

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO-UFMA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS-CCSO
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

BRUNO EDUARDO ATAÍDE UCHÔA

PREGÃO PRESENCIAL DO SENAC/MA: celeridade, transparência e economicidade na aquisição de produtos e contratação de serviços.

São Luís
2013

BRUNO EDUARDO ATAÍDE UCHÔA

PREGÃO PRESENCIAL DO SENAC/MA: celeridade, transparência e economicidade na aquisição de produtos e contratação de serviços.

Monografia apresentada ao Curso de Administração da Universidade Federal do Maranhão, para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador: Prof^a. Dr^a. Lucylea Gonçalves França.

São Luís
2013

Uchôa, Bruno Eduardo Ataíde.

Pregão presencial do SENAC/MA: celeridade, transparência e economicidade na aquisição de produtos e contratação de serviços/ Bruno Eduardo Ataíde Uchôa. __ 2013.

44f.

Impresso por computador (fotocópia).

Orientadora: Lucylea Gonçalves França.

Monografia (Graduação) – Universidade Federal do Maranhão, Curso de Administração, 2013.

1. Licitação. 2. Pregão presencial. 3. Celeridade. 4. Transparência. 5. Economicidade I. Título

CDU 351. 712. 2. 02

BRUNO EDUARDO ATAÍDE UCHÔA

PREGÃO PRESENCIAL DO SENAC/MA: celeridade, transparência e economicidade na aquisição de produtos e contratação de serviços.

Monografia apresentada ao Curso de Administração da Universidade Federal do Maranhão para a obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Aprovada em / /

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Lucylea Gonçalves França (Orientadora)

1º Examinador

2º Examinador

Dedico este trabalho aos meus pais, Carlos Eduardo de Jesus Cruz Uchôa e Adna
Mota Ataíde Uchôa.
Ao meu irmão Felipe Eduardo Ataíde Uchôa.
À toda minha família.
Aos meus amigos queridos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que está comigo em todos os momentos, que tem enchido minha vida de bênçãos e cuja palavra norteia a minha vida. Agradeço aos meus pais, Carlos e Adna Uchôa, os quais me ensinaram tudo o que eu sei hoje da vida, me incentivam a vencer os obstáculos e estão do meu lado sempre que eu precisar.

Agradeço, também, aos meus amigos e companheiros de curso, com os quais batalhei junto pela busca da tão almejada graduação em Administração.

Sou grato a todos os meus companheiros do SENAC/MA, especialmente, ao Coordenador do Núcleo de Material e Patrimônio, Glocaff Veras Feitoza, que dispôs de uma parte do seu tempo para explicar-me o funcionamento do pregão presencial na instituição.

À minha orientadora Lucylea Gonçalves França pela paciência e orientações por demais valiosas.

Aos demais professores, à coordenadora do curso de administração, Vilma Heluy, e à professora Maria Raimunda Marques Mendes, que sempre nos incentivaram a sermos “os melhores da Administração”.

“O sucesso nasce do querer, da determinação e persistência em se chegar a um objetivo. Mesmo não atingindo o alvo, quem busca e vence obstáculos, no mínimo fará coisas admiráveis.”

José de Alencar

RESUMO

Ao contrário das entidades particulares, que dispõem de ampla liberdade quando pretendem adquirir um bem ou contratar serviços, a Administração Pública necessita adotar um procedimento preestabelecido e determinado por lei, denominado Licitação. A licitação garante às entidades governamentais preços mais vantajosos, pois possibilita a disputa entre os interessados em com elas firmar contrato administrativo. O processo licitatório é composto por várias modalidades, que são a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso, o leilão e o pregão. Dentre estas modalidades, o pregão é considerado o que traz mais vantagens para as entidades públicas. O pregão pode ser presencial ou eletrônico, sendo o presencial o foco de estudo deste trabalho. Os Serviços Sociais Autônomos, que são entidades paraestatais, ou seja, atuam ao lado do Estado, como entes associados de colaboração, não integrando a Administração Pública, possuem regulamentação própria de licitação. Um dos componentes dos Serviços Sociais Autônomos é o SENAC/MA. O presente estudo buscou avaliar a celeridade, transparência e a economicidade que o pregão presencial proporciona ao SENAC/MA, através de análise de dados disponibilizados pela instituição. Através destes dados, alguns compilados em tabelas, podem-se perceber a eficácia do pregão presencial em gerar economia nos preços de produtos e serviços, pois no ano de 2012 o SENAC/MA economizou R\$ 155.691,97 em suas compras e contratações de serviços; agilidade nos processos, pois os prazos de realização do pregão são menores que de outras modalidades, além da inversão de fases que “enxuga” a burocracia documental; e transparência nas negociações, por ser um certame cujo edital é publicado em jornais de grande circulação no estado e no site do SENAC/MA e realizado em sessão pública.

Palavras-chave: Licitação. Pregão presencial. Celeridade. Transparência. Economicidade.

ABSTRACT

Unlike private entities, which have wide liberty when intend to acquire a well or service contract, the Public Administration needs to adopt a procedure preset and determined by law, called Bidding. The bidding ensures to government entities most advantageous prices, because it enables the dispute between the interested sign a administrative contract with them. The bidding process is composed of several modalities, which are competition, taking of prices, invitation, concourse, auction and trading floor. From among these modalities, the trading is considered what brings more advantages to the public entities. The trading floor can be presential or electronic being the presential focus of study of this word. The Autonomous Social Services, which are parastatal entities, ie act alongside the State, as entities associated of collaboration, not integrating the Public Administration, have own bidding regulation. One component of the Autonomous Social Services is the SENAC/MA. The present study sought to evaluate the celerity, transparency and economy that the trading floor presential provides to the SENAC/MA, through analysis of data available by the institution. Through these data, some compiled in tables, may perceive the efficacy of trading floor presential in generate economy in the products and services prices, since in the year of 2012 the SENAC/MA economized R\$ 155.691,97 in your purchases and contracts of services; agility in the processes, because the realization periods of trading floor are less than of other modalities, beyond of phase inversion that "dries" the documental bureaucracy; and transparency in the negotiations, by to be a contest whose edict is published in newspapers of great circulation in the state and in the site of the SENAC / MA and accomplished in public session.

Keywords: Bidding. Trading floor. Celerity. Transparency. Economy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1	- Evolução das compras Governamentais.....	22
Gráfico 2	- Comparativo entre o uso de licitação e de dispensa e inexigibilidade.....	23
Gráfico 3	- Curva ABC do Valor das Compras, por Grupos de Materiais – Órgãos SISG – 2012 (bilhões).....	23
Gráfico 4	- Curva ABC do Valor das Compras, por Grupos de Serviços – Órgãos SISG – 2012 (bilhões).....	24
Gráfico 5	- Valor das Compras Públicas, Segundo os Grupos de Materiais e Serviços – Órgãos SISG – 2012 (bilhões).....	24
Gráfico 6:	- Quantidade de Processos e Valor das Compras Públicas: Maiores UF – Órgãos SISG – 2012.....	25

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	- Utilização do convite e dos pregões entre 2009 e Outubro de 2012.....	37
Tabela 2	- Comparação dos prazos referentes ao pregão, à concorrência e ao convite.....	38

LISTA DE SIGLAS

ANATEL	- Agência Nacional de Telecomunicações
SENAC	- Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SESI	- Serviço Social da Indústria
SESC	- Serviço Social do Comércio
SENAI	- Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEBRAE	- Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAR	- Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SEST	- Serviço Social do Transporte
SENAT	- Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
TCU	- Tribunal de Contas da União
SICAF	- Sistema de Cadastramento de Fornecedores

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	DO PROCESSO LICITATÓRIO	14
2.1	Conceito e finalidades da licitação.....	14
2.2	Princípios da licitação.....	16
2.3	Objeto da licitação.....	18
2.4	Obrigatoriedade e dispensa de licitação.....	19
2.5	Modalidades de licitação.....	20
2.6	Processo licitatório nos governos federal e do Maranhão.....	22
3	DA MODALIDADE PREGÃO	26
3.1	Conceito.....	26
3.2	Histórico.....	26
3.3	Abrangência.....	27
3.4	Os atores e os princípios aplicáveis ao pregão.....	27
3.5	As formas de pregão.....	28
3.6	O pregão presencial.....	29
	3.6.1 Fases e procedimentos do pregão presencial.....	29
	3.6.2 Recursos e sanções no pregão presencial.....	31
	3.6.3 As vantagens do pregão presencial.....	32
4	SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS E O PROCESSO LICITATÓRIO	34
4.1	O SENAC/ MA.....	35
	4.1.1 O processo licitatório no SENAC/ MA.....	35
	4.1.2 Celeridade, transparência e Economicidade do pregão Presencial no SENAC/ MA.....	37
5	METODOLOGIA	40
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	41
	REFERÊNCIAS	42

1 INTRODUÇÃO

A Administração Pública, para garantir a manutenção de suas entidades estatais, autárquicas e empresariais, realiza obras e serviços, faz compras e aliena bens (seja para manutenção de uma creche ou quando for construir uma hidrelétrica). Para essas atividades precisa contratar, mas seus contratos resultam, geralmente, de um procedimento seletivo prévio, que é a licitação. A maior parte do dinheiro para essas compras vêm dos impostos pagos pelo contribuinte. Para que o uso do dinheiro do contribuinte seja bem aplicado, os governos devem escolher a proposta mais vantajosa para suas compras.

