



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM
PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

POLÍTICA DE COMPRAS NO PODER PÚBLICO: CENTRALIZAÇÃO A
MELHOR SOLUÇÃO?

RITA DE CASSIA HOLLANDA MATOS

Fortaleza

2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

RITA DE CASSIA HOLLANDA MATOS

**POLÍTICA DE COMPRAS NO PODER PÚBLICO: CENTRALIZAÇÃO A MELHOR
SOLUÇÃO?**

Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado Profissional em Planejamento e
Políticas Públicas da Universidade
Estadual do Ceará, como requisito parcial
para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Hermano Machado
Ferreira Lima

Fortaleza
2009

M425p

Matos, Rita de Cassia Hollanda

Política de compras no poder público: a centralização a melhor solução? / Rita de Cassia Hollanda Matos. – Fortaleza, 2009.

92p.; il.

Orientador: Prof. Ms. Hermano Machado Ferreira Lima.

Dissertação (Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados.

1. Licitação. 2. Pregão eletrônico. 3. Governo do estado. 4. Compra de objetos. 5. Prestação de serviços. I. Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados.

A minha família, em especial a
minha mãe, Iracema, que tornou o
caminho, até aqui, possível.

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, pela disponibilidade em conduzir-me neste caminho.

Aos professores e colegas do curso, que contribuíram com informações relevantes.

Aos meus familiares, pela compreensão de minhas ausências.

Aos componentes da Banca Examinadora, pelas contribuições ao meu trabalho.

A vida em comum exige que
respeitemos leis e normas, mas,
especialmente, o outro.

Tânia Zagury

RESUMO

O presente estudo refere-se à Política de Compras Governamentais do Estado do Ceará. O objetivo geral é conhecer as vantagens e desvantagens da centralização no processo de aquisições, no âmbito estudado. O primeiro capítulo versa sobre a origem das Compras Públicas, sua evolução temporal e os princípios aplicados a esta política no setor público. O segundo capítulo descreve os diversos conceitos de licitação, de acordo com a visão de autores como Meirelles (2005), Justen Filho (2002), Bandeira de Mello (1995), entre outros. Aborda, ainda, as modalidades de licitação e suas características, dando maior ênfase a modalidade de pregão, por ter sido esta a escolhida pelo Governo do Estado do Ceará como prioritária em sua política. No terceiro capítulo, foi apresentado o conceito de centralização e descentralização de processos administrativos, os pontos positivos e negativos nas duas formas de implementar uma política de compras. É narrado o histórico da centralização da Política de Compras, apontando os fatores que levaram o Governo do Estado a adotar esta forma. Por fim, no quarto capítulo, é descrito o procedimento metodológico utilizado, uma pesquisa teórico-descritiva e exploratória, com abordagem qualitativa, alicerçada em pesquisa bibliográfica e em pesquisa de campo cujo objeto de estudo foi o processo de licitação utilizado pela atual estrutura do Poder Executivo do Governo do Estado do Ceará e, em seguida, no quinto capítulo, foi realizada a análise e discussão dos resultados encontrados, pela qual se chegou à conclusão de que, segundo os pesquisados, o modelo de compras governamentais centralizadas, adotado é, realmente, o mais adequado e viável.

Palavras-chave: Licitação. Pregão eletrônico. Governo do Estado. Compras de objetos. Prestação de serviços.

ABSTRACT

This present work is related to the Governmental Purchases of the state of Ceará. Its purpose is to get to know the advances and disadvantages of the centralization in the process of acquisition in the scope studied. The first chapter is about the starting-point of the Public Purchases, its temporal evolution and the main principal applied to this policy in the public sector. The second chapter describes the several concepts of bidding according the point of view of some authors like: Meirelles (2005), Justen Filho (2002), Bandeira de Mello (1995), among others. It is also mentioned, the manners of bidding and its characteristic, giving greater emphasis to the manner of auction, as it was the one being selected by the Government of the state of Ceará as being the priority in its policy. In the third chapter, it was presented the concept of centralization and decentralization of the administrative processes, the positive and negative points in the two forms to implement a purchase policy. It is reported a description of the centralization of the Purchase Policy, pointing out the factors that took the Government of the state to adopt this form. Finally, in the forth chapter, it is described the methodological procedures used, a descriptive and exploratory research, with qualitative approach based on a bibliographic research and in the field research of which goal of study was the process of bidding used by the present day structure of the Executive Power of the Government of the state of Ceará, following in the fifth chapter it was made the analysis and discussion of the results found through which we came to the conclusion that, according to the researchers, the pattern of the centralized governmental purchases adopted is really the most suitable and feasible one.

Key-words: Bidding, Electronic Auction, Government of the state. Object Purchasing. Service Offer.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 POLÍTICA DE COMPRAS NO PODER PÚBLICO – ORIGEM, EVOLUÇÃO E PRINCÍPIOS	13
1.1 Origem.....	17
1.2 Princípios administrativos aplicados à política de compras no setor público.....	22
1.2.1 Princípio da legalidade.....	22
1.2.2 Princípio da impessoalidade.....	24
1.2.3 Princípio da moralidade	25
1.2.4 Princípio da igualdade	26
1.2.5 Princípio da publicidade	27
1.2.6 Princípio da probidade administrativa	29
1.2.7 Princípio da vinculação ao instrumento convocatório	29
1.2.8 Princípio do julgamento objetivo	31
1.2.9 Princípio da adjudicação compulsória	32
1.2.10 Princípio da ampla defesa	32
2 CONCEITO E MODALIDADES DE LICITAÇÃO.....	34
2.2 Modalidades de licitação	36
2.3 Uma nova modalidade: o pregão.....	39
2.4 O pregão eletrônico e suas fases	42
2.4.1 Autoridade Competente	42
2.4.2 Instauração da Licitação	42
2.4.3 Edital	43
2.4.4 Parecer Jurídico	43
2.4.5 Pregoeiro e Equipe de Apoio	44
2.4.6 Convocação	44
2.4.7 Competição	45
2.4.8 Abertura das Propostas	45
2.4.9 Lances	45
2.4.10 Julgamento e Classificação Final	45
2.4.11 Habilitação	46
2.4.12 Exame da Documentação	46
2.4.13 Inabilitação	47
2.4.14 Indicação do Vencedor.....	47
2.4.15 Recurso	47
2.4.16 Julgamento e Adjudicação	47
2.4.17 Registro em Ata	48
2.4.18 Sanções	48
2.5 O perfil da equipe de pregão	49
3 CENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE COMPRAS.....	52
3.1 Conceito de centralização e descentralização.....	52
3.2 O dilema entre centralização x descentralização	56
3.3 Histórico da centralização no Estado do Ceará	57
3.4 Aspectos essenciais na qualidade dos processos de aquisições.....	61
3.5 A nova gestão e a decisão de centralização	63
4 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO.....	69
5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	78
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	83
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	85
ANEXOS.....	92

INTRODUÇÃO

Com a implantação do pregão eletrônico, como a nova sistemática de compras do Governo Estadual, vieram os acompanhamentos com as estatísticas e os relatórios gerenciais, e todos os resultados indicavam índices positivos de economia nas aquisições. Com essa visão objetiva e com ações articuladas estrategicamente, a administração pública estadual deu um salto qualitativo na gestão interna e promoveu a integração governo/fornecedor/sociedade na medida em que manteve o cidadão informado sobre a aplicação do dinheiro público.

Porém, pelo nível de interação que a Secretaria da Administração mantinha com as demais secretarias do Estado do Ceará, foi possível identificar que as Comissões de Licitação do Estado do Ceará ainda precisariam ser preparadas mais adequadamente para dominar essa nova sistemática de compras públicas, principalmente os pregoeiros e equipes de apoio, que necessitavam de melhor capacitação na legislação competente para o domínio dessa sistemática.

Outro fator identificado foi que, na maioria dos pregoeiros, inexistia a habilidade para negociação, assim como a desenvoltura para a comunicação e o raciocínio rápido nas decisões, qualidades indispensáveis a um bom pregoeiro. Essas constatações geraram os seguintes problemas: demasiado tempo para a realização dos processos licitatórios, grande número de processos fracassados, além dos inúmeros recursos administrativos e judiciais impetrados pelos licitantes e órgãos de controle.

Talvez, por conhecer as dificuldades encontradas pela gestão anterior, a nova gestão do Estado tomou a decisão, bastante ousada, de centralizar os processos licitatórios na Procuradoria Geral do Estado. Com essa centralização, os problemas aqui identificados poderiam, mais facilmente, ser solucionados. Considerando-se essa como a melhor solução, optou-se por ela como objeto de estudo desta dissertação. Alguns Estados brasileiros já adotaram tal iniciativa como forma de maior controle, rapidez, padronização e, por conseguinte, maior efetividade do processo.

Diante do que se expõe, este estudo abrange o processo das Compras

Governamentais, desde seu planejamento até sua contratação. Serão definidas as diversas modalidades de licitação: convite, tomada de preços, concorrência pública, concurso, leilão e pregão, e como se aplicam, pois constituem o alicerce teórico necessário, com maior concentração na modalidade de Pregão Eletrônico, por ser esta a modalidade escolhida pelo Governo do Estado para ser utilizada, de forma ampla, apenas não o sendo quando houver alguma justificativa para a sua não utilização.

Pesquisaram-se os instrumentos necessários à centralização de processos, de acordo com os princípios administrativos, as vantagens e desvantagens dessa iniciativa a fim de se conhecer o que seria necessário para uma centralização sem incorrer nas desvantagens possivelmente apontadas no estudo.

Nessa perspectiva, é preciso saber se a centralização do processo de compras é a melhor solução. Essa é, portanto, a pergunta central da presente pesquisa, mas algumas outras precisam ser investigadas e pesquisadas para que se alcance o objetivo maior:

O fato do Governo do Estado ter adotado uma política de compras centralizada trouxe benefícios para seu órgão?

Quais as vantagens e desvantagens em centralizar processos?

Quais as vantagens apontadas no processo descentralizado? Estas poderiam ser incorporadas no processo centralizado?

A pesquisa abordou esses pontos no âmbito do Poder Executivo do Estado do Ceará, com o intuito de definir quais ganhos poderá ter o Estado com a Centralização do Processo de Aquisições.

O primeiro capítulo do trabalho versa sobre a origem e evolução da Política de Compras, e os princípios administrativos que são aplicados a esta política, como: o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da igualdade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e da adjudicação compulsória; levando em consideração cada um e sua utilização.

O segundo capítulo aborda os diversos conceitos de licitação, de acordo com a visão de autores como Meirelles (2000; 2005), Justen Filho (2002), Bandeira de Mello (1999), Fernandes (2005), entre outros. Abordará, ainda, as modalidades de licitação e suas características, detendo-se, com mais profundidade, na modalidade de Pregão Eletrônico, por ser esta a escolhida prioritariamente pelo Governo do Estado do Ceará.

O terceiro capítulo trata da centralização dos processos administrativos, conceituando centralização e descentralização, os pontos positivos e negativos em centralizar a Política de Compras, o histórico da centralização dessa Política no Estado do Ceará e a decisão da nova gestão em centralizar tal política.

No quarto e último capítulo, são descritos os resultados da pesquisa de campo, mostrando as opiniões dos sujeitos pesquisados sobre as vantagens e desvantagens do processo de compras de forma centralizada.

Ao final, serão apresentadas as considerações finais sobre a pesquisa e seus resultados, apontando-se, ainda, algumas sugestões capazes de melhorar a Política de Compras realizada pelos órgãos públicos do Estado do Ceará.

1 POLÍTICA DE COMPRAS NO PODER PÚBLICO – ORIGEM, EVOLUÇÃO E PRINCÍPIOS

O Estado do Ceará arrecadou, no ano de 2006, R\$ 3.941.628.745,53, de acordo com dados da Secretaria da Fazenda do Estado. Dessa arrecadação, um percentual de 30% foi destinado a investimentos do Governo e, por conseguinte, esse montante passou por algum tipo de processo licitatório. No contexto atual, esse é um volume de recursos muito expressivo para qualquer Governo. Com as dificuldades encontradas para aumentar as receitas, uma forma de maximizar a utilização desses recursos pode vir a ser uma melhor aplicação, quando de suas aquisições pelo Estado, podendo viabilizar uma possibilidade de auferir melhores condições socioeconômicas para sua população.

Cinquenta e quatro per cento (54,05%) da população do Estado do Ceará é considerada pobre e 26% estão no estado de extrema pobreza. 22,82% da população adulta têm menos do que o Ensino Médio completo. Os 50% mais pobres da população possuem 15% da renda do Estado, segundo dados do Instituto de Pesquisas e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Portanto, esse é um Estado muito pobre e com uma população extremamente sofrida, precisando da interferência dos governantes para melhorar sua qualidade de vida (CEARÁ, 2005).

O Governo, por outro lado, tem sua atuação limitada pelos recursos arrecadados. Apesar dos esforços desenvolvidos durante as últimas décadas, no sentido de aumentar essa arrecadação, com o combate à sonegação de impostos e esclarecimentos à população sobre a necessidade da cobrança de tributos, mostrando o seu destino e aplicação em prol de toda a população, esses têm um limite de crescimento de sua efetividade. Num primeiro momento, essas campanhas foram muito significativas, mas quanto mais eficientes vão se tornando, mais difícil e menos eficaz vão se tornando as medidas adicionais.

