

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ - UESPI
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS - CCSA
CURSO: BACHARELADO EM DIREITO

KAMYLLA RAQUEL CUNHA BASTOS

**A ECONOMIA GERADA NA RECEITA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE
TERESINA PELO PREÇO DE REFRÊNCIA NAS LICITAÇÕES: uma análise dos
pregões eletrônicos realizados pela SEMA no primeiro semestre de 2019**

TERESINA
2020

KAMYLLA RAQUEL CUNHA BASTOS

**A ECONOMIA GERADA NA RECEITA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE
TERESINA PELO PREÇO DE REFÊNCIA NAS LICITAÇÕES: uma análise dos
pregões eletrônicos realizados pela SEMA no primeiro semestre de 2019**

Monografia apresentada à banca
examinadora da Universidade Estadual do
Piauí, como exigência parcial para obtenção
do grau de bacharel em direito.

Orientador Prof.^a: Dra. Adeilda Coelho de
Resende

TERESINA

2020

B327e Bastos, Kamylla Raquel Cunha.

A economia gerada na receita da Prefeitura Municipal de Teresina pelo preço de referência nas licitações: uma análise dos pregões eletrônicos realizados pela SEMA no primeiro semestre de 2019 / Kamylla Raquel Cunha Bastos. - 2020.

53f. : il.

Monografia (graduação) - Universidade Estadual do Piauí - UESPI, Curso Bacharelado em Direito, *Campus* Poeta Torquato Neto, Teresina-PI, 2020.

“Orientador(a): Prof. Dra. Adeilda Coelho de Resende.”

1. Licitação. 2. Princípios Constitucionais. 3. Preço de Referência. 4. Administração Pública. I. Título.

CDDir: 341.352 7

KAMYLLA RAQUEL CUNHA BASTOS

**A ECONOMIA GERADA NA RECEITA DA PREFEITURA MUNICIPAL DE
TERESINA PELO PREÇO DE REFRÊNCIA NAS LICITAÇÕES: uma análise dos
pregões eletrônicos realizados pela SEMA no primeiro semestre de 2019**

Monografia apresentada à banca
examinadora da Universidade Estadual do
Piauí, como exigência parcial para obtenção
do grau de bacharel em direito.

Data: 21 de janeiro de 2020.

Banca examinadora

Prof.^a Dra. Adeilda Coelho de Resende

Universidade Estadual do Piauí

Prof.^a Msc. Maria dos Remédios Lima do Nascimento

Universidade Estadual do Piauí

Prof.^a Esp. Maria de Luz da Rocha Mesquita Aguiar Andrade

Universidade Estadual do Piauí

TERESINA

2020

Dedico este trabalho à minha mãe Terezinha Macêdo por ter me apoiado durante esses cinco anos e por ter sempre lutado para a realização dos sonhos que compartilhamos, com muito amor e dedicação.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço à Deus por ter me permitido alcançar a tão sonhada graduação, e por ter me concedido proteção, saúde e forças para seguir em frente mesmo nos momentos mais difíceis. Obrigada Senhor, por sua infinita bondade.

Agradeço à minha mãe Terezinha Macêdo, por dedicar sua vida inteira para cuidar de mim e da minha irmã. Obrigada, também, por toda a luta, garra, determinação e amor a mim repassados, eu jamais chegaria até aqui sem a senhora, que me incentiva a ser cada dia melhor. Gratidão por todos os ensinamentos e por ser exemplo de força e companheirismo.

Agradeço à minha irmã Kallyne Bastos, por sempre ter torcido por mim e por ter apoiado durante toda essa jornada, e aos meus avós Fátima Bastos por toda força e apoio, Zilmar da Cunha Macêdo (*in memoriam*) e Luiz Gonzaga Macêdo (*in memoriam*) pois sei que onde estiverem, estão sempre torcendo e zelando por mim.

Agradeço ao meu namorado Ulisses Arimatéa, que esteve sempre ao meu lado, sempre me ajudando a superar cada adversidade com muito carinho e amor, e me incentivando sempre a ir além.

Agradeço aos meus tios que sempre me apoiaram, em especial tia Maria Francisca, tio Salomão Cavalcante, e tio Carlos Eduardo, serei eternamente grata por todo carinho e paciência que tiveram comigo.

Agradeço ainda aos meus amigos que sempre torceram por mim, especialmente aos amigos que fiz na UESPI de Corrente e Teresina, obrigada por compartilharem essa jornada comigo, sou grata por tê-los como amigos.

Agradeço à Comissão Permanente de Licitação de Compras e Serviços da SEMA, que foram essenciais para a construção deste trabalho, dando suporte e fornecendo os dados aqui apresentados, em especial Nayara Daniela Barros Silva e João Emílio Lemos Pinheiro.

Por fim, agradeço à professora Adeilda Coelho de Resende por ter me aceitado como sua orientanda, pela assistência em cada etapa da pesquisa e contribuição com as revisões do conteúdo.

*“Porque dele, e por ele, e para ele, são todas
as coisas; glória, pois, a ele eternamente.
Amém.”*

Romanos 11:36

RESUMO

O presente trabalho visa comprovar a efetiva economia nas licitações públicas a partir da fixação do preço de mercado como valor máximo admitido para o objeto a ser licitado, obtido a partir de pesquisa de preços. Tal economia será aferida com a análise dos dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos – SEMA, vinculada à Prefeitura de Teresina. As licitações públicas seguem uma gama de princípios constitucionais descritos no Art. 37 da Constituição Federal de 1998, princípios ora analisados, também, no presente trabalho. Estas licitações posteriormente foram normatizadas pela lei nº 8.666 de 1993, onde o legislador instituiu modalidades licitatórias e regulamentou as já praticadas no âmbito da Administração Pública. No ano de 2002 foi promulgada a lei 10.520 que formalizou a modalidade licitatória Pregão, possibilitando também que este seja realizado por meio eletrônico, a partir de sistema da *internet*. Todas as modalidades descritas em lei, sejam elas as instituídas pela lei 8.666/ 93 ou 10.520/02, foram instituídas visando a eficiência do serviço público e a economia de recursos públicos. Entre os anos de 2002 e 2019 grande foi a evolução e a utilização do Pregão Eletrônico, por seu efetivo benefício aos processos públicos, no ano de 2019 foi publicado o decreto 10.024 que aprimorou o Pregão e vincula sua realização quando há recursos federais na licitação. Por esse motivo, a tese jurídica ora defendida, a análise da efetividade da pesquisa de preços, em que o preço de mercado seja utilizado como preço máximo admitido nas licitações públicas e os benefícios obtidos com a economia gerada para a Administração Pública, no município de Teresina.

Palavras-chave: Licitação. Princípios constitucionais. Preço de referência. Administração Pública.

ABSTRACT

This article aims to prove the effective economy in public bids, defining the reference price as the maximum value allowed for the bid of the object, obtained from price research. Such savings will be measured by analyzing the data provided by the Municipal Secretariat of Administration and Human Resources - SEMA, linked to the Teresina Prefecture. Public tenders follow a range of constitutional principles described in Art. 37 of the Federal Constitution of 1998, principles also analyzed in the present work. These bids were later regulated by Law No. 8,666 of 1993, where the legislator instituted bidding modalities and regulated those already practiced within the Public Administration. In 2002, Law 10.520 was enacted, which formalized the Pregão bidding modality, also enabling it to be carried out electronically from the internet system. All the modalities described by law, whether those instituted by law 8.666 / 93 or 10.520 / 02, were instituted aiming at the efficiency of the public service and the saving of public resources. Between 2002 and 2019, the evolution and use of the Electronic Auction was great, due to its effective benefit to public processes. In 2019, Decree 1024 was published, which improved the Auction and links its realization when there are federal resources in the bidding process. For this reason, the legal thesis now defended, the analysis of the effectiveness of price research, in which the reference price is used as the maximum price admitted in public tenders and the benefits obtained from the savings generated for the Public Administration in the municipality of Teresina.

Keywords: Bidding. Constitutional principles. Reference price. Public administration.

LISTA DE ABREVIATURAS

art.	artigo
e.g.	por exemplo

LISTA DE SIGLAS

CPL	Comissão Permanente de Licitação
CLC	Central de Licitações e Contratos
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
FMC	Fundação Municipal de Cultura
FMS	Fundação Municipal de Saúde
FWF	Fundação Wall Ferraz
IPMT	Instituto da Previdência Municipal de Teresina
PGM	Procuradoria Municipal de Teresina
PMT	Prefeitura Municipal de Teresina
PRODATER	Empresa Teresinense de Processamento de dados
SEMA	Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos
SDR	Superintendência de Desenvolvimento Rural
SDU	Superintendência de Desenvolvimento Urbano
SEMDEC	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Turismo
SEMDUH	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEMEC	Secretaria Municipal de Educação
SEMEL	Secretaria Municipal de Esporte e Lazer
SEMEST	Secretaria Municipal de Economia Solidária de Teresina
SEMF	Secretaria Municipal de Finanças
SEMGOV	Secretaria Municipal de Governo
SEMCASPI	Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Políticas Integradas
STRANS	Superintendência Transporte e Trânsito
TCU	Tribunal de Contas da União
TCE	Tribunal de Contas do Estado

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 A RELEVÂNCIA DAS LICITAÇÕES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ..	14
1.1 LICITAÇÃO E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS	14
1.2 MODALIDADES DE LICITAÇÃO INSTITUIDAS PELA LEI Nº 8.666/1993	19
1.2.1 CONCORRÊNCIA PÚBLICA.....	20
1.2.2 TOMADA DE PREÇOS	21
1.2.3 CONVITE	22
1.2.4 LEILÃO.....	24
1.2.5 CONCURSO	25
1.3 LICITAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	26
2 A MODALIDADE PREGÃO E O PAPEL DAS PESQUISAS DE PREÇOS NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS	28
2.1 PREGÃO	28
2.2 A PESQUISA DE PREÇOS NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS	31
2.3 FIXAÇÃO DO PREÇO DE MERCADO COMO VALOR MÁXIMO ADMITIDO NAS LICITAÇÕES.....	36
3 LICITAÇÕES REALIZADAS NA PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA ..	39
3.1 BREVE HISTÓRICO DO SETOR DE LICITAÇÕES DA SEMA	39
3.2 ANÁLISE DOS DADOS REFERENTES ÀS LICITAÇÕES REALIZADAS PELA SEMA NO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2019.....	40
CONSIDERAÇÕES FINAIS	49
REFERÊNCIAS.....	51

INTRODUÇÃO

As Licitações Públicas possuem suma importância para as contratações de Serviços e Bens, que atendem diretamente as necessidades da Administração Pública prezando sempre pela supremacia do interesse público. Elas são baseadas em Princípios Constitucionais que estão previstos no caput do Art. 37 da Carta Magna juntamente com os princípios elencados no *caput* do artigo 3º, da lei 8.666/93.

Em 21 de junho de 1993, foi promulgada a lei nº 8.666, visou o impedimento de desvios de finalidade, regulamentando as compras públicas e criando modalidades licitatórias, manifestando-se como mecanismo de controle, tanto dos atos dos servidores, quanto dos recursos públicos. Esta, elencou em seu texto a previsão de cinco modalidades de licitação, dispostos em seu artigo 22 e apesar de significativa, a promulgação deste dispositivo trouxe consigo excessiva burocratização aos processos licitatórios.

A lei nº 10.520/2002 instituiu a modalidade licitatória denominada Pregão, com a finalidade de gerar mais eficiência nos certames e reduzir gastos operacionais. O pregão renovou o conceito das compras públicas, pois possibilita a realização da licitação por meio presencial ou por meio de sistema da *internet*, facilitando o procedimento, reduzindo o tempo de duração de suas fases, aumentando a transparência e consequentemente a economia processual.

Nesse sentido a pesquisa de preços, etapa imprescindível para a instrução dos processos licitatórios, viabiliza o custo estimado da futura contratação e é regulamentada pelas instruções normativas Nº 5/2014, Nº 7/ 2014, e Nº 3/2017 do Ministério do Planejamento, a pesquisa de preços, possibilita uma contratação sem ônus adicionais à Administração, o que implica na eficiência do serviço público. A pesquisa de preços pode ser utilizada como valor de referência, preço máximo admitido nas compras a serem realizadas.

