraíba contava em 2009, com uma população de 3.769.977, correspondente a 1,9% da população nacional, sendo a Paraíba uma das unidades da federação de menor superfície. O censo de 2010 revela que a

população é 3.766.834 pessoas, e que a população urbana da Paraíba é de 75,37%.

A economia se baseia na agricultura (principalmente de cana-de-açúcar, abacaxi, fumo, graviola, juta, umbu, caju, manga, acerola, mangaba, tamarindo, mandioca, milho, sorgo, urucum, pimenta-do-reino, castanha de caju, arroz, café e feijão); na indústria (alimentícia, têxtil, couro, calçados, metalúrgica, sucroalcooleira), na pecuária (de modo mais relevante, caprinos, na região do Cariri) e no turismo. O PIB do estado cresceu 5,5% na comparação entre 2008 e 2007, somando R\$ 25.697 bilhões, obtendo o terceiro maior crescimento da região Nordeste em 2008, segundo dados divulgado pelo IBGE em novembro de 2010.

O transporte marítimo é fundamental à economia paraibana. As exportações e importações são operadas principalmente através do Porto de Cabedelo.

As dez maiores economias da Paraíba – PIB, dos principais municípios (Dados 2006 - valores em R\$ 1.000,00 - fonte IBGE), são João Pessoa com 5.966.595, Campina Grande com 2.718.189, Cabedelo com 1.524.654, Santa Rita com 739.280, Bayeux com 444.259, Patos com 413.028, Sousa com 309.528, Caaporã com 299.857, Cajazeiras com 285.326 e Conde com 210.440.

Pesquisa realizada no sitio do Ministério da Fazenda, da Secretária do Tesouro Nacional (www.tesouro.fazenda.gov.br), demonstram que o repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), de que trata o art. 159 da Constituição Federal, para as 223 cidades paraibanas, corresponderam à ordem de R\$ 1.288.685.249,66 em 2009 e R\$ 1.366.353.372,27 em 2008.

Informação obtida no portal de compras do Governo Federal, Comprasnet, revela um estudo da ONG Transparência Internacional, mencionando que para cada R\$ 100,00 (cem reais) que o governo precisa gastar R\$ 68,00 (sessenta e oito reais) só saem dos cofres públicos com licitação.

A ONG Transparência Internacional (TI) é uma organização não-governamental que tem como principal objetivo a luta contra a corrupção. Foi fundada em março de 1993 e encontra-se sediada em Berlim. É conhecida pela produção anual de um relatório no qual se analisam os índices de percepção de corrupção dos países do mundo.

O quadro 6 demonstra o percentual das licitações realizadas, para as obras e serviços de engenharia e para compras e demais serviços, apenas nas prefeituras dos seis municípios mais populosos do Estado da Paraíba, no ano de 2009, considerando suas especificidades de acordo a modalidade adotada, como também das compras diretas e inexigíveis, sem considerar outros órgãos da administração.

CIDADE	Pregão Presencial	Pregão Eletrônico	Convite	Tomada de preço	Concorrência	Dispensa	Inexigibilidade
João Pessoa	33%	2%	11%	23%	6%	18%	7%
Campina Grande	26%	0%	36%	2%	2%	19%	15%
Santa Rita	0%	0%	70%	6%	0%	4%	21%
Bayeux	49%	0%	33%	2%	2%	4%	10%
Patos	2%	0%	32%	3%	0%	56%	7%
Sousa	36%	0%	27%	7%	0%	18%	12%

Quadro 6: Modalidades de licitação adotada nas prefeituras dos seis municípios mais populosos da Paraíba no exercício de 2009.

Fonte: SAGRES On Line – TCE/PB - elaborado pelo autor

Os dados extraídos perfazem um total de 1.536 certames registrados no SAGRES On Line, sendo que a prefeitura da capital, João Pessoa, realizou 374 processos licitatórios; Campina Grande com 378; seguida por Santa Rita com 363; Bayeux informou que executou 49; a prefeitura de Patos 193 e a do município de Sousa 179.