No entanto, uma forma mais eficaz de gastar tais recursos, pode acarretar um impacto bastante significativo. Com o mesmo montante, poderia ser realizados muito mais investimentos, se esses forem programados de forma mais eficiente. Para isso, faz-se necessário um estudo sobre como são adquiridos os bens e serviços,

atualmente.

Caso possa ser encontrado um método melhor de realizar esses gastos, o Governo estará dando passos no sentido de maximizar sua atuação, que é, de fato, a grande expectativa da população: melhores condições de segurança, saúde, educação, habitação e saneamento básico, dentre outras.

Entender o processo de aquisição como um processo meio, gerador de um enorme impacto nos processos fins de atuação governamental, é o primeiro passo a ser dado. Essa compreensão incentivou a escolha do tema desta dissertação, que propõe um estudo sobre o processo de aquisições governamentais.

Como forma de alicerçar esta dissertação foi buscado subsídio nos conhecimentos de Max Weber, traçando um paralelo entre a ética protestante defendida por ele e a ética proposta nas leis de licitações, base das Compras Governamentais.

Em seu livro a *Ética Protestante e o Espírito Capitalista*, Weber defende que as pessoas detentoras de maior desenvolvimento econômico foram àquelas mais propensas a duvidar da santidade da igreja, conseqüentemente a propor reformas a esta. O espírito aventureiro e racional seriam suas características intrínsecas, enquanto os católicos de caráter mais acomodado permaneceriam seguindo as regras de outrora.

Em seu ensaio Max Weber (2003, p.27) expõe o espírito capitalista como o aumento do capital como um fim em si mesmo,

Na verdade, o que é aqui é pregado, não é uma simples maneira de viver, mas sim uma ética peculiar, cuja infração das regras não é tratada como uma tolice, porém como um esquecimento do dever. O que aqui é preconizado não é mero bom senso comercial – que não seria nada original – mas sim um *ethos*.

É razoável pensar que os legisladores à época da elaboração das leis que regem as licitações Governamentais tenham vislumbrado também que esta ética proposta nas Compras Governamentais, fosse a razão em si mesmas. Melhor explicando, de acordo com Weber, para o homem capitalista qualidades como honestidade, pontualidade no pagamento de seus compromissos, trabalho árduo eram assim qualificadas, pois eram atitudes úteis a ele, pois lhe asseguravam o

crédito, este, essencial à sua atividade comercial. Penso que o legislador também quis que os servidores públicos imbuídos da responsabilidade das atividades licitatórias incorporassem a perseguição ao menor preço e as maiores vantagens para a Administração, utilizando os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade não porque estes fossem moralmente aceitos, mas porque eles seriam úteis, se não, essenciais ao desenvolvimento dessas atividades.

Desta forma a não utilização destas ferramentas não seriam pensadas como atos de corrupção, mas como a não incorporação deste *ethos*, este sim vital para as organizações e para o Estado.

Também pode ter sido este o pensamento do Governante ao propor a Centralização das Compras Governamentais. Tentar fazer fluir em um grupo menor *summum bonum* desta ética. Fazendo nascer uma nova forma de lidar com os bens públicos.

Para se estudar o processo de Compras Governamentais, necessariamente, precisa-se principiar pela Constituição Brasileira (BRASIL, 1988), marco inicial dessas atividades. A Constituição Federal traz em seu preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988, Preâmbulo).

Em seu artigo 37, esse texto legal expressa os princípios básicos que devem regular os procedimentos licitatórios:

Art. 37. A administração pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e, também, ao seguinte:

.....

XXI ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as

condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), que regulamenta o artigo 37 da Constituição Federal, determina os critérios das licitações e contratos da Administração Pública. Em seu artigo 3º, ela estabelece seus princípios básicos:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e seleção da melhor proposta para a Administração e será julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da: legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao objeto convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

Com a edição da Medida Provisória nº 2.026 (BRASIL, 2000), que instituiu o pregão como nova modalidade de licitação, este se somou às demais previstas na Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993), que são: a concorrência, a tomada de preços, o concurso e o leilão. Diversamente dessas modalidades, o pregão pode ser aplicado a qualquer valor estimado de contratação, de forma que constitui alternativa a todas as modalidades admitindo, entretanto, como critério de julgamento da proposta, somente aquela de menor preço. No entanto, a Medida Provisória expedida para ser aplicada, apenas, no nível federal, ao ser convertida na Lei Federal nº 10.520 (BRASIL, 2002) superou a questão, estendendo a aplicação da nova modalidade também aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

O pregão é um aperfeiçoamento das outras modalidades de licitações, que possibilita o incremento da competitividade e a ampliação das oportunidades de participação, contribuindo com o alcance das metas de ajuste fiscal. O pregão garante economias imediatas nas aquisições de bens e serviços, em especial aquelas compreendidas nas despesas de custeio da máquina administrativa. Essa modalidade permite, ainda, maior agilidade nas aquisições, ao desburocratizar os procedimentos para a habilitação e o cumprimento da seqüência de etapas da licitação.

Deve-se lembrar que a Lei nº 10.520 (BRASIL, 2002), que institui a modalidade de licitação pregão, estabelece, também, duas formas para a realização destes, quais sejam: Pregão Presencial e Pregão Eletrônico. Esse último permite o uso das novas tecnologias eletrônicas para a sua realização, reduzindo custos e facilitando a

participação de maior número de competidores. Merece destaque o uso da internet como veículo para a divulgação dos avisos e editais do pregão. A integração do processo de compras governamentais a este ambiente tecnológico possibilita maior transparência, controle social e oportunidades de acesso às licitações públicas.

O Governo Estadual iniciou a utilização desta modalidade em busca de redução de custos e após contratar uma consultoria que, no decorrer do seu trabalho, recomendou a imediata adoção do pregão na realização das compras pelos órgãos/entidades do Estado do Ceará. Para atender a essa recomendação, o governo expediu o Decreto de Nº 26.972 (CEARÁ, 2002), que determinava que de todas as compras realizadas pelas comissões de licitações, 20% deveriam ser realizadas por meio da modalidade pregão, sem distinção entre os dois tipos de pregão existentes. Ainda nesse mesmo decreto, também foi determinado que todo presidente de comissão de licitação, no âmbito do Estado, estaria investido da função de pregoeiro.

1.1 Origem

O mais antigo registro que se tem notícia sobre a forma de contratação utilizada pelo poder público, remonta aos tempos medievais. A Licitação surgiu na Europa, em razão da necessidade de aquisição de um determinado bem, ou execução de obra e/ou serviço, no qual a administração pública não dispunha de condições para sua obtenção. Nestes casos o Estado distribuía avisos informativos, marcando local, data e horário para que todos os interessados comparecessem, a fim de atender as necessidades descritas (MEIRELLES, 2005).

Segundo Meirelles (2005, p.27)

Nos Estados medievais da Europa usou-se o sistema denominado 'vela e pregão', que consistia em apregoar-se a obra desejada, e, enquanto ardia uma vela os construtores interessados faziam sua ofertas. Quando extinguia a chama adjudicava-se a obra a quem houvesse oferecido o melhor preço. Reminiscência desse sistema medieval é a modalidade de licitação italiana denominada 'estinzione di candela vergine', em que as ofertas são feitas verbalmente enquanto se acendem três velas, uma após a outra. Extinta a última sem nenhum lance, a licitação é declarada deserta; caso contrário, acende-se uma quarta vela e assim sucessivamente, pois, para que se possa adjudicar o objeto do certame, é obrigatório que uma vela tenha ardido por inteiro sem nenhum lance superior precedente.

Para contratar obras era utilizado o Sistema Vela e Pregão, o procedimento iniciava através do instrumento convocatório (aviso). No local, data e horário previsto reuniam-se: um representante do Estado e demais interessados; era de costume acender-se uma vela para dar início o certame, cujos participantes (licitantes) ofereciam lances até que a vela se apague por si só ou, queimando até o seu final, o vencedor seria aquele que ofertasse o último lance de menor preço.

Nessa época prevalecia o padrão de administração pública Patrimonialista, que tinha como principal característica a figura do monarca que concentrava as decisões político-administrativas. O foco da gestão estava no benefício econômico-social do clero e da nobreza, fato este que facilitou os atos de corrupção, empreguismo e nepotismo, apesar do Sistema Vela e Pregão, na sua precariedade, já trazer consigo a dupla finalidade buscada no nosso atual sistema de licitações: a “economicidade” e a “isonomia”.

Em 1613 são baixadas por Felipe I de Portugal, as Ordenações Filipinas. Esta legislação vigorou no Brasil até após sua independência e algumas disposições tiveram vigência no Brasil até o advento do Código Civil de 1916. Nas Ordenações Filipinas, no que diz respeito à construção de obras públicas, também se encontram a preocupação tanto com economicidade como com a isonomia, uma vez que em uma de suas normas o legislador estabeleceu o seguinte: *“Em fazendo obra, primeiro andar em pregão, para se dar a empreitada a quem houver de fazer melhor e por menos preços.”*

Em meados do século XIX – época do Estado Liberal, surge a Administração Pública Burocrática que visa proteger o Estado da corrupção, do empreguismo e do nepotismo. Caracteriza-se pela centralização das decisões, pela hierarquia funcional, pelo profissionalismo, pelo formalismo (legalidade) e pelo controle passo a passo dos processos administrativos, controle sempre a priori, objetivando, acima de tudo, a substituir a Administração Patriarcal. Junto a este novo modelo administrativo, a licitação aperfeiçoou as regras para realização do certame em conformidade às novas exigências. Com o tempo, verificou-se que administração Burocrática engessava o processo administrativo, com vários procedimentos para que se evitassem o ato corruptível.

A licitação foi introduzida no direito público brasileiro há mais de cento e quarenta anos, pelo Decreto nº 2.926, de 14.05.1862, que regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do então Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Após o advento de diversas outras leis que trataram, de forma singela, do assunto, o procedimento licitatório veio, afinal, a ser consolidado, no âmbito federal, pelo Decreto nº 4.536, de 28.01.22, que organizou o Código de Contabilidade da União (arts. 49-53). Esse Código continha o texto mais importante para o regramento da matéria LICITAÇÃO, visto que nele encontramos disciplinamentos que perpassaram os tempos e ainda hoje fazem parte da norma legal vigente (MEIRELLES, 2005).

Desde o antigo Código de Contabilidade da União, de 1922, o procedimento licitatório veio evoluindo, com o objetivo de conferir maior eficiência às contratações públicas, sendo, por fim, sistematizado através do Decreto-Lei nº 200, de 25.02.67 (arts. 125 a 144), que estabeleceu a reforma administrativa federal. Esse Decreto-Lei retirou do Código de Contabilidade da União os artigos referentes à licitação, trazendo no seu Título XII – Das Normas relativas a Licitações para Compras, Obras, Serviços, estabelecendo assim as diretrizes para Compras Governamentais, sendo considerado a primeira Norma Geral sobre Licitação (MAURANO, 2004).

O Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, atualizado em 1987, pelos Decretos-lei 2.348 e 2.360, instituiu, pela primeira vez, o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, reunindo normas gerais e especiais relacionadas à matéria. Criou em seu artigo 1º, o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos pertinentes a obras, serviços, compras e alienações, no âmbito da Administração Federal Centralizada e Autárquica (MAURANO, 2004, p. 789).

Ao analisar o disposto no artigo 37, XXI da Constituição Federal, pode-se observar que a obrigatoriedade de licitar é princípio constitucional, apenas sendo dispensada ou inexigida nos casos expressamente previstos em Lei. O dever de licitar está intimamente ligado aos princípios da indisponibilidade e supremacia do interesse público e impessoalidade que são princípios norteadores da atividade estatal. O fato de ter sido alçado ao status de princípio constitucional é de extrema importância para a análise do procedimento licitatório dentro do ordenamento

jurídico (AGUIAR, 2002).

É notável o esforço do Governo Federal, após a Constituição de 1988, em tentar aperfeiçoar as normas públicas, visando o desenvolvimento do serviço. Entre os resultados obtidos por esta jornada em busca de avançar, em 21 de junho de 1993, o Presidente Itamar Franco, tomou a iniciativa da lei que regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, sancionou a Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993) que trouxe regras de licitação e contratos da Administração Pública, bem como suas modalidade, tais como: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão; princípios norteadores; regras de dispensa e inexigibilidade de licitação; valores limites de cada modalidade, entre outros pontos.

Essa Lei, em 8 de junho de 1994, foi substancialmente alterada pela Lei nº 8.883/02. De 1994 a 2002, a Lei das Licitações sofreu as seguintes alterações:

- 1 Em 27 de maio de 1998, como resultado da conversão da Medida Provisória nº 1.531, foi promulgada a Lei nº 9.648/98, que introduziu alterações em diversos artigos da Lei nº 8.666/93;
- 2 Em 27 de outubro de 1999, a Lei nº 9.854/99, acrescentou incisos nos artigos 27 e 78 da Lei nº 8.666/93;
- 3 Em 26 de abril de 2002, a Lei nº 10.438/02, alterou o inciso XXII, do artigo 24 da Lei nº 8.666/93.