A Prefeitura Municipal de Teresina, visando a eficiência processual utiliza a plataforma *CONPROLI*, que controla os dados dos processos realizados e a economia gerada nas licitações finalizadas, nas comissões de licitações da prefeitura. Tais dados, foram disponibilizados pela SEMA para a realização do presente trabalho e são essenciais para o acompanhamento da economia gerada nos Processos

licitatórios da Prefeitura Municipal de Teresina, referentes aos processos finalizados no primeiro semestre de 2019.

Para o trabalho em questão importa o como é utilizada a pesquisa de preços na Prefeitura de Teresina para a escolha da melhor proposta durante os Pregões eletrônicos realizados no sistema Licitações-e, e também, analisar a economia gerada no primeiro semestre de 2019 e seu impacto na receita municipal teresinense.

Esta pesquisa foi realizada com o intuito de responder a seguinte problemática: a fixação do preço médio de mercado como valor máximo admitido para as compras públicas gera impactos positivos ou negativos na economia dos recursos públicos.

Destarte, apresenta-se como objetivo geral: conhecer de modo abrangente o processo licitatório e averiguar como a fixação do preço de referência influencia na economia dos recursos financeiros públicos dentro dos pregões finalizados pela CPL Compras e Serviços no primeiro semestre de 2019. Por conseguinte, configuram-se como objetivos específicos: a análise dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública, o conhecimento acerca da pesquisa de preços e a análise dados fornecidos pela SEMA a respeito das licitações realizadas pela Prefeitura Municipal de Teresina no primeiro semestre de 2019.

A metodologia utilizada constitui-se em uma pesquisa documental de caráter exploratório e explicativo, no sentido de explanar de forma mais abrangente possível a contribuição econômica gerada pelo preço de referência nas licitações realizadas pela SEMA no primeiro semestre de 2019.

Acerca das contribuições teóricas, o trabalho teve sua fundamentação baseada nas obras de autores relevantes no meio Administrativo, onde suas obras abordam conhecimentos inerentes ao tema em questão, bem como a legislação vigente, dentre eles pode-se destacar: Niebuhr (2015); Di Pietro (2019); Alexandrino, Paulo (2016); Oliveira (2015); Mazza (2016); Filho (2000); Mello (2000); Meirelles (2003), dentre outros que nortearam o trabalho em apreço.

O trabalho em questão encontra-se estruturado com a introdução, o capítulo 01 (um) que apresenta a fundamentação principiológica que rege a Administração Pública como um todo e as modalidades de licitações regulamentadas pela lei nº 8.666/93; o capítulo 02 (dois), o qual dispõe acerca da modalidade pregão, sobre a pesquisa de preços e o preço de referência; e capítulo 03 (três) relativo aos dados fornecidos pela SEMA, obtidos através da plataforma CONPROLI, referentes aos processos finalizados no primeiro semestre de 2019.

1 A RELEVÂNCIA DAS LICITAÇÕES PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

As Licitações Públicas possuem caráter fundamental para as contratações de Serviços e Bens que suprem as necessidades de seus administrados. Baseadas em Princípios Constitucionais previstos no *caput* do Art. 37 da Constituição Federal de 1988, são regidas, atualmente, pelas leis nºs 8.666 de 21 de junho de 1993, 10.520 de 17 de julho de 2002, e Decreto 10.024 de 19 de setembro de 2019.

Em suma, Licitação é o processo administrativo utilizado pela Administração Pública e pelas demais pessoas indicadas pela lei com o objetivo de selecionar a melhor proposta, por meio de critérios objetivos e impessoais, para celebração de contratos, sendo fundamentais para o aprimoramento do poder público. Tendo como finalidade a contratação pública, há também o cumprimento das metas estabelecidas para cada ano administrativo, prezando sempre pela supremacia do interesse público e o bem-estar social.

1.1 LICITAÇÃO E OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

A Administração Pública ao desempenhar os serviços que lhes são atribuídos, deve sempre buscar desenvolvê-los em tempo razoável, com a máxima eficiência para atender as necessidades de seus administrados e possibilitar o melhor aproveitamento dos recursos financeiros públicos. No rol de atos realizados pela governança, destacam-se as Licitações Públicas que se configuram como requisitos condicionais para as contratações de Serviços e Bens.

A obrigação por parte do poder público de realizar as licitações decorre do disposto na Constituição Federal, onde em seu artigo 37, inciso XXI, a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios devem obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (BRASIL, 1988). As licitações públicas se manifestam como meio proteção e sobreposição do interesse público em detrimento do particular. Conforme explica Joel Niebuhr,

A Administração Pública é dotada de poderes, atua, o mais das vezes, de modo unilateral, gozando de privilégios que a colocam em posição de superioridade em relação a terceiros. (NIEBUHR, 2015, p. 31)

É inegável a importância das licitações para as celebrações de contratos públicos hígidos e em consonância com os princípios constitucionais, pois são na prática a aplicação do princípio da isonomia. Neste sentido Hely Lopes Meirelles, por sua vez, conceituou licitação como

Procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos". (MERELLES, 2003, p. 264)

O processo de compra pública é composto por atos contínuos e consecutivos que proporcionam clareza e igualdade aos licitantes. Conforme Celso Antônio Bandeira de Mello, a licitação é

Um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados e com elas travam determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir. (MELLO, 2000, p. 469)

Os Princípios Constitucionais norteadores dos Atos da Administração pública, foram confirmados pela legislação pátria ao editar a lei 8.666/93 onde em seu artigo 3º, *caput*, dispõe que, a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável 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. (BRASIL, 1993)

Acerca dos princípios constitucionais previstos no artigo 37, princípio da legalidade conforme Di Pietro impõe que a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite (DI PIETRO, 2019). Portanto trata-se do estrito cumprimento ao prescrito na lei, no caso dos processos licitatórios fica o agente público subordinado à lei 8.666/93.

Sobre o princípio da legalidade, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo em suas lições de direito administrativo afirmam que

O princípio da legalidade é o postulado basilar dos estados de direito. A rigor, é dele que decorre a própria qualificação de um estado como “direito”: todos, sem exceção, estão sujeitos ao “império da lei”; ninguém - nem os particulares, nem os agentes públicos - pode agir de modo a contrariar o ordenamento jurídico. (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 214)

A relevância do princípio da legalidade nas licitações públicas é notória, onde tal princípio encontra-se atrelado ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, consequentemente por ser o edital a lei que rege os processos licitatórios. Sobre a legalidade nos processos licitatórios, Joel Niebuhr esclarece que

O procedimento alusivo à licitação é prescrito em lei, bem como todas as exigências que nele podem ser feitas e outros pormenores. Em vista disso o caput da do art. 4º da Lei nº 8666/93 prescreve que todos quantos participem de licitação têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nessa Lei. Isto é, as licitações públicas devem ser processadas em estrita obediência ao princípio da legalidade, uma vez que os agentes administrativos veem-se compelidos a agir nos termos da das normas que lhes são apresentadas, procedendo conforme a lei e exigindo apenas o que nela for admitido. (NIEBUHR, 2015, p. 59)

O princípio da impessoalidade dentro das licitações públicas assegura a todos os interessados, licitantes ou não, o tratamento de forma igualitária e impessoal conforme descrito no artigo 2º parágrafo único, inciso III da Lei nº 9.780 de 1999. Sobre esse tema Alexandrino e Paulo, afirmam que

A impessoalidade da atuação administrativa impede, portanto, que o ato administrativo seja praticado visando a interesses do agente ou de terceiros, devendo ater-se à vontade da lei, comando geral e abstrato em essência. Dessa forma, impede perseguições ou favorecimentos, discriminações benéficas ou prejudiciais aos administrados. Qualquer ato praticado com objetivo de verso da satisfação do interesse público será nulo por desvio de finalidade. (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 264)

Para di Pietro, acerca do princípio da impessoalidade, não há clareza por parte da Constituição pois abre margem a diferentes interpretações e ainda, segundo a autora

Exigir impessoalidade da administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. (DI PIETRO, 2019, p. 219)

A moralidade na Administração Pública está atrelada à legalidade. Tal princípio é implícito à própria ideia de administrar e saber distinguir o que é honesto do que é

desonesto no que diz respeito ao desvio de poder, onde a moralidade encontra-se na conduta e na intenção do agente. Sobre a moralidade di Pietro ensina que:

Antiga é a distinção entre Moral e Direito, ambos representados por círculos concêntricos, sendo maior correspondente à moral e, o menor, ao direito. **Licitude e honestidade** seriam os traços distintivos entre o direito e a moral, numa aceitação ampla do brocardo segundo o qual *non omne quod licet honestum est* (Nem tudo o que é legal é honesto). (DI PIETRO, 2019, p. 232)

A aplicação do princípio da moralidade nas licitações públicas, assim como para os demais atos públicos, continua relacionada à atos honestos e virtuosos. Para Joel Niebuhr,

O princípio da moralidade exige que os agentes administrativos envolvidos em licitação pública atuem de boa-fé, de maneira prova e honesta, sem esconder dados ou informações, sim pretende receber vantagens indevidas, ainda que favoráveis a administração. O princípio impõe tratar licitantes e outros com honestidade sem pretender prejudicá-los. (NIEBUHR, 2015, p. 60)

O princípio da publicidade, também possui caráter essencial aos atos da administração pública e de seus administradores, onde, segundo o inciso XXXIII o art. 5º da Constituição Federal de 88, encontra-se estabelecido que é direito de todos receber de órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo, que serão prestados no prazo da lei, ressalvados os casos onde o sigilo seja imprescindível (BRASIL, 1988). Neste sentido, Di Pietro, assevera que

O princípio da publicidade, que vem agora inserido no artigo 37 da Constituição, exige a ampla divulgação dos atos praticados pela Administração Pública, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei. (2019, DI PIETRO, p. 225)

O princípio constitucional da publicidade deve ser amplo, pois possui as atribuições de dar conhecimento do ato administrativo ao público em geral e transparência facilitando o controle social. Alexandre Mazza leciona que

O princípio da publicidade pode ser definido como o dever de divulgação oficial dos atos administrativos (Art. 2º, parágrafo único, V, da Lei nº 9784/99). Tal princípio encarta-se no contexto geral de livre acesso dos indivíduos a informações de seu interesse e de transparência na atuação administrativa, como se pode deduzir do conteúdo de diversas normas constitucionais. (MAZZA, 2016, p. 153)

Ademais, a publicidade para as licitações públicas é imprescindível, pois é a partir da ampla publicidade que os interessados ficam cientes das informações acerca dos procedimentos licitatórios. Sobre a Publicidade nas licitações Joel Niebuhr destaca que

Para a licitação pública, o princípio da publicidade é de vital importância. Sem ele, já não se poderia falar em licitação *pública*, mas tão somente em licitação *privada*. Ora, se não a publicidade, se a licitação é destinada a grupo restrito de pessoas, não se pode chamar de *pública*. Aliás, se alguns têm condições de saber da licitação e outros não, não há igualdade, que é a causa da licitação. Desse modo sem publicidade, não a utilidade em realizar licitação (NIEBUHR, 2015, p. 60)

O princípio constitucional da eficiência encontra-se intrínseco aos atos públicos, pois assegura a qualidade dos serviços desenvolvidos pela Administração Pública. Assim como os demais princípios supracitados, ele deve vincular-se ao princípio da legalidade. Alexandre Mazza, afirma que

Acrescentado no art. 37, caput, da Constituição Federal pela emenda número 19/98, o princípio da eficiência foi um dos pilares da reforma administrativa que procurou implementar o modelo de administração pública gerencial voltada para um controle de resultados na atuação estatal economia cidade redução de desperdícios, qualidade, rapidez, produtividade e rendimento funcional são valores encarecidos pelo princípio da eficiência. (MAZZA, 2016, p.159)

A eficiência nas licitações públicas apresenta-se de forma clara, pois há de se adquirir o melhor produto com o menor preço, em tempo hábil, provando seu caráter essencial às compras públicas. Para Joel Niebuhr

A eficiência em licitação pública gira em torno de três aspectos fundamentais: preço, qualidade e celeridade. Daí que do princípio da eficiência, mais abrangente, decorrem outros princípios, entre os quais o do justo preço, o da seletividade e da celeridade. (NIEBUHR, 2015, p. 58)

Nenhum princípio pode se sobrepor a outro, e a eficiência da Administração Pública não pode ser comparada à eficácia das instituições privadas, pois há uma série de peculiaridades que as diferem. Neste sentido Maria Sylvia Zanella di Pietro, afirma que

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os

melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2019, p. 243 e 244)

Além dos Princípios já citados, as Licitações devem ater-se ainda aos princípios da supremacia do interesse público sobre o particular, da vinculação ao instrumento convocatório, da competitividade, da razoabilidade e proporcionalidade, julgamento objetivo, da continuidade, da ampla defesa e da segurança jurídica. Maria Sylvia Zanella de Pietro, destaca que a própria licitação constitui um princípio a que se vincula a Administração Pública. Ela é uma decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público e que se constitui em uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante; a Administração terá que escolher aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público. (DI PIETRO, 2019)

O corpo do edital do certame licitatório deve conter todas as exigências impostas aos licitantes em todas as fases licitatórias, observando sempre o tratamento igualitário a todos eles, pois é o edital a lei regente do procedimento em voga. Ao determinar tais requisitos, o legislador buscou ampliar o acesso à participação de interessados ao certame, determinando a consolidação do princípio da igualdade nos atos públicos.