Como já mencionado anteriormente, a modalidade pregão se divide na forma presencial e eletrônica. Entre os 06 municípios pesquisados, 83% (5) registraram no SAGRES On Line que realizaram pregão. Os dados revelam que 67% (4) prefere o pregão presencial, 17% (1) utiliza ambos e 17% (01) não utilizou nenhuma das formas.

Observa-se que mesmo com instituição do pregão eletrônico significando uma modernização do sistema de licitação, tornando-se um meio mais econômico, célere e eficaz para as contratações realizadas pelas prefeituras e entes dos governos estaduais e federal, esta forma ainda é pouco utilizada nas prefeituras estudadas.

O quadro abaixo demonstra o percentual das licitações para obras e serviços de engenharia e das compras e serviços de acordo o objeto licitado no período considerado.

Prefeitura	Licitações realizadas	Obras e serviços de engenharia	Compras bens e serviços comuns
João Pessoa	374	14,00%	86,00%
Campina Grande	378	6,00%	94,00%
Santa Rita	363	11,00%	89,00%
Bayeux	49	2,00%	98,00%
Patos	193	14,00%	86,00%
Souza	179	3,00%	97,00%

Quadro 7: Objetos licitados nas prefeituras dos seis municípios mais populosos da Paraíba no exercício de 2009.

Fonte: SAGRES On Line – TCE/PB - elaborado pelo autor

Destes, 147 foram realizados para obras e serviços de engenharia e 1.389 para compras e outros serviços, sendo a carta convite, em detrimento do pregão, a modalidade com 33,8% da preferência para compras e serviços comuns, o que equivale a 470 convites.

Conforme o quadro a seguir, verifica-se também que a concorrência é a forma menos utilizada pelas prefeituras, apenas 0,2%.

Modalidade	Quantidade	%
Pregão	322	23,2%
Carta Convite	470	33,8%
Tomada de Preços	108	7,8%
Dispensa e Inexigibilidade	486	35,0%
Concorrência	3	0,2%
Total	1389	100%

Quadro 8: Modalidades mais utilizadas para compras e outros serviços

Fonte: SAGRES On Line – TCE/PB - elaborado pelo autor

Só para se ter uma idéia, quase dez anos após o advento do pregão, nas cidades pesquisadas, esta modalidade representa um universo de apenas 23,2% do total de licitações realizadas nestas prefeituras - 1.389 processos de compras e serviços.

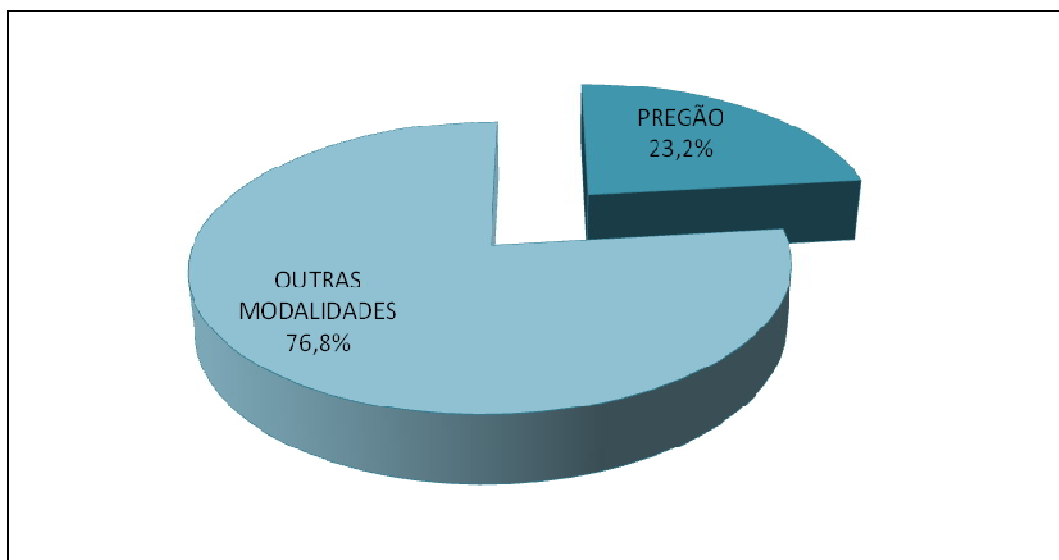


Gráfico 1: Prego x outras modalidades em 2009
 Fonte: SAGRES On Line – TCE/PB - elaborado pelo autor