Apesar das alterações sofridas, as regras trazidas pela Lei nº. 8.666/93 (BRASIL, 1993), continuaram de difícil entendimento, consistindo o processo licitatório em algo complexo e de difícil concretização. A Lei mostrou-se, ao longo dos anos, burocrática e um tanto lenta no seu desdobramento e, em determinados casos, onerosas aos cofres públicos. A fim de solucionar estas questões, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, por intermédio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação e, do seu Departamento de Logística e Serviços Gerais, lançou estudos buscando criar outra modalidade licitatória, mais simplificada, que atendesse às necessidades mais emergentes do governo e da própria sociedade.

A participação da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL) foi

primordial, considerando que em sua lei criadora estava prevista modalidade bastante semelhante ao Pregão. Deste modo, no dia 4 de maio de 2000 nasceu a Medida Provisória de nº. 2.026, que instituía, no âmbito da União, nos termos do artigo 37 da Constituição Federal, uma nova modalidade de licitação denominada 'Pregão'. Sua importância já foi reconhecida no mundo jurídico, sendo tida como modalidade preferencial de licitação. A inovação foi regulamentada pelos Decretos nºs. 3.555 de 08/08/2000, alterado pelo Decreto nº. 3.693 de 20/12/2000 e pelo Decreto nº. 3.697/00, de dezembro de 2000. Este último trouxe importante atualização que foi o uso da tecnologia na consecução de maior publicidade e efetividade, criando instituto hoje intitulado de 'Pregão Eletrônico'.

Com o uso dessa modalidade pelos órgãos da administração federal, ficou constatada a importância de sua aplicabilidade face aos benefícios que ela proporciona à Administração, notadamente o ganho verificado nas compras, com a redução de preços proporcionada pelo incentivo à disputa entre os licitantes concorrentes. Diante deste fato, após 18 (dezoito) reedições, a Medida Provisória de nº. 2.181-18/2001 foi convertida na Lei de nº. 10.520 (2002), Lei que instituiu para todos os entes federados a nova modalidade de licitação.

O Estado tem como objetivo o atendimento ao interesse público. Para atingir esse objetivo, muitas vezes precisa contratar com terceiros para a realização de obras e serviços e aquisição de bens. No entanto, diversamente do que ocorre na iniciativa privada, o agente público não é livre para contratar com quem lhe aprouver, mas seus contratos dependem, via de regra, de um procedimento seletivo.

Assim, a licitação pública foi concebida como procedimento prévio à celebração dos contratos pela Administração, em razão de dois princípios fundamentais:

1. A indisponibilidade do interesse público, que obriga o administrador público a buscar sempre, de forma impessoal, a contratação mais vantajosa para a Administração.
2. Igualdade dos administradores, que obriga que o administrador ofereça iguais oportunidades aos concorrentes (potenciais ou concretos) de virem a ser contratados com a Administração.

1.2 Princípios administrativos aplicados à política de compras no setor público

O Brasil, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, iniciou sua escalada em busca de melhoria da Administração Pública, trazendo expressamente em seu artigo 37, *caput*, diversos princípios, quais sejam: o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, publicidade e eficiência, uns já anteriormente positivados, e outros não, todos, no entanto, objetivando incutir na mentalidade do administrador público, a seriedade com que deve ser tratado o Erário.

A licitação, portanto, nessa linha de implementação de uma nova política administrativa, sem sombra de dúvidas, constitui um dos principais instrumentos de aplicação do dinheiro público, à medida que possibilita à Administração a escolha, para fins de contratação, da proposta mais vantajosa, sempre colocando em condições de igualdade os candidatos que queiram participar do certame. A Lei nº. 8.666/93 (BRASIL, 1993) preceitua que:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio da isonomia e selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e os que lhes são correlatos.

Na acepção lógica da palavra, diz Reale (1991, p.299) que:

[...] os princípios são ‘verdades fundantes’ de um sistema de conhecimento, como tais admitidas, por serem evidentes ou por terem sido comprovadas, mas também por motivos de ordem prática de caráter operacional, isto é, como pressupostos exigidos pelas necessidades de pesquisa e da praxis.

Como se percebe, os princípios administrativos são de extrema importância para o processo licitatório, pois irão nortear a atividade exercida pelos administradores durante o certame público, levando em consideração cada um dos princípios.

1.2.1 Princípio da legalidade

Este princípio é, sem dúvida, um dos mais importantes princípios gerais de direito aplicáveis à Administração pública, e que, aliás, se encontrava consagrado

como princípio geral do Direito Administrativo antes mesmo que a Constituição o mencionasse explicitamente.

O princípio da legalidade é de suma relevância, em matéria de licitação, pois esta constitui um procedimento inteiramente vinculado à lei; todas as suas fases estão rigorosamente disciplinadas na Lei nº 8.666/93, cujo artigo 4º estabelece que todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o artigo 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido na lei.

No artigo 5º., inciso II da Constituição Brasileira, informa que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Trata-se de norma-princípio voltada exclusivamente para o particular, recebendo a denominação de princípio da autonomia da vontade. No caso do particular, como visto, é possível fazer ou deixar de fazer tudo aquilo que a lei não vedar. Se não há lei proibitiva, portanto, permite-se qualquer forma de atuação, positiva ou negativa, sob pena de aquele que interferir, responder, no mínimo, por constrangimento ilegal.

Para a Administração Pública, tal possibilidade inexistente. O administrador ou gestor público está jungido à letra da lei para poder atuar. Conforme postula Santana (2005, p. 157):

Já quando se trata de analisar o modo de atuar das autoridades administrativas, não se pode fazer aplicação do mesmo princípio, segundo o qual tudo o que não for proibido é permitido. É que, com relação à Administração, não há princípio de liberdade nenhum a ser obedecido. É ela criada pela Constituição e pelas leis como mero instrumento de atuação e aplicação do ordenamento jurídico. Assim sendo, cumprirá melhor o seu papel quanto mais atrelada estiver à própria lei, cuja vontade deve sempre prevalecer.

O artigo 37 da Constituição Brasileira, informa que “a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

No caso da licitação, pode-se dizer que ao administrador cabe observar todas as etapas descritas em lei para a escolha da proposta mais vantajosa ou mesmo dispensar a licitação nos casos descritos no artigo 24 da Lei 8.666/93.

1.2.2 Princípio da impessoalidade

O princípio constitucional da impessoalidade está posto em nível constitucional no artigo 5º, *caput*, parte inicial, onde consta que todos são iguais perante a lei, sem qualquer distinção de qualquer natureza. Tal assertiva é válida, também, à administração pública, à qual é defeso infligir qualquer sorte de distinção restritiva ou privilégios.

Para Bandeira de Mello (1999, p. 255), o caracteriza como sendo nada mais que o princípio da igualdade ou da isonomia, nos exatos e seguintes termos:

Nele se traduz a idéia de que Administração tem que tratar a todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimntosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesses sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie. O Princípio em causa não é senão o próprio princípio da igualdade ou isonomia [...].

Dizendo de outro modo, o princípio da impessoalidade determina que o agente público proceda com desprendimento, atuando desinteressada e desapegadamente, com isenção, sem perseguir nem favorecer, jamais movido por interesses subalternos. Além disso, postula-se o primado das ideias e dos projetos marcados pela solidariedade em substituição aos efêmeros cultivadores do poder como hipnose fácil e encantatória. Semelhante princípio guarda derivação frontal, inextirpável e, não raro, desafiadora com o princípio da igualdade de todos, sem distinção de qualquer natureza (BRASIL, Constituição Federal 1988, artigo 5º, *caput*), salvo aquelas impostas pelo próprio sistema constitucional.

O princípio constitucional da impessoalidade aplicado à administração pública deve ser observado sob dois aspectos distintos: o primeiro sentido a ser dado à aplicação do princípio é o que ressalta da obrigatoriedade de que a administração proceda de modo que não cause privilégios ou restrições descabidas a ninguém, vez que o seu norte sempre haverá de ser o interesse público; o segundo sentido a ser extraído da vinculação do princípio à administração pública é o da abstração da pessoalidade dos atos administrativos, pois que a ação administrativa, em que pese ser exercida por intermédio de seus servidores, é resultado tão somente da vontade estatal.

O princípio da impessoalidade aparece na licitação, intimamente ligado aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo: todos os licitantes devem ser tratados igualmente, em termos de direitos e obrigações, devendo a Administração, em suas decisões, pautar-se por critérios objetivos, sem levar em consideração as condições pessoais do licitante ou as vantagens por ele oferecidas, salvo as expressamente previstas na lei ou no instrumento convocatório.

Sua observância será de primordial valia para evitar que os atos discricionários do administrador incorram em arbitrariedade, abusando da conveniência e oportunidade.

1.2.3 Princípio da moralidade

Obedecendo a esse princípio, deve o administrador, além de seguir o que a lei determina, pautar sua conduta na moral comum, fazendo o que for melhor e mais útil ao interesse público. Tem que separar, além do bem do mal, legal do ilegal, justo do injusto, conveniente do inconveniente, também o honesto do desonesto. É a moral interna da instituição, que condiciona o exercício de qualquer dos poderes, mesmo o discricionário.

O princípio da moralidade exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a idéia comum de honestidade.

A moralidade funciona como um vetor que deve nortear a atuação e a interpretação do administrador público. A moralidade deve ser vista como atributo singular e necessário à atuação de qualquer pessoa que lide com verba pública. A lei não faz nascer a moral, esta preexiste e é inerente ao caráter de cada um de nós.

De certo modo, tal princípio poderia ser identificado com o da justiça, ao determinar que se trate a outrem do mesmo modo que se apreciaria ser tratado. O 'outro', aqui, é a sociedade inteira, motivo pelo qual o princípio da moralidade exige que, fundamentada racionalmente, os atos, contratos e procedimentos administrativos venham a ser contemplados à luz da orientação decisiva e substancial, que prescreve o dever de a Administração Pública observar, com

pronunciado rigor e a maior objetividade possível, os referenciais valorativos basilares vigentes, cumprindo, de maneira precípua até, proteger e vivificar, exemplarmente, a lealdade e a boa-fé para com a sociedade, bem como travar o combate contra toda e qualquer lesão moral provocada por ações públicas destituídas de probidade e honradez.

Como princípio autônomo e de valia tendente ao crescimento, colabora, ao mesmo tempo, para reforço dos demais e para a superação da dicotomia rígida entre Direito e Ética, rigidez tão enganosa quanto aquela que pretende separar Direito e Sociedade, notadamente à vista dos avanços teóricos na re-conceituação do sistema jurídico na ciência contemporânea. Dessa feita, caso venha o Administrador a ferir o referido princípio, estará o ato por ele praticado sujeito à anulação.

1.2.4 Princípio da igualdade

Prescreve o *caput* do artigo 5º da Constituição Federal de 1988:

Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à igualdade, a segurança e a propriedade, [...].

Vê-se, portanto, que o princípio da igualdade tem sede explícita no texto constitucional, sendo também mencionada inclusive no Preâmbulo da Constituição. Destarte, é norma supraconstitucional; estamos diante de um princípio, direito e garantia, para o qual todas as demais normas devem obediência.

O princípio da igualdade constitui um dos alicerces da licitação na medida em que esta visa, não apenas, permitir à Administração a escolha da melhor proposta como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar. Esse princípio, que hoje está expresso no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, veda o estabelecimento de condições que implique preferência em favor de determinados licitantes em detrimento dos demais.

O princípio em referência é de extrema importância, haja vista que todos devem competir em igualdade de condições de tratamento por parte da administração, sem que nenhuma vantagem seja oferecida a nenhum dos

participantes.

A própria Lei das Licitações traz, em seu bojo, dispositivos que vedam a prática de atos atentatórios à igualdade entre os competidores, na medida em que veda os agentes públicos:

[...] admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo 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 de contrato (artigo 3º, § 1º, I), ou mesmo estabeleça tratamento diferenciado de natureza comercial, legal, trabalhista, previdenciária ou qualquer outra, entre empresas brasileiras e estrangeiras (artigo 3º, § 1º, II).

A igualdade de todos os seres humanos, proclamada na Constituição Federal (BRASIL, 1988), deve ser encarada e compreendida, basicamente sob dois pontos de vista distintos, quais sejam: o da igualdade material e o da igualdade formal. O Estado Brasileiro já tenta atingir tal igualdade quando privilegia por meio da Lei nº 123/2006 as micro e pequenas empresas, tratando os diferentes de forma distinta, na expectativa de minimizar a grande distinção econômica existente em nossa sociedade.

1.2.5 Princípio da publicidade

Esse princípio diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade.

A publicidade é tanto maior, quanto maior for a competição proporcionada pela modalidade de compra; ela é a mais ampla possível na concorrência em que o interesse maior da Administração é o de atrair maior número de interessados, e se reduz ao mínimo no convite em que o valor do contrato dispensa maior divulgação.

A publicidade dos atos da Administração, no campo das Compras Governamentais, é indispensável aos concorrentes, pois dar-lhes a certeza do que está ocorrendo nas diversas etapas do processo, bem como os possibilita de elaborar seus planejamentos e recursos administrativos em caso de descontentamento com alguma decisão que venha a ser tomada, ou mesmo se

houver alguma irregularidade no certame.