Neste intuito a lei 8.666/1993 buscou a regulamentação do artigo 37 da Constituição Federal. Tal dispositivo legal instituiu, ainda, normas disciplinadoras das licitações e dos contratos públicos e em seu artigo 22 elencou as modalidades de licitação, sendo elas a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão (BRASIL, 1993)

1.2 MODALIDADES DE LICITAÇÃO INSTITUIDAS PELA LEI Nº 8.666/1993

O processo licitatório, como já mencionado, almeja a celebração de contrato para a aquisição do objeto almejado pela Administração, este pode ser desenvolvido conforme as modalidades elencadas na lei 8.666/93, onde cada modalidade torna-se excepcional por seus requisitos e procedimentos distintos, conforme indica o artigo 22 da referida lei, que dispõe sobre as cinco modalidades de licitações que serão estudadas no presente tópico, que não tem como intuito é exaurir as questões acerca do tema, mas demonstrar de modo geral as peculiaridades de cada modalidade de

licitação utilizadas pela Administração Pública Brasileira, desde seus menores Municípios à União.

1.2.1 CONCORRÊNCIA PÚBLICA

A Concorrência Pública é a modalidade de licitação que possui como objeto a ser licitado bem ou serviço de engenharia de alto valor econômico. Em seu procedimento admite a participação de quaisquer interessados, não vincula à participação o pré-cadastramento junto ao órgão solicitante, mas apenas que o interessado possua condições de atender os requisitos previstos em edital. Conforme o disposto no Parágrafo 1º do artigo 22 da lei 8.666/93, a concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto. (BRASIL, 1993)

Os interessados em participar da modalidade Concorrência Pública, não devem ser restringidos, portanto tal modalidade possui, conforme os ensinamentos de Rafael Oliveira

Em razão do vulto do contrato, deve ser permitida a participação de todo e qualquer interessado na fase inicial de habilitação preliminar, com ampla divulgação da licitação (art. 22, § 1.º, da Lei 8.666/1993). (OLIVEIRA, 2015, p. 74)

A ampla publicidade decorre do vultoso valor do objeto a ser licitado, que para a realização da Concorrência, está estabelecida na alínea “c” do artigo 23, da lei 9.648 de 1998, para obras e serviços de engenharia, para a modalidade concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). (BRASIL, 1998). Sobre a Concorrência, Niebuhr afirma que é a

Modalidade padrão de licitação pública, que preserva com maiores rigores o interesse público, em virtude do que é destinada aos contratos mais complexos e mais importantes, de acordo com a avaliação do legislador. (NIEBUHR, 2015, p. 215)

Acerca dos elementos da publicidade, consoante os ensinamentos de Maria Sylvia Zanella di Pietro sobre a modalidade licitatória em questão,

A publicidade, nos termos do artigo 21, é assegurada pela publicação do aviso do edital, no mínimo uma vez, com indicação do local em que os interessados poderão ler e obter o texto integral e todas as informações sobre a licitação. (DI PIETRO, 2019, p. 816)

A concorrência é aplicável ainda, independentemente do valor da futura contratação, quando se tratar de compra ou alienação de bens imóveis ou se o objeto a ser licitado for a concessão do direito real de uso, sendo modalidade comum utilizada para as compras públicas. Para realizar tal modalidade se fazem necessários requisitos dentre eles, a universalidade, a ampla publicidade, a habilitação preliminar e o julgamento pela comissão designada.

1.2.2 TOMADA DE PREÇOS

Outra modalidade de licitação regulamentada pela lei 8.666/93 para os processos de compras brasileiros é a Tomada de Preços. Nesta modalidade segundo o artigo 22, parágrafo 2º da lei 8.666/93, tomada de preços é a modalidade de licitação que ocorre entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. (BRASIL, 1993). Sobre a modalidade Tomada de Preços, Di Pietro afirma que:

A Lei nº 8.666/93 mudou o conceito de tomada de preços, uma vez que, pela legislação anterior, ela se limitava aos licitantes previamente cadastrados; estava ausente a universalidade, já que a licitação era aberta apenas àqueles inscritos no registro cadastral; a lei atual, de certa forma, desnaturou o instituto ao permitir a participação de interessados que apresentem a documentação exigida para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas. (DI PIETRO, 2019, p. 817)

A Tomada de Preços também possui valor limite estimado para sua incidência, este encontra-se disposto no artigo 23, inciso II, alínea b, da referida lei, são determinadas em função dos limites de valores, tendo em vista o custo estimado da contratação, sendo este, para a modalidade tomada de preços até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais). (BRASIL, 1993)

A modalidade em questão, é mais célere que a Concorrência, e conseqüentemente, mais efetiva para o poder público. É de grande importância para a Administração que os processos sejam céleres pois, a administração pública como

mencionada nos tópicos anteriores, deve seguir os Princípios Constitucionais. Neste sentido, para Niebuhr,

Na modalidade *tomada de preços* quis-se agilizar o procedimento, determinando prazos mínimos mais exíguos do que os prazos da modalidade concorrência, a saber, 30 para as licitações julgadas pelos critérios de melhor técnica ou de técnica e preço, e 15 dias para os demais casos. (NIEBURH, 2015, p. 216)

Acerca das peculiaridades da modalidade licitatória Tomada de Preços, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo lecionam que:

A tomada de preços presta-se à celebração de contratos relativos a obras, serviços e compras de menor vulto do que os que exigem a concorrência. Mas o julgamento, assim como a concorrência, é realizado por uma comissão integrada por 3 membros. (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 724)

A Comissão Julgadora da tomada de preços deve ser composta por pessoas que detenham conhecimento sobre o objeto licitado, tendo desta forma argumentos para análise da melhor proposta. A Tomada de Preços, requer da Administração Pública a estrita observância do prescrito em lei, e caso não seja acatada a legislação acarreta entre outros casos a ineficácia do procedimento licitatório ensejando sua repetição.

1.2.3 CONVITE

O Convite é de uma modalidade de licitação mais simplificada, pois trata-se de uma convocação restrita e escrita de no mínimo três licitantes interessados do ramo em que se pretende contratar, para apresentarem suas propostas em até 24 horas. Por configurar uma modalidade licitatória mais simples, possui prazos e limite de valor estimado para contratação e menores. Sobre a modalidade Convite Joel Niebuhr assevera que:

O procedimento na modalidade convite é bastante peculiar, dado que a Administração Pública expede carta-convite a três possíveis interessados do ramo pertinente ao objeto licitado, por efeito do que, como o próprio nome revela, os convidados a participarem do certame. (NIEBURH, 2015, p. 216)

O convite está conceituado no artigo 22, parágrafo 3º da lei 8.666/93, é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto,

cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas (BRASIL, 1993). Esta modalidade possui características únicas, conforme Maria Sylvia Zanella di Pietro,

É a única modalidade de licitação em que a lei não exige publicação de edital, já que a convocação se faz por escrito, com antecedência de 5 dias úteis (art. 21, § 2º, IV), por meio da chamada carta-convite. No entanto, a Lei nº 8.666/93 inovou ao permitir que participem da licitação outros interessados, desde que cadastrados e manifestem seu interesse com a antecedência de até 24 horas da apresentação das propostas. A medida contribui para aumentar o rol de licitantes, mas torna mais complexo um procedimento que se caracteriza e se justifica exatamente por sua maior simplicidade, decorrente do fato de que essa modalidade de licitação é cabível para os contratos de pequeno valor. (DI PIETRO, 2019, p. 820)

Seu valor estimado está descrito no artigo 23, inciso primeiro, alínea “a” da lei 8.666/93, ocorre quando há contratações com valor orçado entre R\$ 15.000,00 (quinze mil reais) à R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais), para serviços de engenharia e obras, e para serviços e compras de bens comuns com valor estimado para contratação de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) à R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) (BRASIL, 1993).

Acerca da impossibilidade de haver três licitantes do ramo aptos a participarem, Rafael de Oliveira assegura que

Excepcionalmente, quando for impossível a obtenção do número mínimo de licitantes, por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, a Administração apresentará as respectivas justificativas, hipótese em que não precisará renovar a licitação (art. 22, § 7.º). Nesse caso, se houver dois licitantes, a Administração selecionará a melhor proposta e formalizará o contrato. Caso exista apenas um licitante, a Administração efetivará a contratação direta. (OLIVIERA, 2015, p. 77)

Por tratar-se de uma modalidade mais prática e ágil, quanto aos seus procedimentos, é geralmente utilizada para aquisição de bens ou serviços necessários à manutenção e à continuidade dos serviços já prestados para o órgão requisitante.

1.2.4 LEILÃO

O Leilão tem como propósito a venda de bens móveis e semoventes com valores estimados em até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais), que não possuem utilidade à Administração Pública ou produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou à alienação de bens imóveis cuja aquisição tenha sido derivada de procedimentos judiciais. Devido à omissão da lei, Maria Sylvia Zanella di Petro afirma que

Nada diz a lei sobre bens semoventes; no Decreto-lei nº 2.300/86 era possível inferir, com maior tranquilidade, que a modalidade cabível era o leilão, porque o dispositivo a ele referente não fazia menção à modalidade de bem, se móvel ou imóvel, e havia exigência expressa de concorrência apenas para a alienação de imóveis. Na Lei nº 8.666/93 nada se diz quanto a esse tipo de bem, podendo, no entanto, ser-lhe aplicada a mesma regra que se refere aos bens móveis, já que os semoventes são, em regra, considerados uma espécie de bem móvel dotado de movimento próprio (como os animais), ao lado de outra modalidade que não tem essa característica. (DI PIETRO, 2019, p. 823)

Conforme o disposto no parágrafo 5º do artigo 22, da lei 8.666/93, leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação (BRASIL,1993). Sobre sua realização, Rafael de Oliveira destaca que

O leilão pode ser cometido a leiloeiro oficial ou a servidor designado pela Administração, exigindo-se o pagamento à vista ou no percentual estabelecido no edital, não inferior a 5%. Com a assinatura da respectiva ata lavrada no local do leilão, o bem será imediatamente entregue ao arrematante, o qual se obrigará ao pagamento do restante no prazo estipulado no edital de convocação, sob pena de perder em favor da Administração o valor já recolhido (art. 53, caput e § 2.º, da Lei em comento). (OLIVEIRA, 2015, p. 79)

A lei 9.074 de 07 de julho de 1995, que normatiza a outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos, também prevê a modalidade leilão como certame para a concessão de serviços públicos, onde em seu rol de artigos prevê,

Art. 27. Nos casos em que os serviços públicos, prestados por pessoas jurídicas sob controle direto ou indireto da União, para promover a

privatização simultaneamente com a outorga de nova concessão ou com a prorrogação das concessões existentes a União, exceto quanto aos serviços públicos de telecomunicações, poderá:

I - utilizar, no procedimento licitatório, a modalidade de leilão, observada a necessidade da venda de quantidades mínimas de quotas ou ações que garantam a transferência do controle societário;

...