Mesmo tendo o prego presencial e o eletrônico proporcionado excelentes resultados, tornando mais céleres, eficientes e econômicas as contratações públicas, é perceptível que o interesse pelo prego ainda não faz parte das metas administrativas.

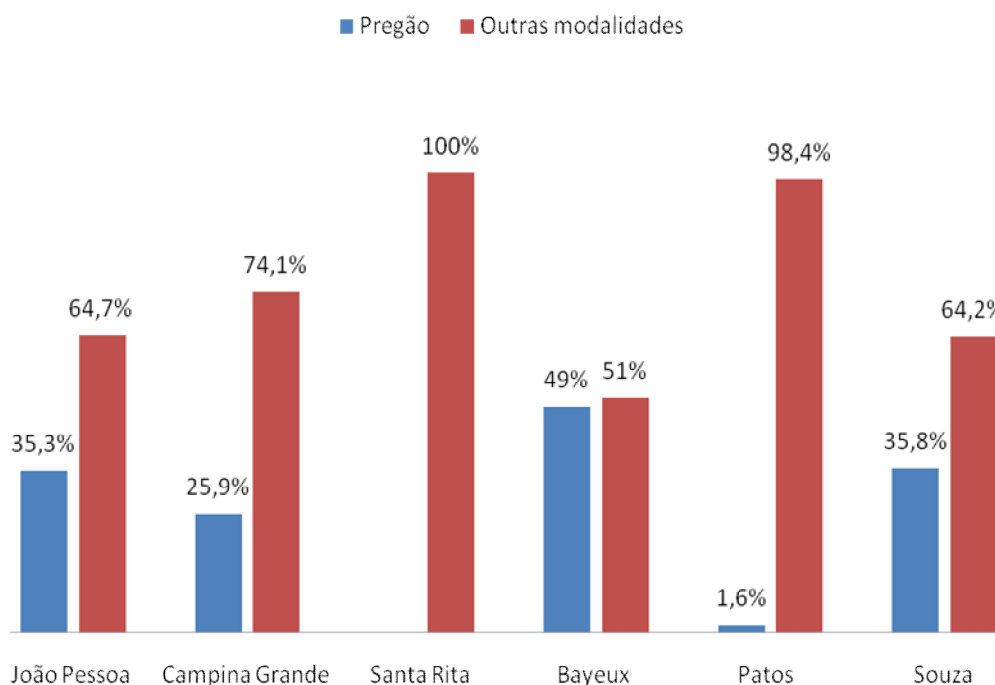


Gráfico 2: Modalidade escolhida para Compras e Serviços em 2009
 Fonte: SAGRES On Line – TCE/PB - elaborado pelo autor

Essa amostra espelha as práticas mais adotadas pelas prefeituras no momento da escolha da modalidade de realização das licitações. De forma resumida, vemos que as prefeituras preferem utilizar outras modalidades e que o pregão (23,2%) é pouco empregado. Verifica-se também, que o pregão na sua forma eletrônica ainda é pouco comum nas administrações municipais.

Acredita-se que subsiste uma aversão por parte de alguns gestores, provocada por certa desconfiança a este inovador e peculiar tipo licitatório. Diversos são os fatores, dentre eles a falta de incentivo para a qualificação dos seus servidores e carência de estrutura tecnológica deixando o pregão na sua forma eletrônica em segundo plano, mesmo em grandes municípios que realizam profusão de compras.

Por outro lado, há casos expressivos em que gestores buscam realizar as compras públicas através desta modalidade, preferencialmente na forma eletrônica. Um exemplo de economia de mais de 60% com a realização do pregão na sua forma eletrônica, citado como caso de sucesso no portal de compras públicas da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) - www.cidadecompras.com.br, é o de Santa Helena, município no Estado da Paraíba localizado na microrregião de Cajazeiras.