Em outras palavras, as licitações tornam lícitas as compras do governo e, como consequência, a forma como o governo gasta nosso dinheiro. Quando um órgão público vai realizar uma compra, ele faz uma pequena pesquisa de preços no mercado (por telefone e fax, por exemplo), e prevê os valores que vão ser gastos. Essa pesquisa, apesar de rápida, é importante já que o preço que for apurado é o limite para a licitação. O governo não pode pagar mais que o valor pesquisado.

No momento em que é decidido o valor, já é possível definir a modalidade de licitação a ser usada, de acordo com a lei 8.666. Para a escolha do pregão, o critério não é faixa de preço e sim a natureza do produto ou serviço.

Santana (2006) enumera as principais vantagens do pregão: desburocratização nos processos de contratação; agilidade, celeridade, eficiência e economia nas contratações; melhor gerenciamento da despesa pública; publicidade e transparência do procedimento; controle da atividade administrativa realizada em tal setor; ampliação da disputa entre os fornecedores e prestadores de serviços.

Diante do exposto acima, tomou-se como exemplo o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial do Maranhão (SENAC/MA), que é uma entidade autônoma, de direito privado, criada no ano de 1947 (um ano após o SENAC Nacional), mantida e administrada pelo comércio e serviços (setor terciário).

O objetivo geral deste trabalho é analisar a celeridade, a transparência e a economicidade que os pregões presenciais proporcionam ao SENAC/ MA com relação às aquisições de produtos e contratações de serviços.

Os objetivos específicos são analisar se o pregão presencial garante celeridade na aquisição de produtos e contratação de serviços pelo SENAC/ MA, observar se há transparência durante o certame e verificar se este propicia uma

maior economia na compra de materiais e na contratação de serviços da entidade. Daí, então, extraiu-se a problemática: **O pregão presencial garante celeridade, transparência e economicidade na aquisição de produtos e contratação de serviços para o SENAC/ MA?**

Este trabalho possui cinco capítulos, divididos da seguinte maneira:

O primeiro é representado por uma introdução do tema em questão, explanando sobre as compras do setor público, mais precisamente através da licitação, com o foco voltado para o pregão presencial. Também na introdução mostra-se o ponto chave deste trabalho, que é o estudo de caso do pregão presencial do SENAC/MA. Enquanto isso, o segundo capítulo trata de um apanhado geral sobre o processo licitatório, explicando pontos importantes como seu conceito, finalidades, objeto, princípios norteadores e as modalidades em que se divide.

O terceiro explica a modalidade pregão, desde seu conceito, histórico, abrangência, até as duas formas de pregão, claro que com enfoque bem maior no pregão presencial. Já o quarto apresenta os Serviços Sociais Autônomos, tratando integralmente de apenas um deles, o SENAC/MA. Este capítulo também mostra como se desenvolve o pregão presencial no SENAC/MA e a análise de três pontos: a celeridade, a transparência e a economicidade que o pregão presencial proporciona às compras e contratações de serviços do SENAC/MA. O quinto capítulo traz as considerações finais do presente trabalho.

2 DO PROCESSO LICITATÓRIO

Segundo Faria (2007), a iniciativa privada (pessoas jurídicas e pessoas físicas) é livre para promover as compras e as alienações de que necessitam. As regras a que se sujeita, na atividade particular, são basicamente as do Direito Comercial e as do Direito Civil pertinentes, com as restrições decorrentes do Direito Público. Não há interferência estatal quanto ao procedimento de compras. As regras e os costumes de mercado é que são observados.

A Administração Pública não goza dessa liberdade, pelo fato de gerir coisa pública, devendo submeter-se a certas condições legais, com vistas a evitar a escolha subjetiva do fornecedor e do comprador. Daí a necessidade de licitar, nos termos e condições estabelecidas em lei própria.

2.1 Conceito e finalidades da licitação

A lei 8.666/93 é a lei de normas gerais sobre licitações e contratos administrativos. Quanto a sua abrangência, vale a leitura de seus artigos 1º e 2º:

Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

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

Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada.

Segundo Mello (2009), licitação, em suma síntese, é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas.

Di Pietro (2002) assevera, aproveitando parcialmente conceito de José Roberto Dromi:

Pode-se definir a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará e aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato. (Direito Administrativo, 6ª Ed., Atlas, 1996, p. 254).

Ainda, Meirelles (1996) explica que “licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse”.

Ou seja, a licitação é um procedimento utilizado pela Administração Pública para aquisição de produtos e contratação de serviços. Através do enquadramento nas condições estabelecidas no edital, as empresas interessadas em contratar com um ente público podem apresentar propostas em relação ao objeto requerido no certame, dentre as quais a Administração Pública selecionará a mais vantajosa.

O procedimento licitatório visa assegurar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público (princípio da isonomia e da impessoalidade), e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, atuando como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

As normas que disciplinam a licitação devem favorecer a amplificação da disputa entre as empresas interessadas, sem comprometer o interesse da administração, a finalidade e a segurança da contratação.

Meireles (1996) explica que “essa dupla finalidade - obtenção do contrato mais vantajoso e resguardo dos direitos de possíveis contratantes - é preocupação que vem desde a Idade Média e leva os Estados modernos a aprimorarem cada vez mais o procedimento licitatório, hoje sujeito a determinados princípios, cujo descumprimento descaracteriza o instituto e invalida seu resultado seletivo”.

Sobre o edital de publicação, Mello (2009) conceitua-o da seguinte forma: é o ato por cujo meio a Administração faz público seu propósito de licitar um objeto determinado, estabelece os requisitos exigidos dos proponentes e das propostas, regula os termos segundo os quais os avaliará e fixa as cláusulas do eventual contrato a ser travado. O edital constitui-se no documento fundamental da licitação.

Segundo a lei 8666/ 93, não se exigirá (...) prévio recolhimento de taxas ou emolumentos, salvo os referentes a fornecimento do edital, quando solicitado,

com os seus elementos constitutivos, limitados ao valor do custo efetivo de reprodução gráfica da documentação fornecida.

2.2 Princípios da licitação

Segundo o art.3º da Lei 8.666/93, 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 (...).

Os atos praticados durante o processo de licitação terão validade ou invalidade confirmadas, geralmente, pela análise de alguns princípios norteadores básicos. Esses princípios expressam valores éticos, sociais, políticos e jurídicos consolidados na sociedade.

Conforme o mesmo artigo citado acima:

A licitação [...] 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.

Princípio da Legalidade: A licitação é um procedimento ligado a lei, isto é, todas as fases do procedimento licitatório estão rigorosamente disciplinadas legalmente. O não cumprimento de qualquer formalidade legal ou em relação à regulamentação leva à anulação do procedimento. Segundo Moraes (2009):

O Administrador público somente poderá fazer o que estiver expressamente autorizado em lei e nas demais espécies normativas, inexistindo, pois incidência de sua vontade subjetiva, pois na administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza (MORAES, Direito Constitucional, p.324).

Princípio da Impessoalidade: Esse princípio obriga a Administração a observar nas suas decisões critérios objetivos previamente estabelecidos, sem levar em consideração condições pessoais do licitante ou vantagens por ele oferecidas. Ou seja, não pode haver procedimento seletivo com discriminação entre participantes, ou com cláusulas do instrumento convocatório que afastem eventuais proponentes qualificados ou os desnivalem no julgamento.

Princípio da Moralidade e da Probidade Administrativa: Os licitantes e os agentes públicos devem ter conduta lícita, compatível com a moral, a justiça, a ética, a equidade e os bons costumes. Ou seja, esse procedimento impõe ao procedimento licitatório a obrigação de obediência a valores da sociedade, que primam pela busca do bem-estar e crescimento coletivo.