Art. 29. A modalidade de leilão poderá ser adotada nas licitações relativas à outorga de nova concessão com a finalidade de promover a transferência de serviço público prestado por pessoas jurídicas, a que se refere o art. 27, incluídas, para os fins e efeitos da Lei nº 8.031, de 1990, no Programa Nacional de Desestatização, ainda que não haja a alienação das quotas ou ações representativas de seu controle societário. (BRASIL, 1995)

Assim como as demais modalidades apontadas no presente trabalho, o leilão deve ser constituído por meio de edital que deve ser levado ao conhecimento de todos, contudo antes da publicação do edital, deve a Administração estimar a valoração dos bens a serem leiloados, fazendo parte do edital suas características, avaliação, o local onde se encontram, forma de pagamento, além de definir o dia e o horário para abertura das propostas.

1.2.5 CONCURSO

O Concurso trata-se de modalidade licitatória específica, com a finalidade de classificar profissionais e o consequente pagamento de prêmio definidos em edital. Onde tal classificação é feita por seleção do trabalho realizada por uma comissão especial regularmente constituída, não obrigatoriamente composta por agentes públicos, que obtém dos requisitos estabelecidos em edital, como norte para examinar os trabalhos apresentados pelos concorrentes, objetivando escolher o vencedor. Para Rafael de Oliveira,

As regras do concurso são definidas por regulamento que deverá indicar: a qualificação exigida dos participantes, as diretrizes e a forma de apresentação do trabalho e as condições de realização do concurso e os prêmios a serem concedidos (art. 52, § 1.º, da Lei de Licitações). (OLIVEIRA, 2015, p. 78)

O Concurso é conceituado no parágrafo 4º do artigo 22 da lei 8.666/93, onde, é a modalidade de licitação realizada entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes em edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias (BRASIL,

1993).

Sua particularidade consiste na finalidade da contratação, onde busca-se trabalho técnico, científico ou artístico, conforme as regras estabelecidas em edital. Em seu procedimento, primeiramente entrega-se o trabalho pronto, que será examinado pela comissão competente e posteriormente há a classificação e a devida satisfação do prêmio, acerca da execução do objeto do concurso, seja ele processo, Maria Sylvia Zanella di Pietro, afirma que

De acordo com o artigo 52, § 2º, em se tratando de projeto, o vencedor deverá autorizar a Administração a executá-lo quando julgar conveniente, devendo ser observada também a norma do artigo 111. (DI PIETRO, 2019, p. 822)

1.3 LICITAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O administrador ao trabalhar com dinheiro público necessita de resguardar-se de todos os possíveis erros, pois estes acarretam gastos extras, e é intrínseco a sua função evitar o desperdício de recursos financeiros públicos. As licitações públicas são importantes meios de contenção dos gastos públicos, pois são controlados pelos critérios fixados na 8.666/1993, onde essa elenca como critérios de escolha da proposta: o menor preço, melhor técnica, técnica e preço, maior lance ou oferta. Onde destaca-se o critério mais utilizado para compras e serviços comuns o menor preço.

A licitação pública é subordinada a uma série de requisitos para sua celebração, e todos acarretam despesas. Estes gastos procedimentais devem ser levados em consideração no momento em que o administrador decide abrir um processo para realizar a compra pública, onde apresenta-se essencial a realização de uma pesquisa de preços hígida, com fontes confiáveis e preços de acordo com os praticados no mercado, e os demais custos envolvidos devem ser calculados com o preço das aquisições para mensurar a efetividade da licitação.

Sobre as despesas extras nos processos licitatórios, Paula Araújo e Renata Jesus afirmam que

Os custos de adaptação são os derivados dos efeitos surgidos devidos a eventos não planejados que afetam relações entre as partes envolvidas. Os custos de renegociação são incorridos da realização de esforços para renegociar e corrigir o desempenho das transações cujas características foram alteradas. (ARAÚJO; JESUS, 2018, p. 28)

Ao calcular o valor estimado da futura licitação, se faz necessário além da pesquisa de preços somar os possíveis valores extras a serem desembolsados pelos cofres públicos, e.g. publicações na imprensa oficial, eventuais atrasos no decorrer do processo e possível fracasso da compra almejada, este acarretando mais prejuízos ao erário, pois em caso de fracasso deve o processo ser relançado e assim havendo a necessidade de novos gastos com os requisitos já mencionados.

Acerca da economia realizada pelas licitações, Paula Araújo e Renata Jesus asseguram que:

O critério adotado para considerá-las eficazes ou não, em grande parcela dos processos licitatórios, foi a redução do preço homologado em comparação com o preço estimado no mercado. (WILLAMSON apud ARAÚJO; JESUS, 2018, p. 25)

Caso seja homologado na licitação valor abaixo do estimado, e seja efetiva a economia obtida no processo, são devolvidos os recursos financeiros economizados no processo licitatório em questão para seus respectivos fundos para serem aplicados em outros serviços para o melhor desenvolvimento do setor público, evitando o desnecessário gasto de dinheiro público.

Neste estudo, é pelo preço de referência que se verifica essa relação entre licitação pública e a economia na gestão pública. No entanto, no capítulo II será abordada a modalidade licitatória pregão e a fase interna essencial a todas as licitações públicas a pesquisa de preços, que lança diretamente reflexos no contexto da economia da gestão pública.

2 A MODALIDADE PREGÃO E O PAPEL DAS PESQUISAS DE PREÇOS NAS LICITAÇÕES PÚBLICAS

Este capítulo aborda a sexta modalidade licitatória utilizada pela Administração Pública, o Pregão, instituído em 2002 pelo Decreto 10.520, que visou a desburocratização dos processos licitatórios reduzindo os prazos, aumentando a competitividade e disputa, apresentando-se como o próprio princípio da isonomia. O pregão destacou-se ainda pela possibilidade de economia dos gastos públicos.

Será abordado também a fase interna que é crucial para todas as modalidades licitatórias, a Pesquisa de Preços. O processo licitatório inicia-se com a comprovação da necessidade de adquirir bens ou contratar serviços para atender as necessidades da Administração Pública. Em seguida faz-se necessário a produção do Termo de Referência e estimativa dos custos da futura contratação, mais conhecida como pesquisa de preços, que posteriormente é aprovada pelo gestor público. A pesquisa de preços é essencial para a instrução processual, pois a partir dela há a possibilidade de estimar o valor a ser levantado para a futura contratação.

2.1 PREGÃO

As modalidades licitatórias listadas no capítulo anterior, previstas na lei 8.666/1993, trouxeram consigo além das vantagens já mencionas, algumas desvantagens como a excessiva burocratização e a demora na execução das fases processuais e consequente celebração contratual. Prejuízos estes, decorrentes da grande quantidade de requisitos e longos prazos para a realização de seus atos e formalização de contratos decorrentes de tais processos licitatórios.

Como meio de desburocratização dos certames licitatórios, foi editada a lei 10.520 de 17 de julho de 2002, que ampliou o uso do Pregão à todas as esferas da governança, para a aquisição de bens e serviços comuns. A lei do Pregão visa dar maior eficiência dos processos licitatórios e a redução dos gastos operacionais, pois tal modalidade licitatória é vinculada ao critério de julgamento menor preço.

Esta modalidade também visa facilitar os procedimentos, reduzir o tempo de duração das fases processuais, ampliar a transparência e consequentemente aumentar a economia processual. Para Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo,

O pregão, em razão de suas características procedimentais, traz uma série de vantagens para a administração contratante, especialmente por constituir uma modalidade de licitação pouco complexa, possibilitando maior celeridade na contratação de bens e serviços comuns. Além disso, mediante a utilização do pregão, o valor final dos contratos tende a ser mais vantajoso para a administração, comparado àquele que ela obteria com a utilização das outras modalidades de licitação. (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 686)

Acerca do Pregão como nova modalidade licitatória, Marçal Justen Filho,

Configurar o pregão como uma modalidade licitatória significa adotar um novo procedimento para seleção da proposta mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia. Uma modalidade de licitação consiste em um procedimento ordenado segundo certos princípios e finalidades. O que diferencia uma modalidade de outra é a estruturação procedimental, a forma de elaboração de propostas e o universo de possíveis participantes. (JUSTEN FILHO, 2000, p. 10)

O Decreto federal nº 5.450/05, estabelece os procedimentos a serem utilizados para a realização do Pregão à distância, por meio de sistema de informática, com comunicação por meio da *internet*, amplamente conhecido como Pregão Eletrônico. Neste sentido, de acordo com o sistema *licitações-e*, utilizado pela Prefeitura Municipal de Teresina para realização de seus pregões eletrônicos, ao dispor acerca do modo que eles ocorrem afirma que:

Reunidos virtualmente, por meio de computadores conectados à Internet, em horário de referência (horário de Brasília) estabelecido em edital de convocação, o pregoeiro e os representantes dos fornecedores promovem negociação direta mediante oferecimento de propostas e lances sucessivos com valores sempre inferiores ao seu último lance que tenha sido registrado no Sistema, até a proclamação de um vencedor. (LICITAÇÕES-E, 2019, p. 6)

Sobre o Pregão eletrônico Joel Nieburh afirma que:

O procedimento a ser seguido na modalidade pregão é inovador e polêmico, destacando-se as seguintes medidas:

- a) os prazos são encurtados, por exemplo, entre a publicação do edital e a apresentação dos envelopes devem decorrer apenas oito dias úteis;
- b) em início realiza-se o julgamento das propostas para depois se analisar os documentos de habilitação, e apenas do melhor classificado, evitando inúmeras impugnações e recursos, bem como conferindo agilidade à licitação;
- c) o julgamento das propostas possui duas fases: na primeira, as propostas são apresentadas em envelope e por escrito; na segunda, os mais bem classificados podem renovar suas propostas oralmente, a fim de se obter redução no preço; e
- d) admite-se recurso apenas no final do procedimento, sendo que o recorrente deve manifestar sua intenção de fazê-lo na própria sessão, apontando, inclusive, os respectivos motivos. (NIEBURH, 2015, p. 218)

Maria Sylvia Zanella di Pietro, conceitua o Pregão como:

a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública. O § 1º do artigo 2º da Lei nº 10.520/02 permite que o pregão seja realizado por meio da utilização de recursos de tecnologia de informação, nos termos de regulamentação específica. (DI PIETRO, 2019, p. 823)

O Pregão destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, sendo estes conceituados no artigo 1º, parágrafo único, da lei 10.520/02, consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (BRASIL, 2002).

Esta modalidade possui características específicas que viabilizam a economia dos preços dos contratos públicos, onde suas propostas verbais, a possibilidade de renegociação e o amplo leque de concorrentes, acarretam vantagens à Administração quanto à redução de preços. A não exigência de habilitação prévia, também agrega vantagens ao erário, pois o não enquadramento do licitante aos requisitos exigidos em edital culminam em sanções e restrições à empresa.

Em setembro 2019 o pregão foi novamente normatizado pelo Decreto Federal nº 10.024/2019 que tem por escopo a regulamentação do pregão eletrônico, para aquisição de bens e serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da Administração Pública Federal (BRASIL, 2019). Tais alterações visam uniformizar os processos licitatórios e ampliar o rol de participantes das licitações que utilizam recursos federais.

Este novo decreto exige a utilização do pregão eletrônico ou da dispensa eletrônica, para as compras da administração direta, autarquias, fundações e fundos especiais federais, e que utilizam recursos provenientes da União. Conforme o disposto no artigo 1º, parágrafo 3º do decreto 10.024/2019, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns pelos entes federativos, com a utilização de recursos da União decorrentes de transferências voluntárias, tais como convênios e contratos de repasse, a utilização da modalidade de pregão, na forma eletrônica, ou da dispensa eletrônica será obrigatória, exceto nos casos em que a lei ou a regulamentação específica que dispuser sobre a modalidade de transferência

discipline de forma diversa as contratações com os recursos do repasse (BRASIL, 2019).