Município de Santa Helena - PB	
Item Comprado: Material Permanente	
Economia:	60,14%
Valor de Referência:	R\$ 188.995,00
Valor Adquirido:	R\$ 139.879,82
Número do Processo:	042/2008 SSSA-a

Quadro 9: Economia com a realização do Pregão em Santa Helena - PB

Fonte: CNM - www.cidadecompras.com.br

Neste processo, fica evidenciado que o valor de R\$ 49.115,18, sendo a diferença entre o preço de referência e o proposta vencedora, representa 60,14%, segundo o Portal Cidades Compras.

5 CONCLUSÃO

Ao buscar expor com clareza o que é licitação, seus aspectos históricos e advento no Brasil, dentro de um contexto amplo, foi possível perceber, sob a égide das Leis nº 8.666/1993 e 10.520/2002, e ainda, utilizando-se da doutrina e jurisprudências, que sua aplicabilidade é malograda.

Dentre as peculiaridades das modalidades: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão, a nova modalidade de licitação, denominada "pregão", é capaz de dinamizar o procedimento licitatório, invertendo as fases de julgamento e habilitação.

Desta feita, especialmente com a adoção de tecnologia da informação e comunicação, como restará provado, está contribuindo de forma emergente para um processo mais transparente, todavia, são urgentes necessárias mudanças nos ditames legais.

São evidentes que subsiste uma aversão por parte de alguns gestores, provocada, talvez, por certa desconfiança ao pregão na sua forma eletrônica, como inovador e peculiar tipo licitatório, recomendando-se para estudos futuros uma pesquisa sobre a temática.

Ao concluir esse trabalho, através de uma amostra formada pelas prefeituras dos seis municípios mais populosos do Estado da Paraíba, no exercício de 2009, verificou-se que as prefeituras preferem utilizar outras modalidades de licitação e que o pregão representa apenas (23,2%) do total de licitações realizadas, o que demonstra que é uma modalidade ainda pouco utilizada. Assim como, o pregão na sua forma eletrônica também ainda é pouco comum nas administrações municipais.

REFERÊNCIAS

BLL, Bolsa de Licitações & Leilões do Brasil. **Tribunal obriga uso do pregão eletrônico sob risco de punição**. In: Jornal Estado do Paraná e Jornale, 16/11/2009. Disponível em: <http://www.bll.org.br/bll/ler_noticia.asp?id=%7B60B0A27E-FC03-4870-A445-A172D3452DC0%7D>. Acesso em: 07/11/2010.

BORGES, Aline de Vasconcellos. **E-Commerce Governamental: Um estudo de caso sobre os pregões eletrônicos**. In: Administradores, 23/05/2008. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/e-commerce-governamental-um-estudo-de-caso-sobre-os-pregoes-eletronicos/23073>>. Acesso em: 14/11/2010.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Decreto 3.555, de 08 de agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. In: Diário Oficial da União, Brasília, 9.8.2000.

_____. **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. In: Diário Oficial da União, Brasília, 1º.6.2005.

_____. **Decreto 5.504, de 05 de agosto de 2005**. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos. In: Diário Oficial da União, Brasília, 8.8.2005.

_____. **Lei 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. In: Diário Oficial da União, Brasília, 18.7.2002 e retificado em 30.7.2002.

_____. **Lei 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. In: Diário Oficial da União, Brasília, 22.6.1993 e republicado em 6.7.1994.

_____. **Medida Provisória 495, de 19 de julho de 2010.** Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004, e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. In: Diário Oficial da União, Brasília, 20.7.2010.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **O MOUSE CONTRA OS RATOS - O governo acerta ao exigir o pregão eletrônico nas compras públicas.** In: Portal de Compras do Governo Federal – COMPRASNET, Brasília, 07/06/2005. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/noticias/noticias1.asp?id_noticia=161>. Acesso em: 10/10/2010.