Princípio da Igualdade: de acordo com o art. 3 da Lei 8.666/93:

§ 1º É vedado aos agentes públicos:

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato (...).(Lei 8666 de 21.06.1993, art. 3, §1º, inciso I).

De acordo com Mello (2009), o princípio da igualdade implica o dever não apenas de tratar isonomicamente todos os que afluírem ao certame, mas também o de ensejar oportunidade de disputá-lo a quaisquer interessados que, desejando dele participar, podem oferecer as indispensáveis condições de garantia.

Ou seja, esse princípio visa garantir a todos os participantes do certame tratamento isonômico (impessoalidade), bem como o de propiciar oportunidade de participação no procedimento ao maior número de interessados possível (competitividade).

Princípio da Publicidade: Todo procedimento deve ser divulgado para conhecimento de todos os interessados e, assim, estes terem acesso às licitações públicas e seu controle. Santana (2006) explica que “a publicidade auxilia a garantir o cumprimento dos demais princípios da licitação, pois implica em fiscalização dos atos dos administradores públicos”.

Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório: O art. 41 da Lei 8666 relata: a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculada. No ato convocatório estão contidas todas as normas e critérios aplicáveis à licitação. Segundo Santana (2006), este princípio constitui verdadeira garantia aos licitantes de que as regras impostas pela Administração Pública não serão alteradas por esta, a qualquer momento, prejudicando os competidores.

Princípio do Julgamento objetivo: de acordo com o art. 45 da Lei 8666 de 21.06.1993, o julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de

licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

Esse princípio significa que o administrador deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para o julgamento das propostas. Afasta a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no ato convocatório, mesmo que em benefício da própria Administração.

Alexandrino (2011) assevera que a maior parte dos princípios citados no texto legal são princípios que interessam a toda a atividade administrativa. Pode-se apontar como especificamente voltados às licitações, e não à generalidade da atuação administrativa, essencialmente os princípios da vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo. A doutrina comumente menciona, ainda, como princípios implícitos específicos o da competitividade, o do procedimento formal, o do sigilo das propostas e o da adjudicação compulsória.

2.3 Objeto da licitação

De acordo com Meirelles (2006), a finalidade precípua da licitação será sempre a obtenção do seu objeto – uma obra, um serviço, uma compra, uma alienação, uma locação, uma concessão ou uma permissão – nas melhores condições para o poder público.

O objeto da licitação deve ser convenientemente definido no edital ou convite, para que não venha a ser interpretado erroneamente pelos licitantes, o que pode dificultar ou até mesmo impedir a execução do certame.

Se houver indefinição do objeto, poderá acarretar lesão do princípio da isonomia e igualdade entre os licitantes, pois se o objeto não é claro, o proponente não tem condições objetivas de análise para elaborar a proposta. Por consequência, não terá condições de elaborar demonstrativos de preços, conforme previsão do inciso X, do art. 40, da Lei 8666/93.

Ademais, fere o princípio do julgamento objetivo, pois sem a clareza do objeto, não há condições de se comparar as propostas ofertadas e nem demonstrar se o preço proposto é compatível. Fere, como consequência, o princípio fundamental da licitação que é a competição, vez que se o objeto não é claro e o

critério de aceitabilidade dos preços se torna incompatível, não há como se instaurar a competição ou mesmo identificar a proposta mais vantajosa para a Administração.

2.4 Obrigatoriedade e dispensa de licitação

Segundo Di Pietro (2002), estão obrigados à licitação todos os órgãos da Administração Pública direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 1º., parágrafo único).

Quanto às entidades da administração indireta, o artigo 119 da Lei nº. 8.666 determina que editarão regulamentos próprios, devidamente publicados e aprovados pela autoridade de nível superior a que estiverem vinculados, ficando sujeitos às disposições da lei.

Existem casos em que a Licitação não é obrigatória. É o que chamamos de Dispensa de Licitação. Segundo Alexandrino (2011), podemos falar genericamente em dispensa de licitação para abranger todas as hipóteses em que, embora exista viabilidade jurídica de competição, a lei autoriza a celebração direta do contrato ou mesmo determina a não realização do processo licitatório. Resumindo, a dispensa de licitação ocorre quando, embora viável a competição, sua realização se mostra contrária ao interesse público.

Ainda segundo Alexandrino (2011), nos casos em que a lei autoriza a não realização da licitação diz-se ser ela dispensável. Nesses casos a competição é possível, mas a lei autoriza a Administração, segundo os seus critérios de oportunidade e conveniência, ou seja, mediante o ato administrativo discricionário, a dispensar a realização da licitação.

Outras hipóteses há em que a própria lei, diretamente, dispensa a realização da licitação, caracterizando a denominada licitação dispensada. Nesses casos não cabe à Administração, discricionariamente, decidir sobre a realização ou não da licitação. Não haverá procedimento licitatório por que a própria lei impõe a sua dispensa, embora fosse juridicamente possível a competição.

2.5 Modalidades de licitação

As modalidades de licitação são formas específicas de realizar o procedimento licitatório, obedecendo aos critérios definidos para cada modalidade. A escolha da modalidade de licitação tem como principal fator o valor estimado para a contratação, mas também podem ser usadas como critério as características dos objetos licitados. O TCU delibera que:

Competição e conseqüente busca dos melhores preços à Administração são fundamentos de qualquer modalidade licitatória. A Lei de Licitações e Contratos visa, além da competição, garantir que a contratada possua condições de honrar as obrigações assumidas perante o Poder Público. Esta é a razão da existência da prévia fase de habilitação, cuja função é avaliar a capacidade do licitante para suprir os encargos inerentes ao objeto licitado.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, estabeleceu cinco modalidades de licitações admissíveis: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão. Esta lei define cada tipo de modalidade:

§ 1º 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.

§ 2º Tomada de preços é a modalidade de licitação 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.

§ 3º Convite 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.

§ 4º Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

§ 5º 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.

A modalidade pregão é regulamentada hoje pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002:

Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns [...].

Meirelles (2006) discorre sobre as seis modalidades da licitação: Concorrência é a modalidade de licitação própria para contratos de grande valor, em que admite a participação de quaisquer interessados, registrados ou não, que satisfaçam as condições do edital, convocados com antecedência mínima de 45 ou 30 dias; (...) Tomada de preços é a licitação para contratos de valor estimado imediatamente inferior ao estabelecido para a concorrência, realizada entre interessados previamente cadastrados, observada a necessária qualificação; (...) o Convite é a modalidade de licitação mais simples, destinadas às contratações de pequeno valor, consistente na solicitação escrita a pelo menos três interessados do ramo, registrados ou não, para que apresentem suas propostas, no prazo mínimo de cinco dias úteis; (...) Concurso é a modalidade de licitação destinada à escolha do trabalho técnico ou artístico, predominantemente de criação intelectual. É usado comumente na seleção de projetos, onde se busca a melhor técnica, e não o menor preço; (...) Leilão é a modalidade de licitação utilizável para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração, produtos legalmente apreendidos ou empenhados e também para os bens imóveis cuja aquisição haja derivado de procedimento judicial ou de dação em pagamento; (...) Pregão é a nova modalidade de licitação regulada pela Lei 10.520, de 17.7.2002, (...) para aquisição de bens e serviços comuns.

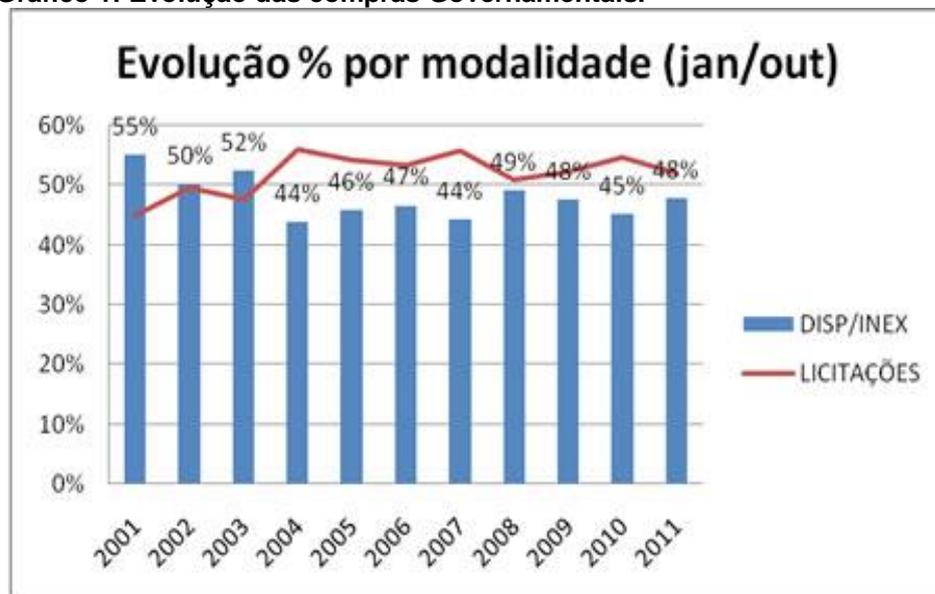
Das seis modalidades, três delas (concorrência, tomada de preços e convite) podem ser utilizadas para qualquer tipo de contratação, com diferenças de estruturação nas fases de divulgação, habilitação e proposição. Já as modalidades concurso e leilão destinam-se a fins específicos, com procedimentos realizados de acordo com a particularidade da futura contratação. O pregão é voltado mais para bens e serviços comuns.