O decreto 10.024/2019, foi regulamentado pela Instrução Normativa nº 206, de 18 de outubro de 2019, que demanda a utilização obrigatória da utilização do Pregão Eletrônico envolvendo recursos federais, e dispõe que a partir de 3 de fevereiro de 2020, para os Municípios acima de 50.000 (cinquenta mil) habitantes e entidades da respectiva administração indireta, sendo esta norma aplicável ao Município de Teresina, onde a observância quanto a efetividade do pregão eletrônico já encontra-se consolidada, sendo esta modalidade licitatória a segunda mais utilizada nos processos de compras públicas realizadas pelo setor de compras e serviços comuns da Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos – SEMA e Fundação Municipal de Saúde – FMS.

Os princípios inerentes ao Pregão, encontram-se dispostos no Caput do Art. 2º do Decreto 10.024/2019, onde, o pregão, na forma eletrônica, é condicionado aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa, do desenvolvimento sustentável, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade e aos que lhes são correlatos (BRASIL, 2019).

2.2 A PESQUISA DE PREÇOS NOS PROCESSOS LICITATÓRIOS

A lei 8.666/1993, cita por várias vezes a estimativa de custos como norte procedimental necessário à realização das licitações públicas, devido ao seu caráter fundamental, pois além de proporcionar o custo estimado do objeto da licitação, torna possível a fixação de preço de referência, valor máximo admitido para a aquisição do objeto a ser licitado. A pesquisa é sempre realizada pelo órgão demandante do processo licitatório a que se destina. Para Joel Niebuhr

O orçamento daquilo que se está licitando é ato fundamental para a condução de todo processo, especialmente para proceder ao controle dos preços propostos à Administração, se excessivos ou inexequíveis. Sem o orçamento, sem saber quanto custa o que se está licitando, a Administração não dispõe de elementos para realizar tais controles e, por consequência, passa a aceitar quaisquer tipos de valores, em detrimento ao interesse público. (NIEBUHR, 2015, p. 295)

Sobre a Pesquisa de Preços, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo lecionam que:

O valor estimado da licitação para registro de preços deve ser determinado mediante ampla pesquisa de mercado, realizada pelo órgão gerenciador, obrigatoriamente antes do certame. (ALEXANDRINO; PAULO, 2016, p. 743)

Ronni Charles, trata acerca da função da pesquisa de mercado como:

A identificação deste valor médio de mercado (relativo), como função principal da pesquisa de preços, pode auxiliar a Administração em diversas situações, entre elas: o planejamento da contratação/licitação, a decisão de prorrogação (renovação) contratual ou mesmo a negociação dos preços com o fornecedor já contratado (CHARLES, 2013, p. 4).

O inciso V do artigo 15 da lei 8.666/93 assegura que as compras, sempre que possível, deverão balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública. Este artigo também estabelece que o registro de preços deve ser sempre precedido de ampla e hígida pesquisa de mercado, visando equiparação com os valores praticados no mercado (BRASIL, 1993).

O artigo 15 ainda estabelece em seu respectivo §6º, que qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade com o preço vigente no mercado, coibindo assim superfaturamento ou inexecuibilidade de preços, ambos prejudiciais ao poder público (BRASIL, 1993). Cabe ressaltar que a lei de licitações visa resguardar-se de possíveis erros, pois estes refletem a inobservância dos princípios constitucionais atribuídos à Administração Pública.

Neste sentido, a referida lei elenca no caput de seu artigo 40 e respectivo inciso X os requisitos obrigatórios integrantes do edital, assim como a fixação do critério de aceitabilidade dos preços e o valor máximo aceito pela Administração Pública para a futura compra (BRASIL, 1993). A pesquisa de preços apresenta-se intrínseca à instrução processual:

Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

X - o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvado o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

(...)

§ 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

(...)

II - orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários; (BRASIL, 1993)

O valor da licitação, portanto, deve ser determinado no início da fase interna do processo licitatório, pois a partir dele há a captação de recursos necessários para custear a realização do certame licitatório, importante salientar a relevância da adoção do preço máximo a ser admitido pela Administração, pois este critério reduz o risco de realização de compras superfaturadas. Sobre o tema o Tribunal de contas da União dispõe que:

Estimativa do valor da contratação é o principal fator para escolha da modalidade de licitação a ser adotada, exceto quanto à concorrência ou ao pregão, que podem ser utilizados independentemente do valor a ser contratado.

Essa estimativa também tem por finalidade, especialmente:

- verificar se existem recursos orçamentários suficientes para o pagamento da despesa com a contratação; e
- servir de parâmetro objetivo para julgamento das ofertas apresentadas.

Na hipótese de objeto divisível, a estimativa total da licitação deverá considerar a soma dos preços unitários multiplicados pelas quantidades dos itens, etapas ou parcelas etc. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p. 86)

A lei 8.666/1993 uniformiza, ainda, o procedimento a ser observado durante a pesquisa de preços, em seu artigo 43, inciso IV, verificação da conformidade de cada proposta com os requisitos do edital e, conforme o caso, com os preços correntes no mercado ou fixados por órgão oficial competente, ou ainda com os constantes do sistema de registro de preços, os quais deverão ser devidamente registrados na ata de julgamento, promovendo-se a desclassificação das propostas desconformes ou incompatíveis (BRASIL, 1993)

Este inciso, trata-se do princípio da estrita vinculação ao instrumento convocatório, e como o título descreve, este princípio apresenta-se literal quanto à obrigatoriedade da observância aos requisitos estabelecidos do corpo editalício, pois este, nada mais é do que as regras a serem seguidas em todas as fases do certame licitatório.

O decreto federal nº 7.892/2013, que regulamenta o Sistema de Registro de Preços, também faz menção ao instituto da pesquisa de mercado, e dispõe em seu artigo 5º, inciso IV, que deve-se realizar pesquisa de mercado para identificação do valor estimado da licitação e consolidar os dados das pesquisas de mercado realizadas pelos órgãos e entidades participantes (BRASIL, 2013). Concomitantemente em seu artigo nº 9, inciso XI, afirma que se faz necessário a realização periódica de pesquisa de mercado para comprovação da vantajosidade (BRASIL, 2013).

A lei 10.520/2002, ao dispor em seu artigo 3º sobre as fases preparatórias do pregão cita o orçamento, confirmando a importância de tal procedimento para todas as modalidades licitatórias. O Ministério do Planejamento e Gestão editou Instruções Normativas visando a uniformização e aprimoramento das pesquisas de preços realizadas por órgãos e entidades públicas, o que proporciona uma compra ou contratação de serviço sem ônus adicionais para a Administração Pública.

A pesquisa de preços é feita conforme os parâmetros inicialmente elencados pela Instrução Normativa nº 05 do Ministério do Planejamento, posteriormente tais disposições foram alteradas em 2017 pela Instrução normativa nº 3, editada pelo referido ministério, onde elenca quatro formas para realizar a pesquisa de preços

Art. 2º A pesquisa de preços será realizada mediante a utilização dos seguintes parâmetros:

I - Painel de Preços, disponível no endereço eletrônico <http://paineldepregos.planejamento.gov.br>;

II - contratações similares de outros entes públicos, em execução ou concluídos nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores à data da pesquisa de preços;

III - pesquisa publicada em mídia especializada, sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenha a data e hora de acesso; ou

IV - pesquisa com os fornecedores, desde que as datas das pesquisas não se diferenciem em mais de 180 (cento e oitenta) dias. (BRASIL, 2017)

Durante seu procedimento podem ser utilizados mais de uma das formas de pesquisa de preços descritas nos dos incisos supracitados, onde, conforme §1º, do mesmo artigo, os parâmetros previstos nos incisos deste artigo poderão ser utilizados de forma combinada ou não, devendo ser priorizados os previstos nos incisos I e II e demonstrada no processo administrativo a metodologia utilizada para obtenção do preço de referência (BRASIL, 2017).

A metodologia para obtenção do valor apurado na pesquisa de preços é feita de acordo com as orientações dispostas na Instrução Normativa Nº 3, ficando o critério de escolha dentre o rol apresentado facultado ao servidor que produz a referida pesquisa, conforme transcrito *in verbis*,

§2º Serão utilizadas, como metodologia para obtenção do preço de referência para a contratação, a média, a mediana ou o menor dos valores obtidos na pesquisa de preços, desde que o cálculo incida sobre um conjunto de três ou mais preços, oriundos de um ou mais dos parâmetros adotados neste artigo, desconsiderados os valores inexecutáveis e os excessivamente elevados.

§3º Poderão ser utilizados outros critérios ou metodologias, desde que devidamente justificados pela autoridade competente.

§4º Os preços coletados devem ser analisados de forma crítica, em especial, quando houver grande variação entre os valores apresentados.

§5º Para desconsideração dos preços inexecutáveis ou excessivamente elevados, deverão ser adotados critérios fundamentados e descritos no processo administrativo.

§6º Excepcionalmente, mediante justificativa da autoridade competente, será admitida a pesquisa com menos de três preços ou fornecedores." (BRASIL, 2017)

No âmbito da Administração Pública Municipal Teresinense dentro dos processos analisados para o trabalho em questão, verificou-se que em todos os processos de compras finalizados no primeiro semestre de 2019 na SEMA, a realização da pesquisa de preços foi feita com no mínimo três fornecedores locais. Tal pesquisa deu-se a partir de solicitação por escrito enviada aos fornecedores, tendo estes fornecedores prazo determinado para enviar as suas propostas, onde sobre o valor do produto é incluso o valor referente à entrega do objeto almejado. Acerca da formação do preço, o Tribunal de Contas da União, afirma que

Preço estimado é um dos parâmetros de que dispõe a Administração para julgar licitações e efetivar contratações. Deve refletir o preço de mercado, levando em consideração todos os fatores que influenciam na formação dos custos. (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p. 86)

O Decreto 10.024/2019 dispõe em seu artigo 3º, alínea a, os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações: [...] 2. o valor estimado do objeto da licitação demonstrado em planilhas, de acordo com o preço de mercado (BRASIL, 2019). Neste sentido o Governo Federal visou a uniformização do conceito de valor estimado e a reafirmação

de sua importância quanto ao sustentáculo da aferição dos custos da licitação por parte da Administração.

2.3 FIXAÇÃO DO PREÇO DE MERCADO COMO VALOR MÁXIMO ADMITIDO NAS LICITAÇÕES

A conceituação e distinção do preço de mercado e do preço máximo não se encontra disposta na legislação brasileira, sendo elas realizadas pelos órgãos controladores e doutrina especializada, onde Joel de Niebuhr os distingue

A propósito, não se confunda orçamento ou preço estimado e preço máximo. Trata-se de duas coisas diferentes, com funções e efeitos diferentes. Em síntese, o preço máximo opera como condição preestabelecida no edital para as propostas. Aquelas que, consignar empresa acima do máximo estipulado devem ser desclassificadas de plano, sem necessidade de maiores justificativas. Já o preço estimado não agrega tamanha força. Trata-se de mera referência, de estimativa da Administração do quanto ela planeja desembolsar como com o contrato, prestando se orientar a formulação das propostas por parte dos licitantes, sem autorizar qualquer espécie de sanção ou a desclassificação daquelas propostas que consignarem preços superiores a ele. (NIEBUHR, 2015, p. 295)

O Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, define preço de referência como o maior valor aceitável para a aquisição/contratação (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2017). Nessa perspectiva, o valor estimado amolda-se como orientação para a proposta de preços, já o preço de referência, ou valor máximo, trata-se de limite de preço aceitável, sendo determinado pela administração e expresso no texto editalício.

A fixação do preço de máximo é alvo de controvérsias no meio administrativo, pois ao passo que pode ser utilizado pela Administração como meio de inibir o superfaturamento nas compras públicas, pode também, a partir de uma pesquisa de preços equivocada, fixar valores acima ou abaixo dos praticados no mercado, o que, consequentemente, tornaria o preço de referência superfaturado ou inexecutável.