A Lei nº 8.666/93, em seu artigo 21, prevê a obrigatoriedade da publicação dos avisos, contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preço, dos concursos, dos leilões e dos pregões, mesmo que sejam realizados no local da repartição interessada, pelo menos uma vez; no Diário Oficial da União, quando se tratar de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Federal, no Diário Oficial do Estado, ou do Distrito Federal, quando se tratar, respectivamente, de licitação feita por órgão ou entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal ou do Distrito Federal, bem como em jornal de grande circulação no Estado e, também, se houver em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo, ainda, a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição.

Com o aperfeiçoamento dos meios de comunicação, em especial com o advento da internet, os recursos disponíveis para publicidade dos atos administrativos ganham fortes aliados na busca do efetivo atendimento ao princípio da eficiência, sem mácula aos demais princípios pertinentes à Administração Pública. Mesmo que o meio de intimação não seja efetivado por imprensa oficial, parece razoável que o sítio oficial do ente federal, que promove o certame seja competente para adjetivar de públicos os atos administrativos por ele veiculados, atendendo assim ao princípio básico da publicidade. Para legitimar esse procedimento basta que a regra conste no instrumento convocatório.

Na modalidade de pregão, já inexistente o dever de publicar em imprensa oficial o resultado das fases, entende-se como razoável o uso dos meios eletrônicos para a publicidade, desde que sejam documentados, no processo, os atos por esses meios produzidos, isso em observância aos princípios da legalidade e da boa fé, notadamente na busca de segurança jurídica para os agentes e os interessados no processo.

Germina a tendência atual de não se admitir, apenas, a mera legalidade formal, a simples submissão do ato praticado à hipótese contida no mandamento legal. Agora, exige-se mais que isso: é preciso verificar a legitimidade do ato praticado,

sua pertinência, sua conformidade com a finalidade legalmente prevista como justificadora da prática do ato de publicidade. Tornando-se necessário a maior abrangência da publicidade do que, simplesmente, a publicidade nos Diários Oficiais.

1.2.6 Princípio da probidade administrativa

O princípio da probidade administrativa consiste na proibição de atos desonestos ou desleais para com a Administração Pública, praticados por agentes seus ou terceiros, com os mecanismos sancionatórios inscritos em Lei, que exigem aplicação cercada das devidas cautelas para não transpor os limites finalísticos traçados pelo ordenamento. Sob a ótica da Lei, ainda quando não se verifique o enriquecimento ilícito ou o dano material, a violação do princípio da moralidade pode e deve ser considerada, em si mesma, apta para caracterizar a ofensa ao princípio da probidade administrativa, na medida correta de perceber que o constituinte quis coibir a lesividade à moral positivada, em si mesma, inclusive naqueles casos em que se não se vislumbram, incontrovertidos, os danos materiais.

A honestidade deve não apenas ser um princípio a ser seguido pelo administrador da coisa pública, mas sim, um exemplo a ser seguido por todos os cidadãos, haja vista que a confiança entre os mesmos, deve fazer parte de uma sociedade democrática e civilizada.

1.2.7 Princípio da vinculação ao instrumento convocatório

Este princípio pode ser verificado no artigo 41, *caput*, da Lei nº 8.666/93 (BRASIL, 1993): “A Administração não pode descumprir as normas e condições do edital ao qual se acha estritamente vinculada”. O edital, neste caso, torna-se lei entre as partes, assemelhando-se a um contrato de adesão cujas cláusulas são elaboradas unilateralmente pelo Estado. Este mesmo princípio dá origem a outro que lhe é afeto, qual seja, o da inalterabilidade do instrumento convocatório.

No instrumento convocatório deverá constar, pelo menos, descrição objetiva do escopo da licitação, dia, hora e local da abertura, quem receberá suas propostas e as condições em que devem ser apresentados critérios de julgamento, indicação de meio para esclarecimento de eventuais dúvidas, fornecimento de plantas, instruções,

especificações, prazo de cumprimento, garantia e outros elementos necessários ao inteiro conhecimento do objeto da licitação.

Em sendo Norma, o Edital com os seus termos atrelam tanto à Administração, que estará estritamente subordinada a seus próprios atos, quanto às concorrentes – sabedoras do inteiro teor do certame.

De fato, em regra, depois de publicado o Edital, não deve mais a Administração promover-lhe alterações até findo o certame, proibindo-se a existência de cláusulas *ad hoc*, salvo se inverso exigir o interesse público, manifestamente comprovado. Trata-se de garantia à moralidade e impessoalidade administrativa, bem como ao primado da segurança jurídica.

É evidente que, em situações atípicas e em se tratando de cláusulas que não afetem o seu objeto, o edital pode ser modificado depois de publicado, observados certos procedimentos adequados para tanto, permitida a hipótese de retificação do edital. Percebido que há um vício “ex-officio”, um defeito ou irregularidade que possa prejudicar o resultado da licitação, há que se proceder ao seu cancelamento, com início de novo processo licitatório.

Apesar de a Administração estar estritamente vinculada ao instrumento convocatório, pode a mesma alterar o seu teor quando existir motivo superveniente, de interesse público. Nesse sentido, ao trabalhar a relativização deste princípio, elucida Gasparini (1996, p. 148):

[...] estabelecidas as regras de certa licitação, tornam-se elas inalteráveis durante todo o seu procedimento. Nada justifica qualquer alteração de momento ou pontual para atender esta ou aquela situação. Se, em razão do interesse público, alguma alteração for necessária, essa poderá ser promovida através de ratificação do ato convocatório, reabrindo-se, por inteiro, o prazo de entrega dos os documentos de habilitação e proposta. Assim retifica-se o que se quer corrigir e ratifica-se o que se quer manter. Se apenas essa modificação for insuficiente para corrigir os vícios de legalidade, mérito ou mesmo de redação, deve-se invalidá-lo e abrir novo procedimento.

A Administração e as licitantes ficam restritas ao que lhes é solicitado ou permitido no Edital, quanto ao procedimento, à documentação, às propostas, ao julgamento e ao contrato. Todos os atos decorrentes do procedimento licitatório, por óbvio, vincular-se-ão ao contrato. Na percepção de Diógenes Gasparini, "submete tanto a Administração Pública licitante como os interessados na licitação, os

proponentes, à rigorosa observância dos termos e condições do edital".

Os interessados que, durante um procedimento licitatório deixarem de atender aos requisitos estabelecidos no edital, não apresentando qualquer documentação exigida, estarão sujeitas a não serem consideradas admitidas ou poderão ser inabilitadas, recebendo de volta o envelope-proposta (artigo 43, II, da Lei 8.666/93), lacrado; se, depois de admitidas ou habilitadas, deixarem de atender às exigências relativas à proposta, serão desclassificadas (BRASIL, 1993, artigo 48, Inciso I).

Destarte, minimizada estará a existência de surpresas, vez que as partes tomaram ciência de todos os requisitos, ou previamente estimaram o conteúdo das propostas, formulando-as de acordo com os princípios de isonomia e competitividade. Não obstante, a única surpresa dentro do procedimento da licitação, deverá ser a proposta dos licitantes. Desse modo, perceptível que os licitantes engajados no procedimento devem ter um tratamento adequado, onde não haja imprevistos de qualquer espécie.

Ocorrendo a falta de vinculação aos termos do Edital, justificável será a motivação do Judiciário através de ação movida pelos interessados, por qualquer cidadão, ou até mesmo pelo Ministério Público, para apreciação de potencial desvio de conduta, para que seja anulado e restabeleça-se a ordem no processo licitatório.

1.2.8 Princípio do julgamento objetivo

O julgamento das propostas há de ser feito de acordo com os critérios fixados no edital. E também está consagrado, de modo expresso, no artigo 45 da Lei nº. 8.666/93 (BRASIL, 1993), em cujos termos:

O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão 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.

Para fins de julgamento objetivo, o mesmo dispositivo estabelece os tipos de licitação: de menor preço, de melhor técnica, de técnica e o de maior lance ou oferta. Julgar objetivamente significa procurar razões de fato para sustentar a escolha ou decisão. Razões de fato são opostas a razões subjetivas, ou seja, aquelas que não têm um sentido no objeto na coisa e sim em preferências pessoais do indivíduo.

No campo jurídico a complexidade é maior porque há o problema da interpretação. Por isso, já não contam só as razões de fato ou pessoais, mas também as razões de direito.

Passou a existir a lógica no direito, com a teoria da lógica formal e lógica material. Esta a matemática e aquela a lógica da argumentação. A lógica da argumentação, portanto seria utilizada no campo jurídico e assim começaríamos a ver as razões de direito objetivamente utilizadas assim como as razões de fato, no plano da realidade, para sustentar um julgamento objetivo. Juridicamente então teríamos as razões de fato e as razões de direito - ambas objetivas.

É claro que para se chegar às razões de direito é necessário um esforço de interpretação de onde se extrairá um sentido. Esse sentido deve estar de acordo com a realidade e dentro de parâmetros conjecturais para ser lógico e razoável.

Com a conjugação de todos esses dados chegar-se-á, depois da comparação dos resultados finais de cada licitante, à proposta vencedora. Portanto, a própria lei se encarrega de, ao máximo, retirar a subjetividade que possa existir nesses critérios de julgamento.

1.2.9 Princípio da adjudicação compulsória

Conforme o conceito de adjudicação compulsória pó Meirelles (2005, p.299):

Significa que a Administração não pode, concluído o procedimento, atribuir ao objeto da licitação a outrem que não o vencedor. A adjudicação ao vencedor é obrigatória, salvo se este desistir expressamente do contrato ou não firmar no prazo prefixado, a menos que comprove justo motivo. A compulsoriedade veda também que se abra nova licitação enquanto válida a adjudicação anterior.

O direito do vencedor limita-se ao objeto da licitação, e não ao contrato imediato. Isso porque a Administração pode licitamente revogar ou anular o procedimento, ou ainda, adiar o contrato, quando ocorrem motivos para que isso aconteça. Mas, caso ela contrate, obrigatoriamente, o fará com o licitante vencedor.

1.2.10 Princípio da ampla defesa

A ampla defesa representa garantia constitucional prevista no artigo 5.º, inciso LV, da Constituição Federal. Sua concepção possui fundamento legal no direito ao

contraditório, segundo o qual ninguém pode ser condenado sem ser ouvido. O artigo 87, da Lei nº 8.666 exige a observância da ampla defesa para a aplicação das sanções administrativas.

Aglutinada também nesses episódios se encontra a idéia do contraditório como elemento preponderante da ampla defesa. O contraditório é o exercício da dialética processual, plasmada a partir da pretensão deduzida em juízo. Trata-se de princípio constitucional do processo, cujo escopo é oportunizar à parte demandada ser informada a respeito do que está sendo alegado pelo demandante, a fim de que possa produzir defesa de qualidade e indicar prova necessária, lícita e suficiente para alicerçar sua contestação.

O contraditório implica no direito que tem as partes de serem ouvidas nos autos do processo judicial ou administrativo. O processo é marcado pela bilateralidade da manifestação. Essa regra de equilíbrio decorre do princípio da igualdade das partes, tão importante para o embate processual quanto qualquer um dos demais princípios orientadores do processo. Este princípio é pouco mencionado em matéria de licitação.

Conhecendo origem e evolução da licitação e seus princípios norteadores, a seguir serão apresentadas as diversas modalidades de licitação para que se possa avaliar a Política de Compras.

2 CONCEITO E MODALIDADES DE LICITAÇÃO

A Lei brasileira não nos oferece, na atualidade, um conceito uniforme sobre o procedimento administrativo denominado licitação, fazendo com que os autores adotem seus próprios conceitos, acentuando os traços mais relevantes na concepção de cada um. No entanto, eles convergem, em seus conceitos, para alguns traços legais essenciais: a busca da contratação mais vantajosa para o Poder Público e o oferecimento de iguais oportunidades aos participantes.

Licitação, portanto, é o processo de busca da proposta mais vantajosa para Administração, que antecede a contratação de uma pessoa jurídica ou de uma pessoa física por parte de qualquer ente que faça uso da verba pública, desde Administração Pública até sociedades de economia mistas, incluindo ainda, pessoas jurídicas de direito privado. Apesar das semelhanças encontradas, cada autor adota sua própria definição, tais como:

Meirelles (2000, p.132) conceitua licitação como:

Um procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e que atua como fator de mais eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Para Plácido e Silva (2002, p. 224), a palavra licitação “se origina do latim *licitatio*, dos verbos *liceri* ou *licitari*, significando, em sentido literal, ato de licitar ou fazer preço sobre a coisa posta em leilão ou a venda em almoeda”. Plácido e Silva (*idem, ibidem*) advertem, entretanto, que a licitação não deve ser confundida com o ‘leilão’ nem com ‘hasta pública’, porque constitui simplesmente parte deles, aquela em que se realiza “o lançamento do preço, a oferta do preço.”

Já, para Justen Filho (2002), a licitação traz consigo a conotação de um procedimento administrativo formal regulamentado pelas normas do direito

Licitação significa um procedimento administrativo formal, realizado sob regime de direito, prévio a uma contratação, pelo qual a Administração seleciona com quem contratar e define as condições de direito e de fato que regularão essa relação jurídica.