2.6 Processo licitatório nos governos federal e do maranhão

O total de órgãos públicos brasileiros que fazem licitações está acima de 14.000, distribuídos entre 27 Estados (governos estaduais), mais de 5.000 Prefeituras (governos municipais) e todo o Governo Federal.

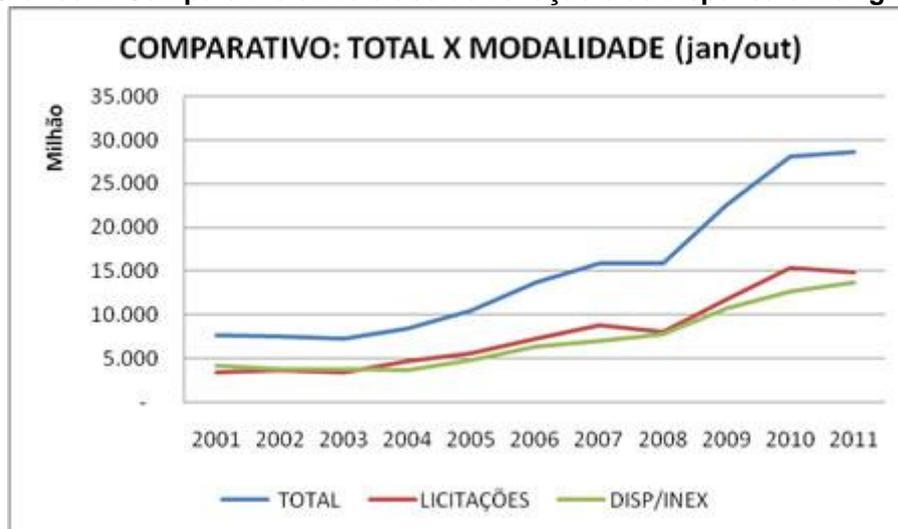
Segundo dados do Governo Federal, o uso de licitação para compras governamentais vem sendo maior que as compras diretas no mercado. Os gráficos 1 e 2 mostram o crescimento do uso de licitações em relação às compras feitas por dispensa ou inexigibilidade de licitação do Governo Federal:

Gráfico 1: Evolução das compras Governamentais.



Fonte: Dados obtidos no site www.governoeletronico.gov.br

Gráfico 2: Comparativo entre o uso de licitação e de dispensa e inexigibilidade.



Fonte: Dados obtidos no site www.governoeletronico.gov.br

Em 2012 (mais precisamente até o mês de novembro), as compras governamentais movimentaram cerca de R\$ 29,1 bilhões na aquisição de bens e serviços (excluídas a dispensa/inexigibilidade de licitação). O grupo de Equipamentos e artigos para uso médico, dentário e veterinário – cama hospitalar e gabinete odontológico, entre outros – responde pelas maiores aquisições públicas de bens (R\$ 2,5 bilhões – 19%), como mostra o gráfico 3.

Gráfico 3: Curva ABC do Valor das Compras, por Grupos de Materiais – Órgãos SISG – 2012 (bilhões).



Fonte: Comprasnet – janeiro a novembro de 2012.

O grupo de Serviços gerais de construção para obras de engenharia civil – serviços de obras civis de rodovia e saneamento básico, entre outros – lidera o ranking das contratações de serviços (R\$ 4,5 bilhões – 28%), como mostra o gráfico 4.

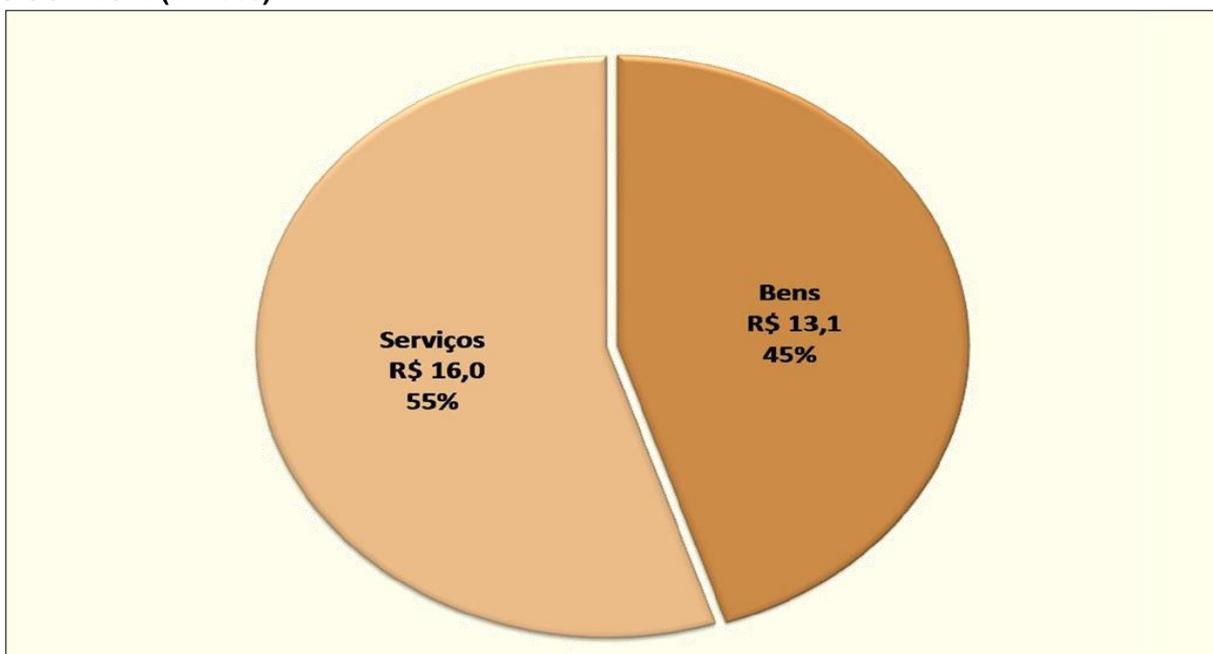
Gráfico 4: Curva ABC do Valor das Compras, por Grupos de Serviços – Órgãos SISG – 2012 (bilhões).



Fonte: Comprasnet – janeiro a novembro de 2012.

O gráfico 5 indica que do total licitado no ano de 2012, 45% (R\$ 13,1 bilhões) foram de bens e 55% (R\$ 16,0 bilhões) de serviços.