Acerca da fixação do preço máximo, Franklin Brasil ensina que

O preço máximo pode ser igual ao preço estimado. Basta o edital assim o definir. Nesse caso, a divulgação no edital é obrigatória, mesmo no Pregão, por se tratar de critério de aceitabilidade (Acórdãos TCU 392/2011-P, 2.166/2014-P e 7.213/2015-2C). Assim, qualquer proposta acima da referência deve ser desclassificada. (BRASIL, 2015, p. 11)

Como medida de inibição destes procedimentos errôneos, é feita a realização periódica de pesquisa de preços, para atualizar os valores, adequando-os aos usuais no mercado. Contudo o valor obtido com a pesquisa de mercado não é absoluto, pois pode ocorrer que a pesquisa contenha erros e os valores apresentem-se superiores ou inexequíveis, e podem ser realmente ser comprovados ao fim da realização do certame.

Em relação a fixação do preço máximo, Niebuhr explana que

O preço máximo constitui mera faculdade, na forma do inciso X do art. 40 da Lei nº 8.666/93, isto é, a Administração estabelece preço máximo no instrumento convocatório se quiser. Nada impede que o preço estimado seja considerado também preço máximo, desde que o instrumento convocatório assim o prescreva. (NIEBUHR, 2015, p. 295)

Acerca do tema o Tribunal de Contas da União tem defendido que em regra, os editais de pregão devem contemplar orçamento detalhado e critérios de aceitabilidade de preços unitários e global, admitida sua dispensa, motivadamente e considerando os riscos e benefícios da medida, no caso de objetos complexos, com alto grau de incerteza em sua definição e/ou características muito peculiares de mercado. (Acórdão 2547/2015-Plenário)

O Decreto nº 10.024/2019 trata a respeito do preço máximo no *caput* de seu artigo 15, onde, o valor estimado ou o valor máximo aceitável para a contratação, se não constar expressamente do edital, possuirá caráter sigiloso e será disponibilizado exclusiva e permanentemente aos órgãos de controle externo e interno (BRASIL, 2019). Devendo, portanto, estar previsto no edital do certame.

O Tribunal de Contas do Estado do Piauí – TCE PI, com a atualização no sistema, tem admitido nas finalizações dos processos licitatórios valores iguais, menores ou 10% maiores que os preços apurados a partir das pesquisas de mercado. A aceitação de valores até 10% maiores que os computados na pesquisa de mercado só é aceita pelo órgão controlador se a Administração devidamente justificar sua aceitação, ficando o julgamento a critério do TCE, podendo não ser aceito pelo mesmo.

No capítulo 3 tem-se a análise dos dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos – SEMA relativo ao seu desempenho nas licitações finalizadas no primeiro semestre de 2019. Dados estes essenciais para a

realização do presente trabalho, pois demonstram a aplicação fática do conteúdo estudado.

3 LICITAÇÕES REALIZADAS NA PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA

A Prefeitura Municipal de Teresina por meio de sua Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos – SEMA, realiza os processos licitatórios de todos os seus órgãos. Os dados de tais processos, são contabilizados pela Plataforma de Controle dos Processos Licitatórios (CONPROLI), onde encontram-se informações de processos finalizados e em andamento.

Este capítulo trata-se da análise dos dados referentes aos processos licitatórios destinados a compras e serviços comuns na modalidade pregão eletrônico finalizados no período de janeiro a junho de 2019, disponibilizados na Plataforma CONPROLI, visando apurar a economia gerada por tais processos e qual impacto gerado por esta economia para a receita da Prefeitura Municipal de Teresina no ano em questão.

3.1 BREVE HISTÓRICO DO SETOR DE LICITAÇÕES DA SEMA

A Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos – SEMA, secretaria integrante da Prefeitura Municipal de Teresina – PMT, através de suas Comissões permanentes de licitação Compras e Serviços, Obras I, Obras II e Obras III, realiza todos os processos licitatórios públicos municipais demandados por todas as secretarias que compõem a Prefeitura de Teresina, sendo eles e.g.: SDR; SDU Sul, Sudeste, Centro/Norte e Leste; STRANS; FMC; FMS; FWF; IPMT; SEMA; SEMDEC; SEMDUH; SEMEC; SEMEL; SEMEST; SEMF; SEMGOV e SEMCASPI.

O setor responsável pelas realizações das licitações é composto pelo o Coordenador da Central de Licitações e Contratos, João Emílio Lemos Pinheiro, suas Comissões permanentes de Licitações, tendo cada uma, presidente, pregoeiros e respectiva equipe de apoio de licitação, seus atos são homologados pelo Secretário de Administração e Recursos Humanos, Raimundo Nonato Moura Rodrigues.

A SEMA tem como missão formular e executar as políticas e diretrizes nas áreas de recursos humanos, modernização administrativa, patrimônio, controle de gestão (contratos administrativos), licitações e acervo arquivístico. Criar novos cargos de técnico de nível superior e assistente técnico administrativo na Administração Direta. Promover oficinas e cursos para qualificação e valorização dos servidores (SEMA, 2019).

É grande sua relevância para o desenvolvimento das atividades públicas municipais, pois as licitações realizadas, fomentam os órgãos municipais com produtos, bens e serviços terceirizados, consequentemente, melhorando o desempenho dos serviços públicos e a eficiência de tais órgãos.

3.2 ANÁLISE DOS DADOS REFERENTES ÀS LICITAÇÕES REALIZADAS PELA SEMA NO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2019.

O sistema *CONPROLI* é a plataforma desenvolvida pela Empresa Teresinense de Processamento de Dados – PRODATER, órgão componente da Prefeitura de Teresina, juntamente com a Procuradoria Geral do Município, Controladoria Geral do Município e com as Comissões de Licitação. Tal sistema foi desenvolvido para proporcionar atualização e celeridade no tocante ao controle dos processos licitatórios realizados pela Prefeitura de Teresina.

Esta plataforma pode ser utilizada por servidores municipais para acompanhamento das fases das licitações, onde há a possibilidade de pesquisar os dados acerca dos processos em andamento ou finalizados, dispondo ainda de gráficos que são atualizados automaticamente, conforme as alterações realizadas no sistema. O *CONPROLI* é uma importante ferramenta para a celeridade processual, pois além de fornecer dados das licitações, contribui para o aperfeiçoamento e eficiência do serviço público municipal.

Os pregões eletrônicos da Prefeitura de Teresina, são realizados por meio do sistema *Licitações-e*, desenvolvido pelo Banco do Brasil, onde, segundo as orientações disponibilizadas pelo próprio sistema ao ente comprador, são elencados alguns de seus benefícios, dentre eles, e.g. garantia de transparência; agilidade na prescrição de bens e serviços; segurança; otimização de recursos; realização de cotações barra Registro de preços; integração de sistemas; certificação e atendimento dos usuários; redução de custos fornecedores impactando diretamente os preços ofertados; e inibição a formação de cartéis (LICITAÇÕES-E, 2019).

Neste sistema o processo engloba três fases simplificadas, onde segundo sua cartilha de instruções aos compradores:

O processo envolve três fases:

Pré-negociação: o cliente promotor da compra inclui o edital (instrumento convocatório que estabelece condições de participação na licitação) no

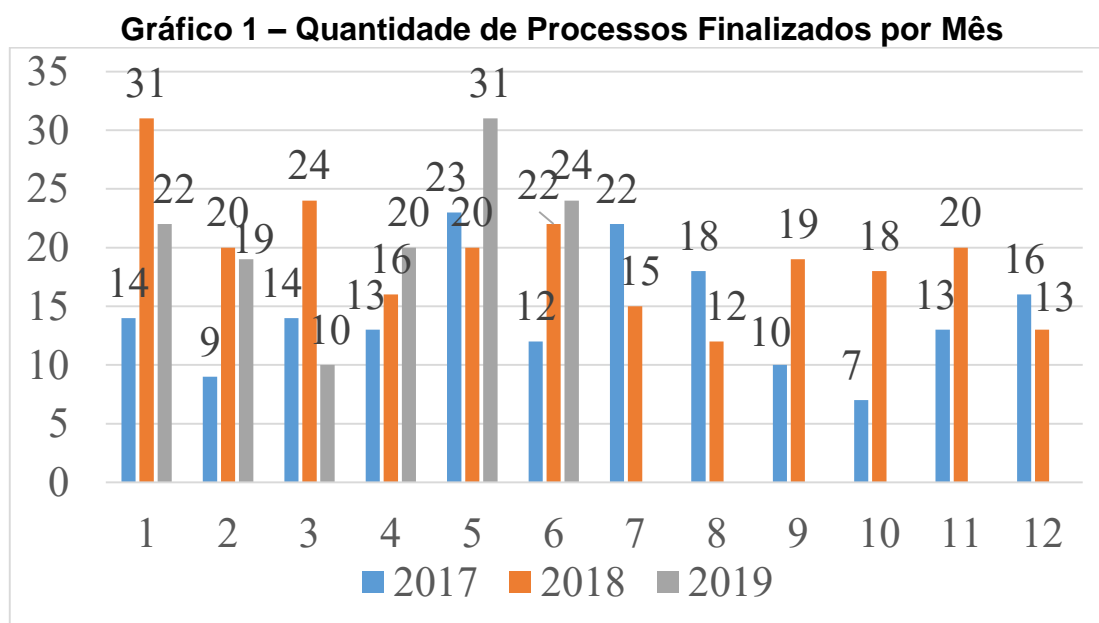
sistema Licitações-e e nomeia um funcionário responsável pela condução do processo eletrônico;

Negociação: os fornecedores credenciados e portadores de chave e senha de acesso participam, via Internet, incluindo propostas, ofertando lances e contraoferta no prazo determinado pelo edital;

Fechamento: após o encerramento do prazo estipulado no edital, o cliente promotor da compra homologa o vencedor e encerra a disputa. As demais atividades são realizadas entre o cliente comprador e o fornecedor vencedor, através dos tradicionais meios de comunicação. (LICITAÇÕES-E, 2019, p. 5, 6)

No ano de 2019 a modalidade Pregão Eletrônico 2019 foi utilizada em aproximadamente 38% das licitações realizadas pela SEMA, conforme dados apresentados no desempenho anual produzido pela Central de Licitações e Contratos – CLC. Os benefícios dos pregões eletrônicos conforme mencionado alhures, causam impactos diretos na eficiência dos serviços públicos municipais, o que justifica sua ampla utilização.

Outra modalidade muito utilizada pela SEMA no primeiro semestre de 2019 foi a Concorrência Pública, realizada na maior parte das vezes para as licitações de obras públicas e serviços de engenharia no âmbito municipal teresinense, justificável por ser a modalidade padrão de licitação pública instituída pela lei nº 8.666/93. A CLC, disponibilizou dados referentes ao desempenho de suas comissões de licitação referente aos anos de 2017 a 2019 onde é feito um comparativo entre as informações de cada ano.



Fonte: Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos – SEMA (2019).