Já o conceito de licitação dado por Bandeira de Mello (1999) enfatiza a licitação como uma atribuição dos administradores públicos que incitam a concorrência entre os participantes, legalmente constituídos:

Licitação é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimoniais, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na idéia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessárias ao bom cumprimento das obrigações que propõem assumir.

A licitação é, portanto obrigatória e necessária para a assinatura de um contrato administrativo, que exige licitação prévia, a não ser nos casos previstos em lei. A licitação não dá ao seu vencedor direito ao contrato, mas apenas uma expectativa de direito e, assim sendo, a Administração só fica obrigada com o vencedor da licitação se for proceder à contratação.

No mesmo sentido, Sundfeld (1995) conceitua licitação como:

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

Na visão de Di Pietro (2003) a convocação de uma licitação também se caracteriza como uma atribuição dos administradores públicos encarregados da gestão de uma empresa vinculada ao poder público:

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.

Vê-se, portanto que todos os autores aqui citados veem a licitação como um processo desenvolvido por uma instituição vinculada à Administração Pública que busca contratar uma Pessoa Jurídica ou uma Pessoa Física para a prestação de um serviço ou para a aquisição de bens.

A licitação se faz por meio de um ato em forma de concorrência, tomada de preços, convite, concurso ou leilão, promovido pela administração pública direta ou indireta, entre os interessados habilitados na compra ou alienação de bens, na concessão de serviço ou obra pública, em que são levados em consideração.

2.2 Modalidades de licitação

Desde o Decreto-Lei Nº. 200/67 (BRASIL, 1967), ficaram assentadas no Direito Administrativo brasileiro, cinco modalidades de licitação: convite, tomada de preços, concorrência, concurso e leilão. Pela Medida Provisória Nº. 2.026/00 (BRASIL, 2000) foi acrescida a modalidade de pregão.

A concorrência, dentre as demais modalidades de licitação (concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão), definidos no artigo 22 da Lei nº. 8.666/93 (BRASIL, 1993), apresenta-se como a modalidade de licitação mais complexa e que proporciona a maior amplitude na participação dos interessados. É a modalidade de licitação mais apropriada para os contratos de valor elevado, pois se admite a participação de todos os interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto, não se restringindo àqueles interessados previamente cadastrados junto ao Poder Público.

Suas principais características são: procedimento complexo, prazos mais dilatados, habilitação indispensável, regulamentação mais detalhada, não existência de limitação superior de preços para sua utilização, ampla publicidade que pode se estender a empresas do exterior.

O prazo mínimo exigido entre a divulgação do aviso da Concorrência, quando esta for do tipo melhor técnica, ou melhor técnica e preço, é de 45 dias, caso contrário será de 30 dias.

A Tomada de Preços é a modalidade de licitação, na qual os interessados em participar devem estar previamente cadastrados ou atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas. Ao permitir a participação de licitante não cadastrado, a Administração buscou ampliar a competição e garantir a isonomia, princípio fundamental da licitação. Dessa forma, o interessado que não pretenda cadastrar-se, pois há órgãos que cobram por este cadastro, ou por sua manutenção, podem participar do processo.

Essa fase de habilitação prévia, se destinada aos licitantes não cadastrados. Esse 'cadastramento' se refere à análise prévia da situação da empresa, por meio da verificação de sua habilitação jurídica, de sua regularidade fiscal, de sua qualificação econômico-financeira, de sua qualificação técnica e do cumprimento das exigências do Ministério do Trabalho com relação ao trabalho do menor, em conformidade com o disposto nos artigos 27 a 31 da Lei N°. 8.666/93 (BRASIL, 1993). A fase de habilitação prévia tem por objetivo imprimir maior celeridade ao processo licitatório, uma vez que não participarão do certame as empresas sem condições de cadastramento.

Essa modalidade é empregada para contratações de valores médios, ou seja, acima de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) até o limite de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) quando se tratar de compras e serviços comuns. No caso de obras e serviços de engenharia, o patamar mínimo e máximo são respectivamente R\$ 150.000,00 e R\$ 1.500.000,00.

Quando a Tomada de Preços for do tipo melhor técnica ou melhor técnica e preço, em conformidade com o artigo 21 caput, parágrafo 2º, inciso II, da Lei 8.666/93, ela terá um prazo mínimo de 30 dias entre a divulgação dos avisos contendo os resumos dos editais e o recebimento das propostas ou da realização do evento. Já se a Tomada de Preços for do tipo menor preço, esse prazo diminui para 15 dias.

O convite é a modalidade de licitação mais simples sendo utilizada pela Administração para contratações de menor valor. Essa modalidade é realizada entre interessados que atuem no ramo pertinente ao objeto licitado e que sejam convidados pela Administração. No entanto, outros interessados poderão participar do certame, manifestando interesse até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas, exigindo-se para tal que estejam devidamente cadastrados na correspondente especialidade. O alerta que deve ser feito é que ela deverá ser efetuada visando sempre ao princípio da supremacia do interesse público e não de interesses individuais, sob pena de se caracterizar como desvio de finalidade. Outro aspecto a ser salientado é que essa modalidade exige um número mínimo de três empresas, o que não impede que a Administração admita uma quantidade maior de convidados.

Na modalidade convite, o edital, também chamado de 'carta-convite', 'instrumento convocatório' ou, simplesmente, 'convite', não exige publicidade em diários oficiais e/ou jornais de grande circulação, sendo que tal publicidade poderá ser realizada somente pela sua afixação em local visível na própria Administração, como em um quadro de avisos, por exemplo. Essa afixação deverá ocorrer por, no mínimo, cinco dias úteis antes de sua abertura, e o não cumprimento dessa exigência poderá gerar a nulidade do procedimento.

O convite, por ser uma modalidade de licitação mais simples, dispensa inclusive, a apresentação de documentos, uma vez que já existe a pressuposição de que a Administração convidará o interessado que possa executar o objeto licitado; e aqueles que se convidarem para participar, por terem como exigência o prévio cadastramento no órgão, já terão verificada a sua qualificação por meio do próprio sistema de cadastro. A única documentação que não poderá ser dispensada se refere à comprovação de regularidade junto ao FGTS (por meio da Certidão de Regularidade de Situação - CRS, expedida pela Caixa Econômica Federal), por força da Lei N°. 9.012/95 (BRASIL, 1995), e a prova de regularidade para com a Seguridade Social (por meio da Certidão Negativa de Débitos - CND, expedida pela Previdência Social), em face das disposições contidas no artigo 195, § 3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988). Não há óbice em que sejam verificadas essas certidões apenas do vencedor do certame.

Entretanto, caso a Administração decida, no caso concreto, solicitar a exibição de alguns documentos no convite, em razão da natureza da contratação, poderá fazê-lo devendo, somente nesta hipótese, promover a abertura do certame com dois envelopes (um contendo a documentação e outro, a proposta), a exemplo do que ocorre numa tomada de preços ou numa concorrência. Portanto, a abertura deverá contar com duas fases: análise de documentos e julgamento de propostas, salientando que ambas deverão ser efetuadas em ato público.

O valor estimado na modalidade convite para as compras e serviços comuns é de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), já quando se tratar de contratação de obras e serviços de engenharia por essa modalidade de licitação, esse valor sobe para até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).

O concurso é a modalidade de licitação destinada à 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, de acordo com o que estabelece o § 4º do art. 22 da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993).

O leilão é a modalidade licitatória utilizada para que a Administração proceda à venda de bens móveis inservíveis ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados. No leilão não há necessidade de habilitação prévia, sendo o bem arrematado pelo interessado que oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. O leilão também é utilizado pela Administração Pública para a alienação de bens imóveis previsto no artigo 19, da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993).

O leilão pode ser substituído pela concorrência, tomada de preços ou convite, dependendo da avaliação prévia dos bens. O prazo mínimo para a divulgação do edital e realização do mesmo será de 15 (quinze) dias, conforme artigo 21, parágrafo 2º, inciso III, da Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993).

2.3 Uma nova modalidade: o pregão

O Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade sejam objetivamente definidos por edital, com especificações de uso corrente no mercado, qualquer que seja o valor estimado da contratação. A disputa é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

O instrumento do pregão eletrônico como forma de aperfeiçoar o processo de aquisição de bens e serviços públicos foi instituído pela Medida Provisória Nº. 2.026/00 (BRASIL, 2000) para a União, tendo ficado restrito ao Governo Federal por alguns anos.

A reedição dessa Medida, em 28 de julho de 2000, incorpora inúmeros aperfeiçoamentos de redação destinados a melhor esclarecer aspectos do rito do pregão. O Decreto Nº. 3.555/00 (BRASIL, 2000) detalha os procedimentos previstos na Medida Provisória e especifica os bens e serviços comuns.

Com relação à aplicabilidade do pregão apenas no âmbito da União, foi entendido como inconstitucional pela doutrina e extremamente criticada, haja vista que, Estados e Municípios também necessitavam da simplificação e agilidade dos procedimentos licitatórios, com vistas à melhoria do atendimento de suas necessidades de serviço e satisfação do interesse público em geral, de modo algum justificando tal marginalização.

Em virtude disso, houve um conjunto de normas locais sobre o pregão, com a edição de leis e decretos para criar e regulamentar a nova modalidade, no âmbito dos Estados e Municípios, sendo relevante observar que várias dessas normas trouxeram soluções distintas para situações idênticas.

Após quase dois anos, a citada Medida Provisória foi convertida na Lei Nº. 10.520/02 (BRASIL, 2002), que ampliou esta modalidade para todos os Estados, Municípios e o Distrito Federal. A edição dessa Lei conferiu maior segurança jurídica ao aplicador da norma, passando a ser o fundamento de validade das normas locais, porém não eliminou o debate em torno dos limites legislativos locais em matéria de licitação. A Lei Federal, portanto, não solucionou a questão relacionada à edição de diversas normas locais, disciplinando de forma diversa a matéria.

Essa nova modalidade possibilita o incremento da competitividade e ampliação das oportunidades de participação nas licitações, uma vez que usa a Internet como meio de acesso. Contribui, assim, para o esforço de redução de despesas, garantindo economias imediatas nas aquisições de bens e serviços, em especial aquelas compreendidas nas despesas de custeio da máquina administrativa. Essa modalidade permite ainda maior agilidade nas aquisições ao desburocratizar os procedimentos para a habilitação e o cumprimento da sequência de etapas da licitação. Apesar dessa modalidade não estar inserida na Lei das Licitações, admite-se seu uso subsidiário, quando houver lacuna em suas próprias regras.

Diversamente das demais modalidades, o pregão pode ser aplicado a qualquer valor estimado de contratação, de forma que constitui alternativa a todas as modalidades. Outras peculiaridades são que o pregão admite como critério de julgamento da proposta somente o menor preço, além de permitir a alteração da proposta inicial, por meio de lances.

A Lei Nº. 10.520/02 (BRASIL, 2002) institui a modalidade de licitação pregão, admitindo duas formas para sua realização, ou seja: Pregão Presencial e Pregão Eletrônico, este por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação.

Com esse amparo legal, o pregão permite o uso das novas tecnologias eletrônicas para a sua realização, reduzindo custos e facilitando a participação de maior número de competidores. Merece destaque o uso da internet como veículo para a divulgação dos avisos e editais do pregão. A integração do processo de compras governamentais a este ambiente tecnológico possibilita maior transparência, controle social e oportunidades de acesso às licitações públicas.

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

A idéia simples e inovadora de estabelecer uma competição mais acirrada pelo menor preço em licitações favorece a administração pública, os fornecedores e a sociedade, que tem como exercer maior controle sobre as contratações realizadas, ou seja, beneficiam-se todos, já que o bem ou serviço pode ser adquirido pelo menor preço, mas sem perder a qualidade, que deve ser assegurada pelo estabelecimento na especificação técnica contida no edital e o menor preço, pelo processo competitivo na seção de lances.

Em 10 de janeiro de 2006, o Governo do Estado do Ceará publica o Decreto nº 28.089/06 (BRASIL, 2006), que especifica que a Administração Pública Estadual realizará, obrigatoriamente, licitação na modalidade Pregão para aquisição de bens e serviços comuns, e vai além quando define que estas aquisições realizadas através da modalidade Pregão, dar-se-ão mediante a utilização de recursos de tecnologia da informação, sob a denominação de Pregão Eletrônico, exceto nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela Autoridade Competente, hipótese em que será adotado o Pregão Presencial. Estando o instrumento normativo ainda em pleno vigor, será detalhada esta modalidade no tópico a seguir.

2.4 O pregão eletrônico e suas fases

A fase preparatória ou fase interna do pregão compreende os atos requeridos para a abertura do processo licitatório. Durante essa fase, os trabalhos são realizados em âmbito interno, com a participação do dirigente responsável por compras e contratações da unidade administrativa e da unidade ou área da qual se origine a demanda pela licitação. Além do dirigente máximo da Instituição, responsável pela autorização do início do processo licitatório.

2.4.1 Autoridade Competente

A Autoridade Competente é o dirigente responsável pela administração das compras e contratações. As atribuições regimentais da Autoridade Competente, de uma maneira geral, contemplam o seguinte: determinar a abertura da licitação; designar o pregoeiro e os componentes da equipe de apoio ao pregão; estabelecer os requisitos e critérios que regem a licitação e a execução do contrato; decidir os recursos contra atos do pregoeiro; homologar a adjudicação do pregão, determinando a celebração do contrato.