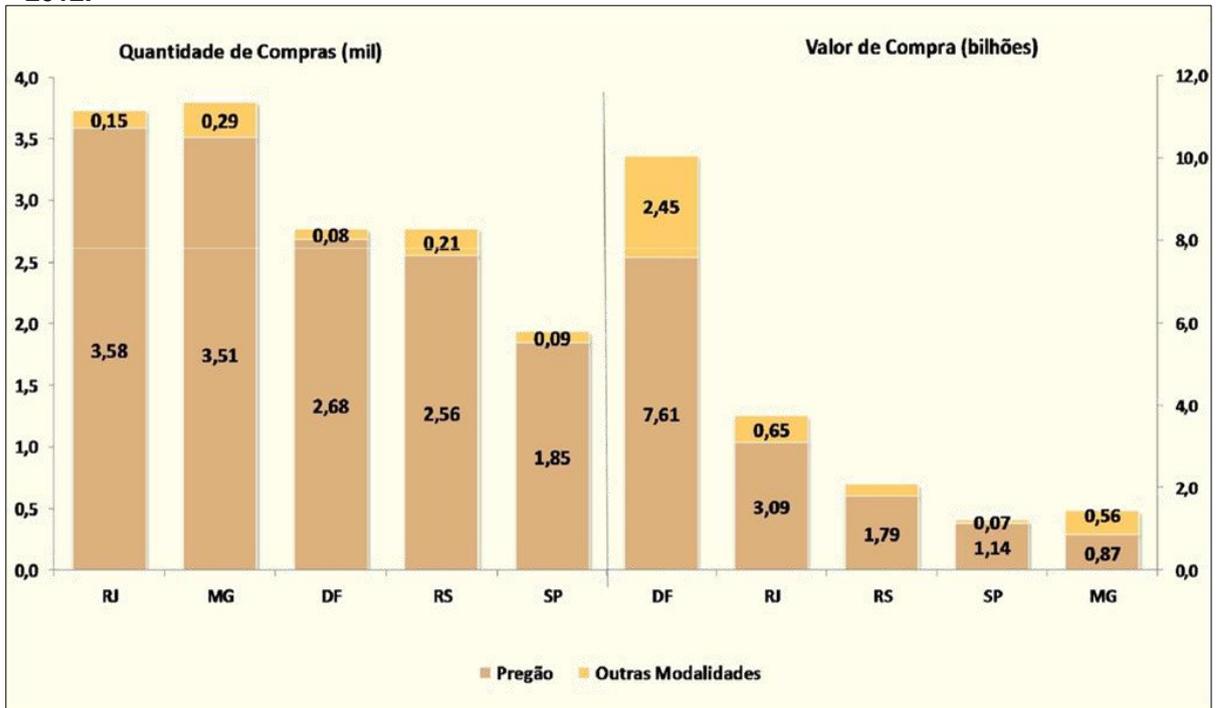
Gráfico 5: Valor das Compras Públicas, Segundo os Grupos de Materiais e Serviços – Órgãos SISG – 2012 (bilhões).



Fonte: Comprasnet – janeiro a novembro de 2012.

O gráfico 6 mostra uma comparação entre a quantidade de pregões realizados e das outras modalidades nos maiores estados do país:

Gráfico 6: Quantidade de Processos e Valor das Compras Públicas: Maiores UF – Órgãos SISG – 2012.



Fonte: Comprasnet – janeiro a novembro de 2012.

Já no Maranhão, segundo dados da CCL (Comissão Central Permanente de Licitação), foram 367 as licitações adjudicadas, em 469 marcadas, em 2012 (Janeiro a 30 de Novembro de 2012), com um valor gasto de R\$ 907.174.389,92. A diferença entre valor estimado e adjudicado foi de R\$ 110.600.578,78.

3 MODALIDADE PREGÃO

3.1 Conceito

O pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns em que a disputa pelo fornecimento é feita em sessão pública, por meio de propostas e lances, para classificação e habilitação do licitante com a proposta de menor preço. A utilização do pregão estará sempre restrita à aquisição de bem comum e contratação de serviço comum, independente do valor estimado da contratação. O que vêm a serem bens e serviços comuns? Segundo Justen Filho (2001), bem ou serviço comum é “aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, em um mercado próprio”.

Ou seja, são aqueles produtos ou serviços que podem se encontrar facilmente no mercado e possuem especificações (como um nome) padronizadas. De acordo com Alexandrino (2011), “o fator que define a possibilidade de utilização da modalidade pregão é a natureza do objeto da contratação – aquisição de bens e serviços comuns –, não o valor do contrato”. Também segundo o Decreto nº 3.555/00, art. 5º, a modalidade pregão não se aplica às contratações de obras e serviços de engenharia, bem como as locações imobiliárias e alienações em geral (...).

3.2 Histórico

De acordo com Gasparini (2007,p. 22), o pregão como modalidade licitatória não surgiu com a medida provisória nº 2.026, de 2000. Tampouco lhe servem de certidão de nascimento a Medida Provisória nº 2.182-18, de 2011, ou a Lei Federal nº 10.520, de 2002. Foi instituído e regulado pela Lei Federal nº 9.472, de 1997, chamada de Lei Geral das Telecomunicações (LGT).

O bom desempenho decorrente da utilização do pregão na aquisição de bens comuns e contratação de serviços comuns pela ANATEL, fez com que esse procedimento fosse estendido pela Medida Provisória nº 2.026, de 2000, aos demais entes da Administração Pública Federal.

Após passar por várias reedições e até renumeração, a Medida Provisória foi regulamentada pelo Decreto Federal nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, que trouxe em anexo uma lista do que seriam bens e serviços comuns para fins de contratação por meio do pregão. Cabe lembrar que esse decreto aplica-se tão somente no âmbito da Administração Pública Federal e entidades controladas direta ou indiretamente pela União.

Nesse contexto, em 17 de julho de 2002, a Medida Provisória finalmente foi convertida na Lei nº 10.520/2002, a chamada Lei do Pregão, passando a estender o uso do pregão aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

3.3 Abrangência

A Lei Federal do Pregão alcança todos os entes federativos. Ela se aplica obrigatoriamente, aos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as entidades controladas direta e indiretamente pela União, conforme art. 1º parágrafo único do Decreto nº. 3.555/00.

3.4 Os atores e os princípios aplicáveis ao pregão

Os princípios que regem a modalidade de licitação Pregão são os mesmos da licitação em si, acrescidos dos princípios da competitividade, da formalidade, da eficiência, da maior vantagem, do justo preço, da celeridade e da transparência.

Cada participante do Pregão possui um papel a desempenhar no interior do procedimento. São eles: a autoridade superior, o pregoeiro, a equipe de apoio e os licitantes.

A autoridade superior, identificada nas normas da lei como “autoridade competente” atua desde a fase interna do certame até a contratual, tendo poder decisório e fiscalizatório, sendo a autoridade máxima dentro da estrutura do pregão. Tem como atribuições:

1-Determinar a abertura da licitação, através da formalização da justificativa de necessidade da contratação, especificando detalhes que orientarão o edital;

2-Definir o valor estimado do objeto do certame, em planilhas, de forma clara, concisa e objetiva;

3-Designar o pregoeiro e sua equipe de apoio;

4-Decidir os recursos contra os atos dos pregoeiros;

5-Fazer a adjudicação (concessão) do objeto da licitação ao licitante vencedor;

6-Homologar o resultado da licitação;

7-Promover a celebração do contrato.

O pregoeiro é o servidor responsável pela sessão de julgamento, até o momento da adjudicação ao vencedor, do objeto licitado. Ele é quem coordena a sessão, conduzindo-a com o auxílio da equipe de apoio. Para ser pregoeiro, é necessário ao servidor possuir qualificação profissional e perfil adequados, além de ter realizado capacitação específica para exercer a função.

A equipe de apoio tem a função de auxiliar o pregoeiro em todas as fases do processo licitatório, exercendo atividades de secretariado durante a sessão.

Os licitantes são aqueles que, tendo conhecimento do edital, manifestam a intenção de contratar com a Administração Pública. Para que o licitante seja considerado apto a contratar com a Administração Pública, a empresa deve apresentar prova de trabalho anterior e/ou de possuir registro em atividades profissionais respectivas, comprovar que não esteja em situação de inadimplência, tampouco que possua débitos com a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o FGTS.

3.5 As formas de pregão

A Lei Federal nº 10.520, de 2002, que criou e disciplinou o Pregão cuja fase externa se desenvolve em sessão pública com a presença do pregoeiro, de sua equipe e de todos os interessados, passou a denominá-lo de presencial. De acordo com Gasparini (2007,p. 32), o pregão eletrônico é uma “espécie de pregão em que a disputa pelo fornecimento de bens ou prestação de serviços comuns à Administração Pública é feita à distância, em sessão pública, por meio de propostas de preços e lances visando melhorá-las, apresentados pela Internet”.

3.6 O pregão presencial

3.6.1 Fases e procedimentos do pregão presencial

A fase preparatória do pregão é de primordial importância para o sucesso da contratação, pois é nesta fase que o objeto do certame será definido, através de um estudo e planejamento das necessidades da empresa, como está destacado no artigo 3º da Lei nº 10.520/2002:

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

I - a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

II - a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem a competição;

III - dos autos do procedimento constarão a justificativa das definições referidas no inciso I deste artigo e os indispensáveis elementos técnicos sobre os quais estiverem apoiados, bem como o orçamento, elaborado pelo órgão ou entidade promotora da licitação, dos bens ou serviços a serem licitados; (...)

Também é nesta fase que o pregoeiro e sua equipe de apoio são escolhidos, como está disposto no mesmo artigo citado acima:

IV - a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

§ 1º A equipe de apoio deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento.

A fase externa compreende a divulgação do pregão, que se exteriorizará por meio de publicação do Edital no Diário Oficial da União e em jornais de grande circulação. Esta fase compreende ainda a realização do certame, na data, hora e local designados no Edital, em sessão pública.