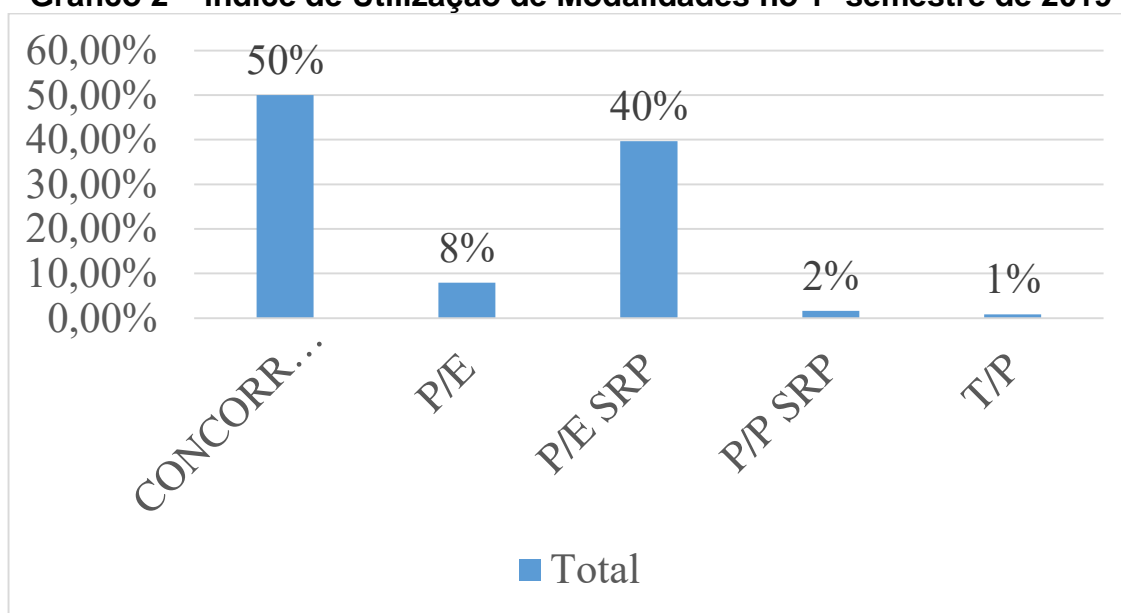
Conforme dados apresentados no gráfico 1 relativo à quantidade de processos finalizados por mês, verifica-se que no primeiro semestre de 2019, somente na SEMA, foram finalizados 126 processos licitatórios, sendo eles das modalidades concorrência pública, pregão presencial sem e com sistema registro de preços, tomada de preços, e pregão eletrônico sem e com sistema registro de preços.

Ao comparar os dados obtidos nos anos anteriores, para o mesmo período constata-se, que no ano de 2017 foram finalizados 85 certames, e no ano de 2018 foram finalizados 133 processos licitatórios. É significativo o aumento do número de finalizações entre os anos de 2017, 2018 e 2019, onde apesar de a quantidade de processos demandados ser maior, devem ser levados em consideração, ainda, os processos remanescentes dos anos anteriores, o que influencia na quantia economizada no ano subsequente.

A rapidez e a quantidade de finalizações, também, refletem a eficiência da Administração pública e geram impactos diretos na economia municipal, pois conforme afirma Maria Sylvia Zanella di Petro,

O que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELLES apud DI PIETRO, 2019, p. 243)

Gráfico 2 – Índice de Utilização de Modalidades no 1º semestre de 2019



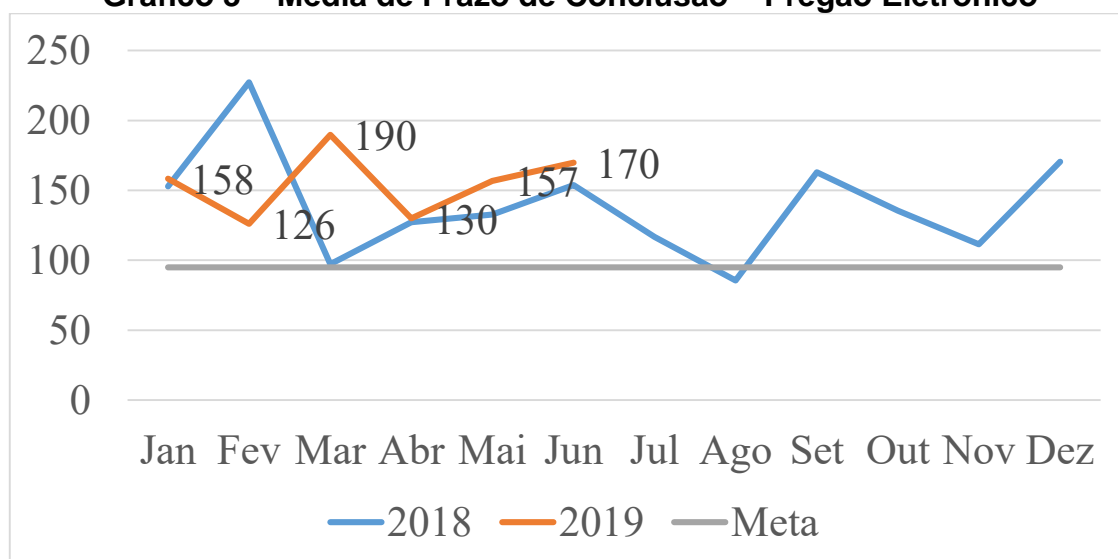
Fonte: Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos – SEMA (2019).

Segundo análise realizada acerca do índice de utilização de modalidades utilizadas no primeiro semestre de 2019 (Gráfico 2), constata-se que a modalidade concorrência pública foi utilizada em 50% dos processos finalizados e a modalidade pregão eletrônico foi utilizada em 48% destes certames, sendo incluídos neste cálculo tanto os pregões eletrônicos submetidos ao sistema de registro de preços, como não.

Nesta perspectiva destaca-se, a grande quantidade de pregões eletrônicos, confirmando o exposto no presente trabalho sobre suas vantagens, onde o mesmo agrega benefícios em relação à transparência, celeridade e eficiência da Administração Pública Municipal. Sobre a utilização do pregão eletrônico Adriana da Silva Pozzi (2011) o Pregão eletrônico potencializa as vantagens do Pregão presencial devido à sua universalização, facilidade de acesso e maior transparência nos atos do certame. Pressupõe o acesso dos cidadãos às informações públicas, sobre as compras governamentais, permitindo que estes cidadãos possam acompanhar as aquisições em tempo real, via internet, de qualquer lugar do país, mostrando a transparência do processo.

Acerca da utilização da Concorrência, conforme mencionado anteriormente, ocorre por ser a modalidade padrão estabelecida pela lei nº 8.666/1993, e conforme Rafael Carvalho Oliveira, em determinados casos, a lei exige a concorrência em razão da natureza do futuro contrato, independentemente de seu respectivo valor (OLIVEIRA, 2015). Sendo esta modalidade utilizada em sua maioria pelas comissões de obras.

Gráfico 3 – Média de Prazo de Conclusão – Pregão Eletrônico

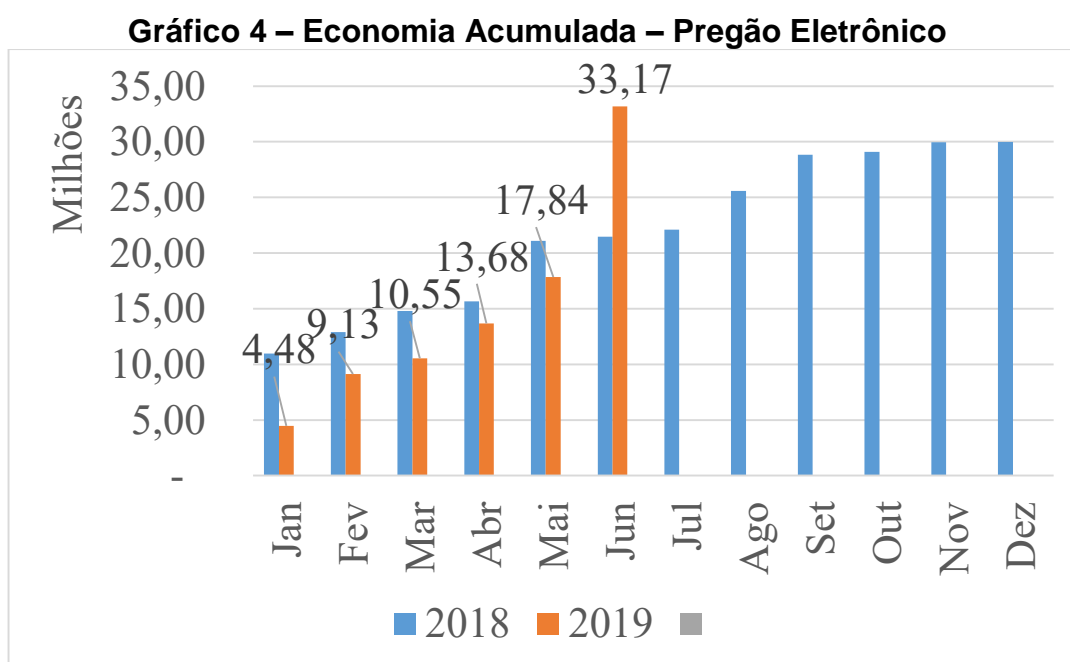


Fonte: Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos – SEMA (2019).

O prazo de conclusão das licitações públicas, assim como a quantidade de processos finalizados, está diretamente relacionado aos princípios da celeridade e da eficiência da Administração Pública, e da modernização da Administração como um todo, onde acerca do tema, a modernização o Plano Diretor do ano de 1995 dispõe que:

Se quisermos avançar na adoção de formas modernas de gestão pública, é imprescindível, também, que os servidores passem a ter uma nova visão de seu papel, pois é no dia a dia do exercício das funções públicas que a mais profunda e verdadeira reforma vai realizar-se. (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1995, p. 11)

Conforme as informações contidas no gráfico 2 verifica-se que o prazo de conclusão dos seis primeiros meses de 2019 distanciaram-se da meta de 100 dias, estabelecida pela própria SEMA, perfazendo uma média semestral de aproximadamente 155 dias para a finalização de seus processos. Esta média superior à quantidade estipulada reflete diretamente à complexidade dos objetos a serem licitados, onde se confirmada essa hipótese, é necessário cuidado redobrado ao percorrer as fases processuais, e dos procedimentos que envolvem as fases de impugnações, recursos e envios dos autos processuais aos órgãos demandantes das licitações, procedimentos aos quais as licitações públicas estão sujeitas.



Fonte: Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos – SEMA (2019).

Em entrevista concedida ao *site* da SEMA, o coordenador da CLC João Emílio Lemos Pinheiro (2019) explica que “Nos últimos anos, estamos reforçando o uso do pregão eletrônico para licitações de compra. Esta modalidade se destaca por ampliar o leque de empresas interessadas em concorrer à licitação, favorecendo a ampla concorrência e aumentando a economicidade para o município. Além de ser uma ferramenta transparente, segura e eficiente”.

Nesse sentido, o impacto gerado na economia gerada pelos pregões no ano de 2019 em detrimento ao ano de 2018, é grande, pois somente no primeiro semestre de 2019 foram economizados R\$33,17 milhões de reais e no mesmo período de 2018 foram economizados aproximadamente R\$21 milhões de reais. Sobre o tema, Adriana Silva Pozzi, dispõe que

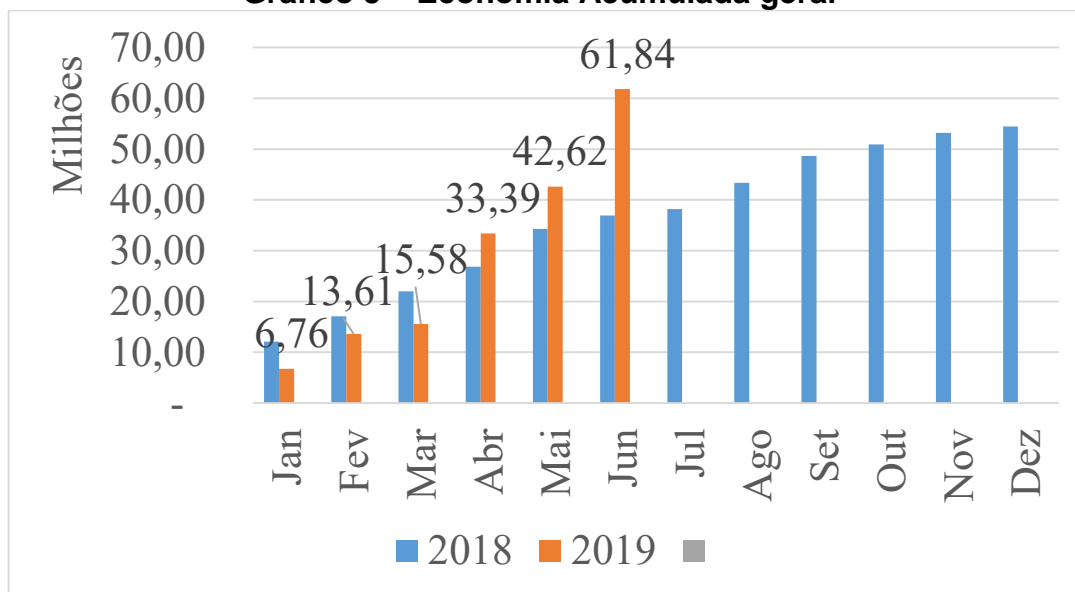
Uma organização pública forma-se por diversas razões e interesses, porque é dirigida para atender às necessidades da população. Ela permite aos seus dirigentes desenvolver projetos, realizar atividades, superar obstáculos, controlar seu ambiente, por meio da especialização as tarefas, da coordenação e do uso inteligente dos recursos. A organização pública pode, assim, fazer mais do que um governo sozinho faria. (SANTOS apud POZZI, 2011, p. 19)

Sobre os benefícios gerados pela utilização do pregão eletrônico, ainda segundo Adriana Pozzi (2011), diminuição dos prazos de conclusão dos procedimentos licitatórios; vantajosidade econômica dos recursos nas contratações que são viabilizadas por meio do uso do pregão, com uma redução de custos administrativos; maior credibilidade em âmbito interno e externo às contratações públicas e aos certames licitatórios, devido a sua transparência e celeridade; maior incentivo à competitividade e à ampliação da disputa entre fornecedores com o uso do pregão, há um avanço no tempo despendido entre a publicação do edital e a finalização do certame licitatório, com significativa redução no prazo de conclusão das compras, restando comprovado que o IOC vem obtendo grande êxito, quanto ao aspecto temporal, nas contratações advindas do uso do pregão.