As atribuições da autoridade competente podem ser delegadas para servidor designado como ordenador de despesas ou como agente de compras, para agilizar decisões e procedimentos.

2.4.2 Instauração da Licitação

A instauração de procedimento licitatório na modalidade pregão dar-se-á por ato do dirigente máximo do órgão, que examinará e aprovará a minuta de edital com seus anexos. O edital é produzido com o concurso de outros documentos previamente elaborados pela Unidade Administrativa ou área que demanda a realização da licitação e, portanto, conhece detalhadamente os bens ou serviços a serem adquiridos. É exigida a prévia elaboração de Termo de Referência que instruirá o processo, visando à instauração da licitação. De forma concomitante, poderão ser elaboradas as planilhas de custo. Em seguida é verificada a disponibilidade de recursos orçamentários.

A instauração da licitação é instruída por um ou mais documentos que deverão fundamentar a necessidade da compra ou contratação, especificar o seu objeto e a respectiva previsão orçamentária. Esses documentos comporão o termo de referência, que formará o processo administrativo, que será submetido a apreciação e aprovação do dirigente responsável pela realização de licitações.

O Termo de Referência deverá necessariamente contemplar os seguintes aspectos: descrição do objeto de forma clara e concisa, inclusive explicitando o conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para a caracterização do bem, do produto ou do serviço; justificativa da necessidade da compra ou contratação; a estrutura de custos, o valor estimado, baseado nos preços praticados no mercado, a forma e prazo para entrega do bem ou realização do serviço contratado, bem como as condições de sua aceitação e os deveres do contratado; reserva no orçamento do órgão dos valores estimados para o contrato, com indicação da respectiva rubrica orçamentária.

2.4.3 Edital

O edital é o documento de publicidade da licitação. É a lei interna da licitação. Nele constarão todas as regras para a contratação e deve ser obedecido na íntegra. A elaboração do edital utiliza os elementos levantados pela documentação preparada para a instrução do processo de instauração da licitação. Assim, o edital deve obrigatoriamente contemplar os seguintes itens: objeto da contratação; condições para participação na licitação; requisitos de apresentação da proposta de preços e dos documentos de habilitação; limite, data e hora para recebimento das propostas e abertura das mesmas; critérios e procedimentos de julgamento das propostas; requisitos de habilitação do licitante; procedimentos e critérios para interposição de recursos e para aplicação de sanções administrativas; condições quanto aos locais, prazos de entrega e forma de pagamento.

2.4.4 Parecer Jurídico

Conforme dispõe a legislação, é exigido que o processo de instauração da licitação seja acompanhado de parecer emitido pela área de apoio jurídico do órgão ou entidade, por meio do qual é verificada a legalidade do edital da licitação.

2.4.5 Pregoeiro e Equipe de Apoio

A condução do pregão estará a cargo do pregoeiro. Como requisito para a função, é obrigatória a realização de cursos de capacitação específicos. É responsabilidade do pregoeiro: abrir as propostas no dia e hora marcados no edital; analisar a sua aceitabilidade; conduzir a sessão do pregão; receber os lances e analisar a sua aceitabilidade; receber a documentação e proceder a habilitação do arrematante; declarar o vencedor; receber e analisar recursos; adjudicar o objeto do certame ao licitante vencedor, quando não houver recurso; conduzir os trabalhos da equipe de apoio; abrir processo administrativo para a apuração de irregularidade.

As atribuições do pregoeiro são executadas com o auxílio da equipe de apoio, que acompanha todo o desenvolvimento do pregão.

2.4.6 Convocação

A convocação dos interessados dar-se-á por meio da publicação de aviso, sendo este um extrato do conteúdo do Edital, destinado à ampla divulgação junto aos interessados. A publicação do aviso é obrigatória no Diário Oficial do Estado e na internet.

Além da publicação no Diário Oficial e na Internet, no caso de pregões com valores estimados acima de R\$ 650 mil até R\$ 1.300.000,00, o aviso deverá ser publicado também em jornal de grande circulação local, onde terá lugar o certame. No caso de bens ou serviços em valores acima de R\$ 1.300.000,00 mil, a publicação será em jornal de grande circulação regional ou nacional.

O aviso deve conter necessariamente os seguintes itens:

- 1 Definição do objeto da licitação;
- 2.Indicação do local, dias e horários em que poderá ser obtida a íntegra do edital ou ser o mesmo lido pelos interessados e recebidas as propostas;
3. O endereço onde ocorrerá a sessão pública, a data e a hora de sua realização.

O prazo para apresentação das propostas não poderá ser inferior a 8 dias

úteis, contados a partir da publicação do aviso. As propostas terão validade por 60 dias, a menos que outro prazo seja previsto no edital.

2.4.7 Competição

A etapa competitiva transcorre durante a sessão pública do pregão, que consiste em evento no qual são recebidos os lances através da internet, onde é realizado o seu julgamento e classificação, seguida da habilitação da melhor proposta e, finalmente, da proclamação de um vencedor. A sessão pública será realizada no dia, hora e endereço eletrônico que tenha sido designado no edital. O rito do pregão poderá ser acompanhado por qualquer representante da sociedade.

2.4.8 Abertura das Propostas

No dia e hora marcada para a abertura das propostas, o pregoeiro abrirá as propostas e será verificada a conformidade de cada proposta com os requisitos definidos no Edital. O não atendimento às especificações de fornecimento exigidas pelo Edital implica na desclassificação do participante. Os licitantes donatários das propostas classificadas terão asseguradas as suas participações na sessão de lances.

2.4.9 Lances

Nessa etapa, é franqueada a formulação dos lances via internet, daqueles licitantes que tiveram suas propostas classificadas que necessariamente devem contemplar preços de valor decrescente em relação à menor proposta apresentada ou em relação a sua própria proposta. Esses lances prosseguirão até que o pregoeiro encerre esta etapa de lances, onde após este encerramento, entrará o tempo randômico ou aleatório, o qual tem uma duração de zero a trinta minutos, administrada pelo sistema eletrônico, sem a interferência do pregoeiro, onde os licitantes poderão dar continuidade aos seus lances. Existindo assim, tempo para que isso ocorra.

2.4.10 Julgamento e Classificação Final

Encerrada a etapa de lances, o sistema automaticamente informará a proposta de menor valor, que será então examinada em relação a sua aceitabilidade. Este

exame compreende a verificação da compatibilidade da proposta com o preço estimado pela Administração Pública na elaboração do edital. O pregoeiro poderá negociar diretamente com o licitante via internet, visando a obter reduções adicionais de preço. Não há obrigação de aceitar proposta cujo valor seja excessivo em relação à estimativa de preço previamente elaborada pela Administração.

O exame de aceitabilidade também considera a compatibilidade da proposta com os requisitos definidos no edital, relativamente a: prazos de fornecimento; especificações técnicas; parâmetros de desempenho e de qualidade.

2.4.11 Habilitação

A fase de habilitação tem lugar após a classificação da proposta e realização do seu julgamento. Somente então terá início a habilitação, de forma que o procedimento do pregão prevê a inversão entre as fases de julgamento e de habilitação, diferenciando-se das demais modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/93. Sendo assim, a habilitação ocorrerá depois da identificação da proposta de menor preço ofertada.

Outra peculiaridade do pregão é que os procedimentos de habilitação só serão realizados para o licitante que tenha apresentado a proposta de menor preço. Estas inovações simplificam os procedimentos e dispensam a trabalhosa e demorada habilitação de todos os contendores, antes da confrontação entre suas propostas.

2.4.12 Exame da Documentação

O exame na habilitação constará de verificação da documentação relativa a: habilitação jurídica; qualificação teórica; qualificação econômico-financeira; regularidade fiscal; e conformidade com as disposições constitucionais relativas ao trabalho do menor de idade. A habilitação jurídica e a qualificação técnica e econômico-financeira obedecerão aos critérios estabelecidos no Edital. A regularidade fiscal deverá ser verificada em relação à Fazenda Nacional, à Seguridade Social e ao FGTS.

A habilitação depende ainda do cumprimento das disposições constitucionais relativas ao trabalho do menor. A Lei nº. 9.854, de 27 de outubro de 1999, obriga a observância, pelos fornecedores do Governo, da proibição do trabalho noturno ou

insalubre a menores de 18 anos e de qualquer trabalho a menores de 16 anos, salvo na condição de aprendiz, a partir dos 14 anos.

2.4.13 Inabilitação

O exame da documentação pode resultar na desclassificação do arrematante que tenha apresentado a melhor proposta de preço. Neste caso, deverão ser examinados em seguida, os documentos de habilitação do segundo colocado, conforme a classificação e assim, sucessivamente, até que um licitante atenda às exigências de habilitação.

2.4.14 Indicação do Vencedor

Será declarado vencedor do pregão o licitante que tiver apresentado a proposta classificada de menor preço e que subsequente tenha sido habilitado. Após essa declaração começa a contar o prazo de quatro horas úteis para que os demais licitantes manifestem sua intenção de interpor recurso, acompanhada de sua devida motivação. Não ocorrendo essa manifestação acompanhada da explicitação dos motivos no prazo acima citado, será configurada a preclusão do direito de recurso. A licitação poderá ser adjudicada ao vencedor, pelo pregoeiro.

2.4.15 Recurso

A apresentação de recurso não se conclui durante a sessão do pregão. Existindo o registro da intenção de interpor recurso, o licitante dispõe do prazo de 3 dias para apresentação do recurso, por escrito, ao pregoeiro. Os demais licitantes poderão apresentar contra-razões também em até 3 dias, contados a partir do término do prazo do recorrente. É assegurado aos licitantes vista imediata dos autos do pregão, com a finalidade de subsidiar a preparação de recursos e de contra-razões. A decisão sobre recurso será instruída por parecer do pregoeiro e homologada pela autoridade competente responsável pela licitação. O acolhimento de recurso implica tão somente na invalidação daqueles atos que não sejam passíveis de aproveitamento.

2.4.16 Julgamento e Adjudicação

A adjudicação do licitante vencedor será realizada pelo pregoeiro, ao final do

prazo recursal, sempre que não houver manifestação dos participantes no sentido de apresentar recurso. Ocorrendo a interposição de recurso, a adjudicação será realizada pela autoridade competente, depois de transcorridos os prazos devidos e decididos os recursos. A homologação da licitação é de responsabilidade da autoridade competente e só pode ser realizada depois de decididos os recursos e confirmada a regularidade de todos os procedimentos adotados. Após a homologação, o adjudicatário será convocado a assinar o contrato no prazo definido no edital.

Nas hipóteses de não-comparecimento do adjudicatário no prazo estipulado ou de perda dos requisitos de manutenção da habilitação, até a data da assinatura do contrato, será retomado o processo licitatório, com a convocação do licitante que tenha apresentado a segunda melhor oferta classificada, obedecidos os procedimentos de habilitação referidos no item 'Habilitação'. A retomada poderá sempre se repetir, até a efetiva celebração do contrato com o adjudicatário, observada a aplicação das penalidades previstas em lei.

2.4.17 Registro em Ata

A ata é o último procedimento realizado pelo pregoeiro no sistema, que a gera automaticamente. Entretanto, o sistema permite que o pregoeiro faça registros que são necessários que não foram inseridos pelo sistema. Junto com a ata, o pregoeiro deve anexar o relatório de acompanhamento, no qual se encontra registrado tudo o que ocorreu durante todo o processo licitatório com bastante clareza e detalhamento. Esses dois documentos devem ser impressos, devendo constar no respectivo processo licitatório.

2.4.18 Sanções

A legislação prevê sanções ao licitante que não mantiver a proposta que tenha sido objeto de adjudicação, que tenha se habilitado mediante confirmação de uso de declaração falsa ou fraude fiscal, ensejar o retardamento da execução do objeto, falhar na execução do contrato ou comportar-se de modo inidôneo. A autoridade competente poderá decidir, observada a devida gradação da penalidade pela proibição ao licitante de contratar com o Estado, por até 5 anos, enquanto perdurarem os motivos que determinaram a punição ou até a reabilitação do

licitante. As penalidades são obrigatoriamente registradas no CRC – Certificado de Registro Cadastral e implicam no descredenciamento do fornecedor por igual período.

Além da penalidade mencionada, o Edital poderá prever a aplicação de multas pelo descumprimento das cláusulas contratuais.

2.5 O perfil da equipe de pregão

É sabido que as equipes que lidam com o processo licitatório devem ser treinadas para que o trabalho possa ser bem desenvolvido, ao mesmo tempo em que se busca uma melhor proposta na aquisição de bens e serviços para a instituição pública. Para que isto seja feito de forma satisfatória é necessário que a equipe de licitação tenha como perfil básico conhecimentos nas áreas de:

Legislação - para que seja possível exercer com maior desempenho e segurança a função a qual lhe foi confiada, a fim de que se possa fazer frente aos fornecedores, já que estes conhecem a fundo a legislação, visando, assim, a um melhor resultado do certame licitatório.