As empresas que manifestarem interesse de participar do pregão na forma presencial deverão comparecer na hora, local e dia designado pelo edital, ou enviar

representante, que deverá comprovar sua condição como tal por meio de procuração específica ou contrato social. Os envelopes serão apresentados, contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório. Se não atender a todas as exigências do edital, o licitante será desclassificado. Feito isto, o pregoeiro procederá à leitura das propostas em voz alta, registrando os preços em sistema informatizado e projetado em tela, a fim de garantir a total visualização por parte dos candidatos participantes. Das empresas que participarão da fase de lances constam aquela com proposta escrita de menor preço e as apresentadas com valores superiores em até 10% (dez por cento), em relação ao menor preço. Caso não hajam ao menos três propostas com valores superiores à de menor preço em até 10%, serão selecionadas as três propostas com menor preço independentemente dos preços ofertados.

Inicia-se, então, a fase de lances sucessivos entre os licitantes classificados, com ofertas de preços abaixo do menor preço habilitado. Encerrada a fase de lances, o pregoeiro deve abrir o envelope que contém os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificar o atendimento das exigências do edital. Terminada a análise da documentação, se o licitante preencher os requisitos necessários e não houver interposição de recurso por parte dos licitantes derrotados, este será declarado vencedor.

Caso seja verificado que o licitante vencedor não preenche os requisitos, serão verificados os demais, seguindo a ordem de classificação.

Resolvidas estas questões, ocorre a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor e o encaminhamento do processo licitatório para homologação por autoridade competente, convocando o vencedor para assinatura do contrato. Segundo Alexandrino e Paulo (2011), é oportuno observar (...) que, ao contrário do que nas modalidades de licitação previstas na lei 8.666/93, no pregão a homologação ocorre depois da adjudicação. A adjudicação será feita diretamente pelo próprio pregoeiro, se não houver recursos, ou será feita pela autoridade competente para efetuar a homologação, se foram interpostos recursos.

3.6.2 Recursos e sanções no pregão presencial

Segundo Di Pietro (2002), recurso administrativo, em sentido amplo, é expressão que designa todos os meios postos à disposição dos administrados para provocar o reexame dos atos da Administração.

O recurso só pode ser pedido apenas uma vez. De acordo com o Decreto Federal nº 3.555/00:

A manifestação da intenção de interpor recurso será feita ao final da sessão, com registro em ata da síntese das suas razões, podendo os interessados juntar memoriais no prazo de três dias úteis. (Decreto Federal nº 3.555/00, art. 11, inciso XVII).

Em seguida escreveu-se naquele mesmo artigo que “o recurso contra a decisão do pregoeiro não terá efeito suspensivo.” (Decreto Federal nº 3.555/00, art. 11, inciso XVIII).

Na fase recursal, qualquer um dos licitantes derrotados poderão apresentar recurso no prazo de 3 dias. Ou seja, o licitante que se sentir prejudicado terá 3 dias para formular as razões de seu recurso, mas, ainda durante a seção pública, deverá manifestar ao pregoeiro, a intenção de fazê-lo, informando inclusive o dia, horário e local no qual disponibilizará cópia para os outros licitantes. Os outros licitantes ainda terão prazo de três dias, contados do fim do prazo daquele primeiro, para apresentarem as suas contra-razões.

O pregoeiro deverá decidir a questão trazida pelo recurso, sendo a decisão homologada pela autoridade responsável pela licitação, quem procederá também à imediata adjudicação do bem. Pelo princípio da economia processual, diante de provimento de recurso, apenas aqueles atos incompatíveis com ele, serão invalidados. A adjudicação do bem ou serviço, bem como sua homologação, só poderão ocorrer após o julgamento do recurso. Segundo o SEBRAE, se acolhido o recurso, devem ser alterados os atos subsequentes e diretamente dependentes do ato reformado ou modificado.

Assim, por exemplo, se a equipe de apoio rejeita o credenciamento de um licitante para dar lance e a respectiva proposta estava no intervalo dos que seriam selecionados para dar lance, essa etapa deve ser repetida, anulando-se por consequência, a fase de lance, o julgamento da proposta e da habilitação.

Sobre as sanções, após uma leitura da Lei nº 10.520/02, percebe-se que a aplicação destas é cumulativa. Ou seja, se a autoridade superior decretar decisão de punição a possível infrator, pode aplicar, ao mesmo tempo, as penas de impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública por até cinco anos, multa prevista no edital e no contrato e o descredenciamento do SICAF por até cinco anos.

3.6.3 As vantagens do pregão presencial

Alexandrino (2011) assevera que o pregão (...) 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 comparativamente àquele que ela obteria com a utilização de outras modalidades de licitação. Também segundo o autor, algumas importantes características do pregão, que têm permitido a redução do preço das contratações, com sensível vantagem para o erário, são a possibilidade de redução do preço das propostas iniciais por meio de lances verbais dos participantes e a não exigência de habilitação prévia ou de garantias, com o consequente aumento do número de concorrentes e da competitividade.

A inovação da inversão das fases de habilitação e classificação dos licitantes traz uma maior celeridade ao processo licitatório. Isto ocorre porque a documentação do licitante só será analisada se este tiver feito a oferta de menor preço. A conduta traz celeridade, pois consiste na inversão do procedimento licitatório, ao invés de serem abertos primeiramente os envelopes de habilitação, como nas demais modalidades, dá-se primeiramente a abertura dos envelopes contendo as propostas.

Além da inversão de fases, a celeridade é garantida também na redução de prazos de publicação e recursos e na desburocratização dos procedimentos.

Segundo dados do Ministério do Planejamento, a Concorrência, modalidade de licitação contida na Lei Federal n 8.666/93, demora em média quatro meses para ser inteiramente finalizada, enquanto o Pregão Presencial ou Eletrônico transcorre

em aproximadamente 20 dias. Esta redução de tempo caracteriza vantagem altamente positiva para a administração pública e para os licitantes, privilegiando a celeridade proporcionada pelos prazos mais curtos. Mais especificamente, utilizando a base de dados do Banco do Brasil, traça-se um comparativo entre os prazos médios para conclusão de processos licitatórios nas diversas modalidades: Concorrência, 120 (cento e vinte) dias, Tomada de Preços, 80 (oitenta) dias, Convite, 47 (quarenta e sete) dias e Pregão, 20 (vinte) dias.

Outro ponto favorável ao pregão relaciona-se à economicidade, haja vista que a Administração consegue obter, quando utiliza o pregão, sensível redução de preços. E isso ocorre porque a fase de julgamento no pregão é dividida em duas etapas. De pronto, abrem-se todas as propostas escritas, que são postas em ordem de acordo com os preços ofertados. Depois disso, os licitantes, consoante critérios definidos em lei, são convidados a oferecerem novas propostas, dando-se oportunidade para que cada um deles cubra o preço oferecido pelos outros, até que se alcance o menor preço. É evidente que essa sistemática de julgamento fomenta a redução de preços, o que, realmente, vem acontecendo na prática. Como exemplo, podemos citar a Prefeitura de Três Lagoas, no Mato Grosso do Sul, que em 2009 realizou dois pregões presenciais para compra de medicamentos destinados a secretaria de Saúde. A previsão de gasto era de R\$ 6.988.421,95. Com a realização dos pregões, o valor da compra caiu para R\$ 3.172.459,62, promovendo um desconto de mais de 3,8 milhões.

É de suma importância atentarmos para a questão da transparência nos atos da Administração Pública. A modalidade Pregão influencia de maneira positiva para uma maior transparência no processo licitatório, pois sendo no Pregão Presencial os licitantes estão presentes na disputa e em sessão pública.

A transparência no processo licitatório é de grande valia para coibir a corrupção, mal que assola a Administração Pública do Brasil. Evitar a corrupção é interessante para toda a sociedade, na condição de que o dinheiro público é contribuição dos cidadãos (contribuintes).

4 SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS E O PROCESSO LICITATÓRIO

Serviços sociais autônomos, de acordo com Di Pietro (2002) apud Meirelles (1996) “são todos aqueles instituídos por lei, com personalidade de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições parafiscais”. Ou seja, integram a categoria de entidades paraestatais, pois desempenham ações voltadas à assistência social e à formação profissional, dentro do setor econômico ao qual se conectam e são mantidos por recursos procedentes de subsídios sociais de natureza tributária, recolhidas pelos contribuintes, bem como por meio de dotações orçamentárias do Poder Público. Tais entidades trabalham ao lado do Estado, mas não integram a Administração. Resumindo, são regidos pelo Direito Privado com a incidência das normas de Direito Público previstas em lei. Pelo fato de receberem e utilizarem recursos públicos, estão sujeitos ao controle do Tribunal de Contas da União – TCU.