BRASIL. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Primeiros Resultados do Censo 2010.** In: Estados@. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=pb&tema=censo2010_primeiros_resultados>. Acesso em: 29/11/2010.

_____. IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estado@ Paraíba.** In: Estados@. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=pb>>. Acesso em: 29/11/2010.

BROBOSKI, Jorge; ALMEIDA, Rosely de Fátima Souza de. **Pregão: a nova modalidade de licitação e a sua aplicabilidade na Itaipu Binacional.** Disponível em: <http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/IIseminario/organizacoes/organicoes_12.pdf>. Acesso em 20/11/2010.

CAVALCATI, Anderson de Freitas. **A importância da licitação dentro da contabilidade pública.** Campina Grande: UEPB, 2008. Trabalho Acadêmico Orientado (Bacharel em Contabilidade), Centro de Ciências Sociais Aplicadas - CCSA, Universidade Estadual da Paraíba, 2008.

CGU. **Olho vivo no dinheiro público. Um guia para o cidadão garantir os seus direitos.** 2. ed. – Brasília: Controladoria-Geral da União, 2009.

CNM, Confederação Nacional de Municípios. **Casos de Sucesso.** In: Portal Cidade Compras. Disponível em: <https://www.cidadecompras.com.br/005/00502001.asp?ttCD_CHAVE=74>. Acesso em: 10/10/2010.

DIEHL, Mathielly; CASELLA, Daniel Marcelo Alves. **Princípios que regem a licitação.** In: Revista Jus Vigilantibus, 01/01/2008 [Internet]. Disponível em: <<http://jusvi.com/artigos/30726>>. Acesso em 11 de outubro de 2010.

FERNANDES, Jaci. **Licitações realizadas na Paraíba são investigadas**. In: Jornal da Paraíba, 21.03.2010. Disponível em: <http://www.politicapb.com.br/index.php?option=com_content&task=view&id=1904&Itemid=9999>. Acesso em: 07/11/2010.

JUSTO, Wagner Clodoaldo Angelo Rufino. **Licitação: Instrumento de Controle do Patrimônio e dos Investimentos Públicos**. Campina Grande: UEPB, 2009. Trabalho Acadêmico Orientado (Bacharel em Contabilidade), Centro de Ciências Sociais Aplicadas - CCSA, Universidade Estadual da Paraíba, 2009.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. – 7. ed. – São Paulo: Atlas, 2000.

LULA DA SILVA, Luís Inácio. **A era da transparência**. In: Ministério da Fazenda, Portal do SEPRO, 2005. Disponível em: <http://www.serpro.gov.br/imprensa/publicacoes/Tema/tema_180/materias/a-era-da-transparencia>. Acesso em 10/10/2010.

MELO, Verônica Vaz de. **A questão das amostras no pregão presencial e eletrônico**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, 75, 01/04/2010 [Internet]. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=7657>. Acesso em 20/11/2010.

OLIVEIRA, Antonio Benedito Silva (Coord.). **Métodos e técnicas de pesquisa em contabilidade**. – 2. tiragem – São Paulo: Saraiva, 2003.

PEREIRA, José Ronaldo Batalha. **Pregão Eletrônico: A tecnologia da informação a serviço da administração pública**. Campina Grande: UEPB, 2009. Trabalho Acadêmico Orientado (Bacharel em Contabilidade), Centro de Ciências Sociais Aplicadas - CCSA, Universidade Estadual da Paraíba, 2009.

SILVA, Antônio Carlos Ribeiro da. **Metodologia de pesquisa aplicada à contabilidade: orientações de estudos, projetos, artigos, relatórios, monografias, dissertações, teses**. 2. ed. – São Paulo: Atlas, 2006.

TCU. **Convênios e outros repasses**. – 2. ed. – Brasília: Secretária-Geral de Controle Externo, 2008.

_____. **Licitações e contratos: orientações básicas**. – 3. ed. rev. atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria de Controle Interno, 2006.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. **Cursos especiais. Ensino a Distância: Licitação.** – São Paulo: IBRAP, 2008.