Assim, através da necessidade constante de atualização por parte dos governos, para adequarem-se às necessidades da sociedade em geral, portanto a atualização e eficiência adquiridas com o uso dos pregões beneficia a sociedade em geral, por conta de sua maior rapidez em detrimento às demais modalidades

licitatórias, sendo justificável o aumento de sua utilização por parte da Administração Pública.

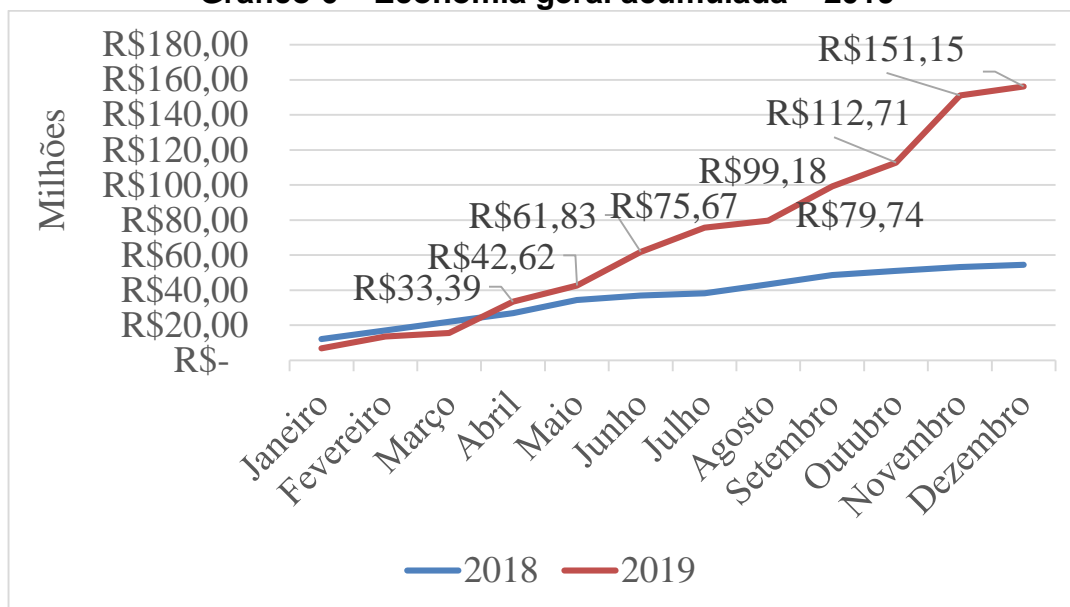
Gráfico 5 – Economia Acumulada geral



Fonte: Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos – SEMA (2019).

A economia gerada no primeiro semestre de 2019, apresentada pelo gráfico 5, onde demonstra o montante poupado nos processos licitatórios e o gráfico 4 apresenta a economia proporcionada apenas pela modalidade pregão, o qual representa aproximadamente 53,6% da economia geral para o mesmo período, mostrando sua significativa contribuição para a redução de gastos públicos.

A redução de gastos proporcionada no ano de 2019, influenciam também na quantidade de processos a serem abertos no ano subsequente, pois, sendo atendidas as demandas com grande economia, de acordo com os parâmetros exigidos por lei, permite a abertura de outros processos com o valor economizado, melhorando assim os serviços desenvolvidos pela Administração Pública.

Gráfico 6 – Economia geral acumulada – 2019

Fonte: Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos - SEMA (2019).

A comparação da economia geral acumulada entre os anos de 2018 e 2019 apresentadas pelo gráfico 6, aponta grande aumento do valor economizado no ano de 2019, devido ao aumento expressivo na quantidade de processos finalizados, sendo que no ano de 2018 foram finalizados 230 processos licitatórios e em 2019 foram finalizados 309 processos licitatórios.

Sobre esse aumento, João Emílio Lemos Pinheiro (2019) coordenador da CLC, em entrevista cedida ao site da SEMA, justifica que “A Prefeitura está licitando mais, sobretudo devido à entrada de recursos federais e de financiamentos concedidos pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina e do Banco do Brasil. Estes recursos nos permitem licitar obras maiores, como a de implantação da infraestrutura do Parque Floresta Fóssil, que foi licitada em quase R\$ 15 milhões”.

Nessa perspectiva, conforme os números apontados no gráfico 6, durante o ano de 2018 foi economizado pela SEMA, em todas as licitações realizadas, aproximadamente R\$ 60 milhões de reais e no ano de 2019 o valor total economizado nos certames realizados perfaz R\$156,18 milhões de reais. Valor este repassado por fundos nacionais ou do tesouro municipal, os quais são devolvidos, caso haja economia, aos cofres públicos para serem aplicados em outros serviços desempenhados pela Administração Pública.

Neste sentido, no ano de 2019 a SEMA obteve resultados positivos, pois mesmo com o aumento na quantidade de Licitações finalizadas em 2019, o valor

economizado foi de grande relevância para os cofres públicos, confirmando a eficácia do pregão eletrônico, o que resultou em grande avanço pois em equiparação ao ano anterior, foram economizados a mais no ano de 2019 aproximadamente R\$ 95 milhões de reais, acarretando grandes benefícios ao bem-estar da população teresinense ao aprimorar os serviços públicos municipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As licitações públicas possuem grande relevância para as celebrações dos contratos públicos e devem ser realizadas em consonância com os princípios inerentes à Administração Pública, os quais de fato proporcionam avanços à governança. Tais princípios resguardam a Administração de possíveis erros durante a realização dos processos licitatórios.

A lei de licitações prevê em seu artigo nº 22, cinco modalidades licitatórias, que possuem ritos e prazos próprios, tendo como finalidade a compra pública e a economia dos recursos financeiros públicos. Contudo tais modalidades também atribuíram morosidade aos certames, dessa forma, o pregão surgiu para atualizar as licitações públicas, podendo ele ser realizado eletrônico ou presencialmente, tendo como critério de julgamento o menor preço. Em 2019 o pregão passou por uma atualização em suas normas, alteradas pelo decreto nº 10.024/2019, onde vinculou a utilização dos recursos financeiros federais à sua utilização, chamando atenção à relevância do pregão eletrônico e suas vantagens elencadas no trabalho em questão.

Acerca da pesquisa de preços realizada para instrução do processo licitatório, importante para a determinação do valor estimado da futura contratação, há a necessidade de rigoroso controle durante seu procedimento, pois caso a pesquisa contenha erro, e o valor apurado seja menor ou maior, esta acarreta desperdício dos recursos financeiros públicos.

Conforme os dados dos processos licitatórios disponibilizados pela SEMA acerca de seu desempenho nos anos de 2018 a 2019, foi constatado que a contribuição econômica proporcionada pelos processos licitatórios finalizados no ano de 2019, em destaque para os pregões, pois sua aplicabilidade representaram 53,6% economia gerada no primeiro semestre do mesmo ano. Destacando-se neste rol, os pregões eletrônicos, grandes responsáveis pelo aumento da economia de recursos públicos por parte da Administração Municipal.

Considerando os estudos aqui desenvolvidos, verificou-se a grande contribuição da modalidade pregão, tanto à economia financeira, quanto à celeridade, proporcionadas por sua metodologia simplificada, pois quanto maior a competitividade, maior a probabilidade de obtenção da proposta mais vantajosa à Administração.

Pelas razões apresentadas, acerca do preço máximo a ser licitado, importante ponto abordado pelo trabalho em questão, sua fixação é importante método para a economia dos recursos públicos, pois, constatou-se que a adoção do preço médio de mercado como valor máximo admitido para a futura contratação, agrega benefícios, por delimitar os valores aos já previstos pela Administração, sendo outro fator relevante à economia de recursos públicos.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo descomplicado**. 24. Ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

ARAÚJO, Paula Costa de; JESUS, Renata Gomes de. Processo licitatório tipo menor preço e eficiência em compras públicas: um estudo de caso. **Revista principia**, Paraíba, n. 41, p. 24-38, mai. 2018.

BRASIL, Franklin. **Preço de referência em compras públicas (ênfase em medicamentos)**. Projeto de melhoria dos controles internos municipais foco em logística de medicamentos. 2015. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/preco-de-referencia-em-compras-publicas-enfase-em-medicamentos.htm> > Acesso em: 09 jan. 2020.

BRASIL. [Constituição (1998)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm > Acesso em: 18 out. 2019.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 5 de 27 de junho de 2014**. Dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em geral. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 7 de 29 de agosto de 2014**. Altera a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, que regulamenta os procedimentos administrativos básicos para realização de pesquisa de preços.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 3 de 20 de abril de 2017**. Altera a Instrução Normativa nº 5, de 27 de junho de 2014, que dispõe sobre os procedimentos administrativos básicos para a realização de pesquisa de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Presidência da república, 1993.

BRASIL. **Lei 9.074, de 07 de julho de 1995**. Estabelece normas para outorga e prorrogações das concessões e permissões de serviços públicos e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9074cons.htm. Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2002**. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Brasília: Presidência da república, 2002. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/L10520.htm> Acesso em: 30 out. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005.** Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm. Acesso em: 08 dez. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.** Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7892.htm. Acesso em: 12 dez. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.** Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Brasília, DF, [2019]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm > Acesso em: 08 dez. 2020.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 32. ed. atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão.** 2 ed. São Paulo: Dialética, 2003.

Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU / Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010.

Licitações-e, Orientações para o Comprador. Banco do Brasil, 2019. Disponível em: <https://www.licitacoes-e.com.br/aop/documentos/CartilhaComprador.pdf>. Acesso em: 2 jan. 2020.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo.** 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

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

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e Contrato Administrativo.** 4. Ed. Ver. E ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2015. 1183 p. ISBN 978-85-450-0039-6

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos Teoria e Prática.** 4. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Método, 2015.

PLANO DIRETOR DA REFORMA E APARELHAMENTO DO ESTADO. –

Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema Integrado de Bibliotecas. **Orientações para elaboração de trabalhos científicos: projeto de pesquisa, teses, dissertações, monografias, relatório entre outros trabalhos acadêmicos, conforme a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT)**. 3. ed. Belo Horizonte: PUC Minas, 2019. Disponível em: www.pucminas.br/biblioteca. Acesso em: 15 nov. 2019.

POZZI, Adriana da Silva. **Processos de Compras na Administração Pública**. 2011. Monografia. (Pós-Graduação “*lato sensu*”) - Faculdade Integrada AVM, Rio de Janeiro, 2011.

Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos. **Licitações geram economia de mais de R\$ 58 milhões no primeiro semestre de 2019**. Blog da SEMA. Teresina. 2019. Disponível em: <https://sema.teresina.pi.gov.br/2019/07/08/licitacoes-geram-economia-de-mais-de-r-58-milhoes-no-primeiro-semester-de-2019/>. Acesso em: 20 dez. 2019.