Informática - para a prática da modalidade de pregão eletrônico, a informática é de fundamental importância, pois todo o certame utilizando esta modalidade irá ser realizado no ambiente do uso da tecnologia da informação, desde a redação do edital passando pela publicação do mesmo, abertura de propostas, recebimentos de lances, interação pregoeiro/fornecedor, recebimento da intenção de interpor recurso, adjudicação, ata, até chegar a homologação que é o último passo do certame licitatório. Portanto, o pregoeiro e a equipe de licitação devem ter domínio da informática e principalmente da internet, já que os mesmos serão utilizados constantemente por ambos. Fazendo com que esses recursos devam ser explorados ao máximo possível.

Português Instrumental – faz-se necessário que o pregoeiro juntamente com a equipe de apoio tenha um domínio amplo da língua portuguesa, pois o ato de

escrever é uma constante na sua rotina de trabalho, visando, não apenas, o escrever bem, mas que as informações prestadas cheguem a todos de uma forma correta, precisa e de fácil compreensão.

Negociação - O processo de licitação tradicional não exige, em nenhum momento, do presidente da comissão habilidades para negociar os preços apresentados pelos fornecedores, ou seja, não existe uma disputa para que o preço possa ser reduzido. Nesse processo, os fornecedores só possuem uma única chance de oferecer preços, que é aquela existente em sua proposta escrita. No que se refere ao pregão, o pregoeiro precisa ter habilidade de comerciante, raciocínio rápido, além de técnicas de negociação, para que possa instigar a todos que participam do pregão a reduzirem os valores de seus lances para um valor adequado ao preço de referência do objeto que está sendo adquirido.

Essa prática não se limita apenas ao momento de recebimento de lances, pois, posteriormente esse mesmo pregoeiro continuará exercendo a prática de negociante, agora apenas com o arrematante, ou seja, o dono do menor lance da fase anterior. Aqui o pregoeiro continua perseguindo uma redução desse valor, não sendo mais permitida a interferência dos demais participantes. Sendo este o último momento para negociar uma redução no preço do produto a ser adquirido.

Processo Decisório - No processo tradicional de licitação, no momento da sessão pública, não existe tempo pré-estabelecido para tomar decisões. Elas podem ocorrer a qualquer momento, ou seja, pode acontecer de acordo com a decisão do presidente da comissão. Diferentemente da modalidade tradicional, no pregão o pregoeiro precisa tomar decisões ágeis, rápidas e precisas, pois o tempo para a tomada dessas decisões está sendo controlado pelos licitantes ou pelo sistema eletrônico. Como exemplo, pode-se citar o momento em que o sistema entra no tempo randômico, e no qual o fornecedor lança um valor possivelmente irrisório onde o pregoeiro precisa decidir se aquele valor é ou não irrisório, mesmo sem saber qual é o seu tempo para essa decisão. Lembrando que essa decisão não deve ser retardada, pois o tempo randômico tem uma duração de zero segundos até trinta minutos, fugindo por completo do domínio do pregoeiro. Como esta modalidade pressupõe a redução temporal do processo licitatório. O tempo é algo que está inserido dentro de toda a programação, exigindo uma rapidez no processo de

decisão por parte do pregoeiro, bem como uma maior agilidade no desenrolar do certame.

3 CENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE COMPRAS

O Estado tem como função primordial o oferecimento de utilidades aos administrados, não se justificando sua atuação senão no interesse público. Assim, entende-se que, todas as vezes que o Estado atua, o faz porque a coletividade deve atender.

3.1 Conceito de centralização e descentralização

Centralização, administrativamente, é o grau em que a decisão é concentrada em um único ponto da organização; via de regra, na cúpula gerencial (ROBBINS, 2000, p. 177). Descentralização é quando o pessoal ocupando cargo de nível hierarquicamente inferior fornece subsídios ou é de fato dotado de arbítrio para tomar decisões (ROBBINS, 2000, p. 177).

No início dos estudos sobre o Direito Administrativo havia o entendimento de que os serviços públicos eram poderes estatais (e não deveres), que independiam da vontade ou da necessidade do cidadão. Esta idéia inicial foi superada com o surgimento da Escola Francesa do Serviço Público, capitaneada por Léon Duguit, quando se passou a entender serviço público como serviços prestados aos administrados.

Meirelles (2005, p.297) oferece o seguinte conceito de serviço público:

Serviço Público é todo aquele serviço realizado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniência do Estado.

Nesse sentido, prendendo-se aos critérios relativos à atividade pública, ensina o Professor Carvalho Filho (1999, p. 217):

[...] conceituamos serviço público como toda atividade prestada pelo Estado ou por seus delegados, basicamente sob o regime de direito público, com vistas à satisfação de necessidades essenciais e secundárias da coletividade.

Analisando-se dois dos diversos conceitos oferecidos pela doutrina, deve-se

buscar qual a entidade federativa (União, Estados-Membros, Distrito Federal ou Municípios) competente para instituir, regulamentar e controlar os diversos serviços públicos.

Para tanto, há que se buscar o fundamento de validade da atuação estatal na Constituição Federal que apresenta, quanto ao ente federativo titular do serviço, a classificação de serviços privativos e serviços comuns. Os primeiros são aqueles atribuídos a somente uma das esferas da federação, como por exemplo, a emissão de moeda, de competência privativa da União (BRASIL, 1988, art. 21, VII). Já os serviços comuns, podem ser prestados por mais de uma esfera federativa, como por exemplo, os serviços de compras governamentais (BRASIL, 1988, art. 23, II).

Compreendidos o conceito e a atribuição para a prestação dos serviços públicos, deve-se ter em mente que estes são regidos por princípios que levam em consideração o prestador (ente público ou delegado), os destinatários e o regime a que se sujeitam. Como exemplos dos princípios que regem os serviços públicos têm-se:

- Princípio da generalidade - os serviços devem beneficiar o maior número possível de indivíduos;
- princípio da regularidade - manutenção da qualidade do serviço;
- princípio da continuidade – os serviços não devem sofrer interrupção;
- princípio da eficiência – os serviços devem alcançar objetivos pré-definidos;
- princípio da modicidade – o lucro, meta da atividade econômica capitalista, não é objetivo da função administrativa;
- princípio da atualidade - o serviço público deve estar à altura do estado da técnica, ou seja, com equipamentos não antiquados e pessoal devidamente treinados para exercer seu mister.

Com relação à forma de execução dos serviços públicos, sendo o titular destes, o Estado deve prestá-los da melhor forma possível. Assim, pode, em casos específicos, dividir a tarefa da execução, não podendo, em nenhuma hipótese,

transferir a titularidade do serviço. O certo é que é possível a parceria, podendo os serviços públicos serem executados direta ou indiretamente.

O Estado, por seus diversos órgãos e nos diversos níveis da federação, estará prestando serviço por Execução Direta quando, dentro de sua estrutura administrativa - secretarias, conselhos, departamentos, delegacias -, for o titular do serviço e o seu executor. Assim, o ente federativo, será tanto o titular do serviço, como o prestador do mesmo. Esses órgãos formam o que a doutrina chama de Administração Centralizada, porque é o próprio Estado que, nesses casos, centraliza a atividade.

O professor Carvalho Filho (1999, p. 229), em sua obra já citada, conclui:

O Decreto-Lei nº 200/67, que implantou a reforma administrativa federal, denominou esse grupamento de órgãos de administração direta (art. 4º, I), isso porque o Estado, na função de administrar, assumirá diretamente seus encargos (GN).

Por outro lado, identifica-se a Execução Indireta quando os serviços são prestados por pessoas diversas das entidades formadoras da federação. Ainda que prestados por terceiros, insisto, o Estado não poderá nunca abdicar do controle sobre os serviços públicos, afinal, quem teve o poder jurídico de transferir atividades deve suportar, de algum modo, as consequências do fato.

Essa execução indireta, quando os serviços públicos são prestados por terceiros sob o controle e a fiscalização do ente titular, é conhecida na doutrina como Descentralização.

Leciona Bandeira de Mello (1999, p. 96) que:

Diz-se que a atividade é descentralizada quando é exercida por pessoas distintas do Estado. Na descentralização o Estado atua indiretamente, pois o faz através de outras pessoas, seres juridicamente distintos dele, ainda quando sejam criaturas suas e por isso mesmo se constituam, em parcelas personalizadas da totalidade do aparelho administrativo estatal.

Visualizado o conceito de descentralização da prestação dos serviços públicos, há que destacar os modelos de descentralização adotados pela doutrina pátria. Não há, pelos doutrinadores, uniformidade na classificação das subespécies de descentralização. A professora Maria Sylvia divide a descentralização inicialmente em política e administrativa.

A descentralização política ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central. A descentralização política decorre, diretamente, da constituição (o fundamento de validade é o texto constitucional) e independe da manifestação do ente central (União). No caso de desconcentração administrativa, o ente desconcentrado exerce atribuições que decorrem do ente central, que empresta sua competência administrativa constitucional a um dos entes, tais como as secretárias, conselhos, departamentos para a consecução dos serviços públicos.

Assim, entende-se que na desconcentração administrativa, os entes desconcentrados têm capacidade para gerir os seus próprios "negócios", mas com subordinação a leis postas pelo ente central.

A descentralização administrativa se apresenta de três formas:

A descentralização territorial ou geográfica é a que se verifica quando uma entidade local, geograficamente delimitada, é dotada de personalidade jurídica própria, de direito público, com capacidade jurídica própria e com a capacidade legislativa (quando existente) subordinada a normas emanadas do poder central. No Brasil, podem ser incluídos nessa modalidade de descentralização os territórios federais, embora na atualidade estes não mais existam.

A descentralização por serviços, funcional ou técnica, é a que se verifica quando o poder público (União, Estados, Distrito Federal ou Município) por meio de uma lei cria uma pessoa jurídica de direito público – autarquia, e a ela atribui a titularidade (não a plena, mas a decorrente de lei) e a execução de serviço público descentralizado. Doutrina minoritária permite, ignorando o DL 200/67, a transferência da titularidade legal e da execução de serviço público a pessoa jurídica de direito privado. Essa classificação permitiria no Brasil a transferência da titularidade legal e da execução dos serviços às sociedades de economia mista e às empresas públicas. Na descentralização por serviços, o ente descentralizado passa a deter a "titularidade" e a execução do serviço nos termos da lei, não devendo e não podendo sofrer interferências indevidas por parte do ente que lhe deu vida. Deve, pois, desempenhar o seu mister da melhor forma e de acordo com a estrita demarcação legal.

A descentralização por colaboração é a que se verifica quando por meio de contrato (concessão de serviço público) ou de ato administrativo unilateral (permissão de serviço público), se transfere a execução de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, conservando o poder público, in totum, a titularidade do serviço, o que permite ao ente público dispor do serviço de acordo com o interesse público.

Feitas as distinções concernentes ao tema, vale recordar que a descentralização não se confunde com a desconcentração. A desconcentração é procedimento eminentemente interno, significando, tão somente, a substituição de um órgão por dois ou mais com o objetivo de acelerar a prestação do serviço. Na desconcentração o serviço era centralizado e continuou centralizado, pois que a substituição se processou apenas internamente.

Na desconcentração, as atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre um e outros. Isso é feito com o intuito de desafogar, ou seja, tirar do centro um grande volume de atribuições para permitir o seu mais adequado e racional desempenho.

3.2 O dilema entre centralização x descentralização

Modelo de gestão é a ponte entre estratégia e execução. A boa estratégia é aquela executada com consistência. A implantação de uma política pública com estratégias semelhantes pode alcançar resultados muito distintos dependendo de seu modelo e da qualidade da gestão. A discussão estratégica sobre modelos de gestão passa invariavelmente pelo dilema centralização X descentralização.

Atualmente as políticas de compras dos diversos estados brasileiro tendem à centralização desse processo, na busca por racionalização e economias de escala. Assim, centraliza-se a política de compras com diversas estratégias. A armadilha é o eventual afastamento do órgão centralizador, de seus usuários, os órgãos e entidades do governo, que usam os produtos e serviços adquiridos. Neles é onde tudo acontece, onde surgem as necessidades, as urgências, os problemas com os

fornecedores. Se o organismo central fica tomado pela burocracia e peso corporativo, não tem tempo de verificar como esta política está afetando seus clientes, ele ficará distante do objetivo e, portanto, a ineficiência é o caminho mais curto.

Alguns estados, entretanto, nadam contra a corrente e desenvolvem modelos de gestão fortemente descentralizados, valorizando autonomia e poder decisório dos órgãos setoriais. Para que esta política tenha êxito é preciso possuir uma estrutura organizacional enxuta, pouco burocrática, com processos simples e canais de comunicação abertos, pressupostos encontrados com facilidade na iniciativa privada, mas de difícil implementação na administração pública.

Não há modelos certos ou errados, porque a consistência entre estratégia e execução vem do respeito à cultura organizacional e aos valores adotados pelo Estado. De outro lado, é importante que sistemas de remuneração reforcem o modelo, que a comunicação interna seja clara, os objetivos compartilhados e que as pessoas se identifiquem e comprometam com a visão e os valores do modelo adotado. O ponto para reflexão, em qualquer modelo, é que Políticas de Compras é um sistema nervoso e que os terminais são as necessidades dos clientes do Estado, a sociedade. Portanto, é fundamental manter canais abertos com os usuários deste processo, os órgãos, e verificar como o cidadão está tendo suas necessidades atendidas.