São eles: SESI, SENAI, SESC, SENAC, SEST, SENAT, SENAR e SEBRAE.

O tribunal de contas da União decidiu que os serviços sociais autônomos não estão sujeitos aos procedimentos estabelecidos na Lei 8.666/93. O TCU considerou que os SSA, por não fazerem parte da Administração Pública, não lhes é dirigida a regra constante do artigo 22, XXVII, da CF, da obrigatoriedade de se usar a licitação.

Em contrapartida, Di Pietro (2002) assevera que “pelo fato de administrarem verbas decorrentes de contribuições parafiscais e gozarem de uma série de privilégios próprios dos entes públicos, estão sujeitas a normas semelhantes às da Administração Pública, sob vários aspectos, em especial no que diz respeito à observância *dos princípios da licitação* [...]”.

Ou seja, os SSA não estão sujeitos a seguir à risca a regulamentação da Lei das licitações, mas devem seguir os princípios norteadores das licitações públicas.

Atualmente, os Serviços Sociais Autônomos utilizam-se dos seus respectivos Regulamentos de Licitações e Contratos, aprovados através de resoluções definidas por seus Conselhos Nacionais, mas sempre em observância aos princípios da licitação.

4.1 O SENAC/MA

Em 10 de Janeiro de 1946, foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, entidade de direito privado com organização e administração delegadas à Confederação Nacional do Comércio. A instituição é financiada pelos empresários do Setor do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, que contribuem com 1% de sua folha de pagamento e sua prestação de contas é submetida ao Tribunal de Contas da União. Já no ano seguinte, foi criado o SENAC Maranhão, inicialmente apenas como Delegacia.

Devido aos resultados apresentados e ao justo reconhecimento da Federação do Comércio do Estado, o SENAC/MA logo se transformou definitivamente em Administração Regional. Sua constante evolução, resultado do forte compromisso com o desenvolvimento do Maranhão, tem como consequência natural o seu posicionamento de maior centro de educação profissional do Estado.

4.1.1 O processo licitatório no SENAC/MA

O SENAC/MA possui uma Resolução própria que rege as licitações praticadas no mesmo. De acordo com o art. 1º da Resolução SENAC 958/2012, “As contratações de obras, serviços, compras e alienações do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC serão necessariamente precedidas de licitação obedecidas as disposições deste Regulamento”. Também de acordo com o art. 2º da Resolução, “a licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para o SENAC e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos, inadmitindo-lhe critérios que frustrem o seu caráter competitivo”.

As modalidades praticadas no SENAC/MA são: concorrência, convite, concurso, leilão e pregão.

No SENAC/MA, o julgamento do pregão presencial observará os seguintes procedimentos elencados na Resolução SENAC 958/2012:

Art. 20 - O julgamento do pregão presencial observará o seguinte procedimento :

I - abertura dos envelopes contendo as propostas de preço dos licitantes, dentro dos quais deverá constar a prova de sua representação ou instrumento de procuração que autorize seu preposto a participar do pregão, desclassificando-se aquelas que não atendam as demais condições definidas no instrumento convocatório;

II - classificação para a fase de lances verbais da proposta de menor preço e daquelas que não excedam a 15% (quinze por cento) de seu valor;

III - quando não forem classificadas, no mínimo, três propostas na forma definida no inciso anterior, serão classificadas, sempre que atendam as demais condições definidas no instrumento convocatório, a de menor preço e as duas melhores propostas de preço subsequentes;

IV - a classificação de apenas duas propostas escritas de preço não inviabilizará a realização da fase de lances verbais;

V - as propostas que, em razão dos critérios definidos nos incisos II e III deste artigo, não integrarem a lista de classificadas para a fase de lances verbais, também serão consideradas desclassificadas do certame;

VI - da desclassificação das propostas de preço somente caberá pedido de reconsideração à própria comissão de licitação, com a justificativa de suas razões, a ser apresentado, de imediato, oralmente ou por escrito, na mesma sessão pública em que vier a ser proferida;

VII - a comissão de licitação analisará e decidirá de imediato o pedido de reconsideração, sendo-lhe facultado, para tanto, suspender a sessão pública;

VIII - da decisão da comissão de licitação relativa ao pedido de reconsideração não caberá recurso;

IX - realizada a classificação das propostas escritas pela comissão de licitação, terá início a fase de apresentação de lances verbais, observando-se:

a) o pregoeiro fará uma rodada de lances, convidando o autor da proposta escrita de maior preço classificada a fazer o seu lance e, em seguida, os demais classificados na ordem decrescente de preço;

b) havendo lance, o pregoeiro realizará uma nova rodada, começando pelo autor que, no momento, estiver com a proposta de maior preço, e, assim sucessivamente, até que, numa rodada completa, não haja mais lance e se obtenha, em definitivo, o menor preço;

c) somente serão considerados os lances inferiores ao último menor preço obtido;

d) o licitante que não apresentar lance numa rodada não ficará impedido de participar de nova rodada, caso ocorra;

e) não havendo lances verbais na primeira rodada, serão consideradas as propostas escritas de preço classificadas para esta fase.

X - o pregoeiro, após declarar encerrada a fase de lances verbais, ordenará os lances em ordem crescente de preço;

XI - a comissão de licitação, antes de declarar o vencedor, promoverá a abertura e a verificação da documentação relativa à habilitação do licitante que, na ordenação feita pelo pregoeiro, apresentou o menor preço;

XII - sendo a hipótese de inabilitação ou de descumprimento de qualquer outra exigência estabelecida no instrumento convocatório, caberá à comissão de licitação autorizar o pregoeiro a convocar o autor do segundo menor lance e, se necessário, observada a ordem crescente de preço, os autores dos demais lances, desde que atendam ao critério de aceitabilidade estabelecido pelo instrumento convocatório;

XIII - declarado o licitante vencedor, a comissão de licitação encaminhará o processo à autoridade competente para a homologação e adjudicação .
(Resolução SENAC 958/2012, art. 20).

De acordo com o parágrafo 1º, art. 22, da Resolução SENAC 958/2012, as fases de habilitação e julgamento das propostas “caberão recursos no prazo de 2 (dois) dias úteis, da decisão que declarar o licitante vencedor, salvo na hipótese de a inversão prevista no artigo 17 vir a ser adotada, quando também caberá recurso da decisão que inabilitar o licitante”.

4.1.2 Celeridade, transparência e economicidade do pregão presencial no SENAC/ MA

O procedimento do pregão, como mencionado anteriormente, visa à redução de custos, a celeridade e aquisição de melhor preço de bens e serviços comuns.

O pregão presencial foi se tornando nos últimos anos a modalidade de licitação mais usada no SENAC/ MA. A tabela 1 demonstra a intensa utilização do pregão presencial pelo SENAC/MA em relação ao convite e ao pregão eletrônico, ocorridos entre o ano de 2009 e Outubro de 2012:

Tabela 1: Utilização do convite e dos pregões entre 2009 e Outubro de 2012.

MODALIDADES	QUANTIDADES			
	2009	2010	2011	Outubro/2012
CONVITE	31	12	05	03
PREGÃO PRESENCIAL	11	22	24	25
PREGÃO ELETRÔNICO	07	04	05	05

Fonte: Dados do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial do Maranhão – SENAC/MA.

Através do exposto na tabela acima podemos perceber uma ampla preferência do SENAC/MA pelo pregão presencial em relação as outras modalidades de licitação. Algumas das razões elencadas pelo pregoeiro para a escolha desta modalidade são:

- Negociação direta com os licitantes;
- Agilidade no recebimento de documentação;
- Facilidade em resolver as dúvidas na hora da realização do certame;
- Diminuição da burocracia;
- Maior transparência.

Deve-se ressaltar que as características *diminuição da burocracia e maior transparência* são comuns também ao pregão eletrônico.

A tabela 2 apresenta uma comparação entre os prazos gerais de realização (desde a publicação do edital até a concretização do contrato) do pregão (visto que as duas formas de pregão possuem um prazo total igual) com a concorrência e o convite:

Tabela 2: Comparação dos prazos referentes ao pregão, à concorrência e ao convite.

Prazos	Modalidades		
	Convite	Concorrência	Pregão
Prazos de publicação.	02 dias	15 dias	08 dias
Prazos de recursos.	02 dias	05 dias	02 dias
Prazos p/ julgamento de recursos.	10 dias	10 dias	10 dias
Prazo de homologação.	02 dias	02 dias	02 dias
Prazo p/ formalização de contrato.	02 dias	02 dias	02 dias
Prazo Total	18 dias	34 dias	24 dias

Fonte: Dados do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial do Maranhão– SENAC/MA.

A tabela nos mostra que o pregão presencial tem um prazo total menor que a concorrência e maior que o convite. Entretanto, deve-se ressaltar que o no Convite, há a necessidade de ter no mínimo 03 (três) propostas válidas, e se isso não acontecer, a Administração deverá prorrogar a abertura do processo licitatório. De acordo com o pregoeiro, uma grande parte dos convites acaba tendo suas aberturas prorrogadas, podendo durar até mais de um mês.

A celeridade do pregão presencial também é garantida pela inversão de fases, porque a documentação do licitante só será analisada se este tiver feito a oferta de menor preço, como foi explicado anteriormente.

Em relação à transparência do pregão presencial, podem-se citar alguns pontos:

- O edital é publicado em jornais de grande circulação no estado e no site do SENAC/MA. No convite, por exemplo, não há a exigência de publicar o aviso de licitação na imprensa, pois a Administração escolhe os licitantes dentro do seu cadastro de fornecedores. Isso possibilita o aparecimento de corrupção, pois cria uma cultura administrativa de convidar sempre os mesmos licitantes e poder favorecer um ou outro.
- O certame é realizado em sessão pública, com os envelopes das propostas e dos documentos lacrados, sendo abertos durante o certame.

Um dos fatores que facilitam o uso do pregão presencial pelo SENAC/MA é que nesta modalidade não há limite monetário estimado para sua realização (compras e serviços, excluindo obras e serviços de engenharia). O convite limita-se a um montante de até R\$ 395.000,00 e na concorrência acima de R\$ 395.000,00.

Em relação à economicidade, o pregão presencial tem a vantagem da fase de lances, onde os licitantes podem oferecer propostas mais baixas que as iniciais, garantindo um preço final abaixo do preço de mercado. Já a concorrência, por exemplo, não dispõe de fase de lances, ou seja, não há possibilidade de redução do preço ofertado inicialmente.

Do começo do ano até outubro de 2012 o pregão presencial garantiu uma economia de R\$ 155.691,97 em relação ao preço inicial ofertado pelas empresas participantes do pregão no SENAC/MA. Para que se chegasse a esse montante, foram reunidos os 25 processos referentes aos pregões presenciais realizados de janeiro até outubro de 2012. Em cada processo, foi aplicada a fórmula a seguir para se calcular o valor economizado em cada pregão presencial:

$$EC = P_i - P_f, \text{ onde } EC: \text{ Economia}; P_i: \text{ Preço inicial}; P_f: \text{ Preço final.}$$

Depois cada valor foi somado, resultando no valor final de economia acima citado.

5 METODOLOGIA

A pesquisa desenvolvida neste trabalho pode ser classificada como exploratória, bibliográfica, documental e de campo. Caracteriza-se como exploratória, pois como explicam Silva e Menezes (2001 apud Gil, 1991) visa proporcionar maior familiaridade com o problema com vistas a torná-lo explícito ou a construir hipóteses. Envolve levantamento bibliográfico e análise de exemplos que estimulem a compreensão. Caracteriza-se como bibliográfica por ter sido realizado estudo teórico em materiais publicados em livros e mídias eletrônicas, a fim de adquirir suporte abrangente para esta pesquisa, ampliando o conhecimento. É também documental porque foram disponibilizados, pelo SENAC/MA, documentos internos (processos referentes aos pregões e Resolução referente às licitações) para análise de informações condizentes com o objetivo em estudo.

Também é pesquisa de campo, já que foram coletados dados no local objeto de estudo deste trabalho (SENAC/MA), o que contribuiu na elucidação do problema exposto.

A pesquisa foi executada da seguinte maneira: primeiramente realizou-se um estudo aprofundado sobre licitação e principalmente sobre pregão, em seguida foi realizada uma visita ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial do Maranhão (SENAC/MA), que disponibilizou alguns dados relativos às modalidades de licitação usadas lá, além da regulamentação das mesmas, para análise. Tais dados geraram informações que serviram de base para a apresentação dos resultados da pesquisa, e considerações finais do trabalho.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para o desempenho de suas funções o Poder Público necessita contratar serviços e realizar compras para a manutenção da própria administração pública e para disponibilizar a toda a população os serviços que são de incumbência do Estado, contudo, ao contrário dos particulares, que possuem ampla liberdade na escolha daqueles com quem querem contratar, o Poder Público deve seguir procedimento preestabelecido legalmente denominado licitação. A licitação visa garantir os princípios da igualdade e competitividade e, é claro, busca trazer a eficiência nos processos de compras e contratações de serviços, para assim se fazer um bom uso do dinheiro público recolhido em impostos, taxas etc. Nos Serviços Sociais Autônomos não é diferente. Entretanto, o que muda é que estes não precisam seguir fielmente a lei 8666/93, pois podem criar regulamentação própria para suas licitações.

Das 6 (seis) modalidades que compõem o processo licitatório, o pregão se mostra a mais eficiente e vantajosa de todas. O pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação. A disputa entre os licitantes é feita por meio de propostas e lances em sessão pública. O objeto de estudo deste trabalho é o pregão presencial do SENAC/MA (integrante dos Serviços Sociais Autônomos), mais precisamente a análise da celeridade, transparência e economicidade que esta modalidade traz a entidade. Para a concretização deste objetivo, foram imprescindíveis os dados fornecidos pelo pregoeiro do SENAC/MA. Através desses dados, foi possível avaliar a celeridade dos processos que compõem a execução de algumas das modalidades de licitação, para comparação com o pregão presencial; foi verificado também que há transparência no certame; também possibilitou fazer uma comparação entre os preços contratados com o pregão presencial e preço inicial ofertado pelas empresas licitantes, o que nos mostrou um montante de economia de R\$ 155.691,97. Sendo assim, pode-se perceber o porquê da modalidade pregão presencial ser muito utilizada no SENAC/MA.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 18. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

BRASIL. **Decreto nº 3.555, de 8 de Agosto de 2000**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555 > Acessado em 05/10/2012, às 20:00.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de Julho de 2002**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10520.htm > Acessado em 05/10/2012, às 20:10.

BRASIL. Governo Federal. **Informações Gerenciais de Contratações e Compras Públicas**. Disponível em: < http://www.comprasnet.gov.br/ajuda/01_-_Resultados_Gerais.pdf > Acessado em 10 de Agosto de 2012, às 18:00.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **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. 910 p.

CONLICITAÇÃO. **Pregão de medicamentos gera economia de R\$ 3,8 milhões**. Disponível em: < <http://portal.conlicitacao.com.br/licitacao/noticias/pregao-de-medicamentos-gera-economia-de-r-38-milhoes-2/> > Acessado em 05 de Agosto de 2012, às 20:00.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 14ª ed., São Paulo: Atlas, 2002.

FARIA, Edimur Ferreira de. **Curso de direito administrativo positivo**. 6. ed. rev. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. 804p.

GASPARINI, Diogenes (coord.). **Pregão presencial e eletrônico**. 1. Ed., 2. Tiragem. Belo horizonte: Fórum, 2007. 400p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 14ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 18. ed. São Paulo: RT, 1993.

MELLO, Celso A. B. de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SANTANA, Jair Eduardo. **Pregão presencial e eletrônico: manual de implantação, operacionalização e controle**. Belo horizonte: Fórum, 2006. 333 p.

SEBRAE. **As Peculiaridades da Fase Recursal do Pregão**. Disponível em: <[http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/941135CFCDE5BAA7832574C600770F71/\\$File/NT00038E8E.pdf](http://www.biblioteca.sebrae.com.br/bds/bds.nsf/941135CFCDE5BAA7832574C600770F71/$File/NT00038E8E.pdf)> Acessado em 15/11/2012, às 14:15.

SENAC. **Resolução SENAC 958/2012 - Conselho Nacional**. Disponível em: <http://www.go.senac.br/includes/resolucao-senac-cn-845-2006.pdf>. Acessado em 10/11/2012, às 10:30.

SILVA, Edna Lúcia da; MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação**. 3. ed. rev. atual. Florianópolis: Laboratório de Ensino a Distância da UFSC, 2001. 121p.

SOUZA, Fátima Regina de. **Manual básico de Licitação**. São Paulo: Nobel, 1997.