3.3 Histórico da centralização no Estado do Ceará

O aperfeiçoamento da legislação sobre licitações, com o estabelecimento do pregão, foi ação prevista no Programa Redução de Custos, integrante do Plano Plurianual 2000-2003 do Governo Federal. Esse programa adotou um conjunto articulado de medidas voltadas para a modernização dos processos de compra e contratação, introduzindo o controle gerencial de custo e a aplicação de tecnologias da informática nas licitações. A revisão da legislação e das normas foi diretriz para a viabilização das mudanças na área de licitações e o cumprimento das metas de

redução de custos do Programa.

Nessa mesma trilha, seguiu o Governo Estadual em busca da redução de custos onde para isso contratou uma renomada consultoria que, no decorrer do seu trabalho, logo enxergou o caminho mais curto para atingir o seu objetivo, que foi o de recomendar imediatamente que as compras realizadas pelos órgãos/entidades do Estado do Ceará fossem realizadas por meio da modalidade de pregão. Para atender a essa recomendação, o governo instituiu o Decreto de Nº. 26.972/02 (BRASIL, 2002), onde determinou que de todas as compras realizadas pelas comissões de licitações, 20% deveriam ser realizadas por esta modalidade. Na época não foi feita nenhuma distinção entre os dois tipos existentes de pregão, se Eletrônico ou Presencial. Ainda nesse mesmo decreto, também determinou que todo presidente de comissão de licitação, no âmbito do Estado, estaria investido do cargo de pregoeiro.

Para viabilizar o cumprimento do Decreto, no que se refere ao pregão eletrônico, o governo firmou convênio com Banco do Brasil, para o uso do seu sistema eletrônico de compras, o LICITACOES-E, disponível no endereço eletrônico do Banco do Brasil, www.bb.com.br.

Com a implantação da nova sistemática de compras pelo Governo Estadual, vieram os acompanhamentos com as estatísticas e os relatórios gerenciais. Todos os resultados indicavam índices positivos. Com essa visão objetiva e com ações articuladas estrategicamente, a administração pública estadual deu um salto qualitativo na gestão interna e promoveu a integração governo/fornecedor/sociedade na medida em que manteve o cidadão informado sobre o uso do dinheiro público, quando as licitações eram realizadas na forma de pregão eletrônico, pois todo e qualquer cidadão poderia acompanhar o processo licitatório via internet.

Vários e importantes benefícios vieram com a prática do pregão eletrônico. Além da transparência para a sociedade conforme citado acima, veio a maior celeridade das compras governamentais. Dois outros grandes benefícios foram identificados como: o aumento da competitividade que, sob a ótica governamental, concorre para obtenção de melhores preços e, por outro lado, o uso da internet propicia um número maior de fornecedores com participação nos certames

licitatórios, onde foi identificada uma economia nas compras de 20% a 30%. O segundo, e talvez o principal, foi a eminente mudança cultural tanto para quem comprava, quanto para quem fornecia que a partir de então, teve a sociedade como agente fiscalizador de todo esse processo.

Outra grande fonte positiva identificada foi que a redução proporcionada pelo pregão eletrônico foi além das fronteiras da administração pública, pois o fornecedor também foi beneficiado, por haver uma redução bastante significativa em suas despesas cartoriais, de reprografia, de contabilidade e também com deslocamentos, hospedagem e alimentação, pois no pregão eletrônico, só é solicitada a documentação para comprovar a regularidade na habilitação do licitante vencedor, evitando assim que os demais tenham gastos desnecessários com cópias e autenticações de documentos, deslocamentos, como é praticado nas modalidades diferentes do pregão, além de dispensar a presença do licitante no local da realização do certame, podendo o mesmo participar de onde se encontrar, bastando para tanto estar conectado à internet.

Enquanto o governo estadual continuava os estudos acerca da nova sistemática de compras, o governo federal publicava dois novos Decretos, onde tornava obrigatória a utilização da modalidade pregão, preferencialmente o eletrônico, na aquisição de bens e serviços comuns. O Decreto de Nº. 5.450, publicado no dia 31 de maio de 2005, dispunha sobre a regulamentação da modalidade de licitação denominada pregão, na forma eletrônica, à distância, por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, e o Decreto de Nº. 5.504, que estabelecia a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.

O governo estadual conclui seus estudos no que refere a sua nova sistemática de compras, chegando ao resultado já esperado, ou seja, a modalidade Pregão Eletrônico era indiscutivelmente a melhor forma para realizar suas compras de bens e serviços comuns. Nesse contexto, foram tomadas algumas medidas, chegando a ir mais longe do que foi o governo federal, ao instituir quatro decretos os quais iriam

regulamentar a sua nova sistemática de compras.

1. Decreto de Nº. 28.086/06 (BRASIL, 2006) regulamenta no âmbito da administração pública estadual, o Sistema de Compras. Aqui ele define que o sistema de compras compreende o conjunto de conceitos, critérios, pessoas, processos e sistemas informatizados que atuam harmonicamente no sentido de garantir o bom desempenho das atividades relacionadas às compras/contratações.
2. Decreto de Nº. 28.087/06 (BRASIL, 2006) dispõe sobre a regulamentação do uso do Sistema de Registro de Preços de que trata o artigo 15 da Lei Federal Nº. 8.666/93 (BRASIL, 1993) e dá outras providências, onde ele considera o Sistema de Registro de Preços o conjunto de procedimentos para seleção de proposta mais vantajosa, visando ao registro formal de preços para futuras e eventuais contratações de bens, de produtos e de serviços.
3. Decreto de Nº. 28.088/06 (BRASIL, 2006) dispõe sobre a implantação de compras eletrônicas denominadas cotação eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns de pequeno valor visando à seleção de proposta mais vantajosa, através da rede corporativa mundial de computadores.
4. Decreto de Nº. 28.089/06 (BRASIL, 2006) regulamenta, no âmbito da Administração Pública Estadual, a licitação na modalidade pregão, instituída pela Lei Federal 10.520/02 (BRASIL, 2002) para aquisição de bens e serviços comuns, e dá providências correlatas. Dispõe, no seu artigo quinto que as aquisições realizadas através da modalidade Pregão dar-se-ão mediante a utilização de recursos de tecnologia da informação, sob a denominação de Pregão Eletrônico, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela Autoridade Competente, hipótese em que será adotado o Pregão Presencial.

No entanto, o diagnóstico apresentado pelo estudo em pauta, identificou uma grande dificuldade a ser superada pela administração pública estadual, dificuldade essa apresentada pela maioria dos Presidentes das Comissões de Licitações, no uso do sistema informatizado, refere-se a limitações no uso da tecnologia da

informação. Tal problema surgiu em virtude da necessidade, por parte do governo, de aplicar o Decreto de Nº. 26.972/02 (BRASIL, 2002) investindo todo Presidente de comissão de licitação em Pregoeiro, como já foi dito anteriormente, além da notória desatualização no que refere à legislação pertinente.

Revelou-se que o perfil do Presidente das comissões de licitações foge por completo do exigido para a prática de um bom Pregoeiro, considerado a figura primordial para o sucesso da nova sistemática de compras.

3.4 Aspectos essenciais na qualidade dos processos de aquisições

Alguns aspectos têm implicação direta na qualidade do processo licitatório, valendo a pena registrá-los:

Qualificação de servidores - A Lei 8.666/93 (BRASIL, 1993) exige expressamente no seu artigo 51, que as comissões de licitação sejam compostas de servidores qualificados. A qualificação implica em:

- **motivação**: reconhecimento por parte da organização que deverá priorizar a tarefa e remunerá-la condignamente, estabelecendo a dedicação exclusiva e administrar os recursos materiais necessários;

- **competência**: experiência e visão de mercado, adquirida também por meio de treinamento, que é direito e dever do servidor, cabendo-lhe exigí-lo, assim como reciclagem periódica.

Especialização da atividade, mediante:

- pareceres técnicos a serem emitidos por grupos auxiliares de apoio a equipe, com priorização de tarefas sobre as demais;
- pareceres jurídicos acerca dos editais, convites e minutas de contrato.

Padronização de rotinas, mediante:

- utilização de formulários padronizados;

- descrição padronizada de produtos a serem requisitados;
- padronização de projetos e cláusulas de editais e contratos.

Controle

- a busca da proposta mais vantajosa deve ser sempre considerada à luz dos preços praticados no âmbito da Administração Pública;
- a qualidade dos produtos também deve ser objeto de permanente pesquisa junto aos “clientes”;
- a fiscalização entre o que foi pedido, o que foi licitado e o que foi efetivamente entregue e pago, exige intervenção dos agentes do processo, a ser considerado como um todo orgânico.
- avaliar periodicamente a satisfação do cliente revela-se como fator de aprimoramento da atividade.

A atual Lei de Licitações é complexa por abrigar extensa regulamentação de procedimentos, muitas vezes com admissão de variadas e alternativas interpretações. O processo de contratação exige não apenas operadores do Direito com amadurecido senso crítico, mas administradores com conhecimento de mercado e agentes públicos capacitados e instrumentalizados.

É utópico pressupor que esse perfil profissional exista em abundância, pois, ao contrário, a imprensa revela formidáveis equívocos cometidos por agentes públicos na aplicação prática dessa legislação. Nos Tribunais de Contas, chega a ser dramática a constatação da inexperiência, da falta de treinamento e da negligência que vêm ensejando provocações e contas irregulares.

Parece mais lógico e factível reunir um pequeno grupo de servidores qualificados, com empenho, entusiasmo e experiência anteriores e determinar a centralização ou a concentração dos processos licitatórios, levando-se em consideração os seguintes aspectos: viabilidade de avaliação técnico-econômica das vantagens de economia de escala e do parcelamento; possibilidade de utilização do processo licitatório como instrumento de incremento da economia local;

otimização da racionalização dos recursos; facilidade de qualificação dos agentes encarregados da atividade; administração dos recursos mínimos imprescindíveis, e facilidade de fiscalização e transparência aos processos.

Se a Administração pretende centralizar procedimentos, deve agregar à sua estrutura profissional, pessoas que desenvolvam com celeridade e competência essa tarefa. Muitas vezes, quando isto não acontece o processo tem se mostrado absolutamente contraproducente.

Há, porém outras variáveis como a tramitação burocrática e o tempo entre pedido e entrega das aquisições sobre os quais a descentralização pode parecer à primeira vista vantajosa. A par das vantagens que a descentralização e desconcentração apresentam, é forçoso reconhecer que ambas têm por pressuposto maior contingente de especialistas, o que seria mais importante para a Administração Pública.

Talvez não seja a decisão de centralizar ou descentralizar o ponto mais importante, mas a atitude e o comportamento dos encarregados do processo licitatório que poderão torná-lo ágil e desburocratizado. Com relação a esses aspectos, cabe aferir que será a forma como os trabalhos centralizados ou descentralizados serão conduzidos que implicará em fator positivo ou negativo sob essas variáveis.

3.5 A nova gestão e a decisão de centralização

O atual Governo ao assumir encontrou no Estado uma Política de Compras essencialmente descentralizada. Cada órgão da Administração Direta possuía uma Comissão de Licitação encarregada de processar seus Convites, Pregões, suas Tomadas de Preços e as Tomadas de Preços de suas entidades vinculadas. Os órgãos da Administração Indireta possuíam suas próprias Comissões de Licitação encarregadas de processar seus Convites e Pregões.

A Secretaria de Educação por suas particularidades e grande capilaridade em todo o Estado, possuía uma Comissão em cada um de suas 21 Coordenadorias

Regionais de Desenvolvimento da Educação e mais uma para cada escola. Cada uma destas comissões era composta de três membros e um secretário. Como havia 902 comissões, 3.608 servidores era o contingente de agentes públicos desempenhando a Política de Compras de forma descentralizada.

Paralelo a este modelo descentralizado, as Concorrências Públicas de todos os órgãos e entidades eram processadas por uma Comissão Central de Concorrências, desde 28 de dezembro de 1983, quando essa unidade foi instituída pela Lei Nº. 10.880/83 (BRASIL, 1983).

O Governo frente a este grande contingente de servidores envolvidos no processo de compras governamentais e com o objetivo de modificar a então política adotada, edita o Decreto Nº. 28.608, em 29 de janeiro de 2007, dispensando do exercício de suas funções, a partir do dia 31 daquele mês, todos os pregoeiros, membros e secretários das respectivas equipes de apoio, e todos os presidentes, vice-presidentes, membros e secretários de todas as Comissões de Licitações, permanentes e especiais, da Administração Pública Direta e Indireta do Estado do Ceará.

Os órgãos, sem suas comissões, se viram obrigados a não efetuarem nenhuma aquisição de bens ou serviços, o que de certa forma paralisou o Estado. Para atenuar esta situação foram designados, em 8 de fevereiro de 2007, cinco pregoeiros e quatro membros de apoio para realizar fase externa dos pregões presenciais e eletrônicos considerados urgentes ou prioritários na Procuradoria Geral do Estado, tendo o Procurador-Geral sido revestido da responsabilidade de Autoridade Competente para autorizar tais licitações. A fase preparatória dos pregões era competência dos órgãos e entidades.

Não houve de imediato a solução para o problema, já que seria impossível a esta equipe executar as licitações de todos os órgãos do Estado. A partir de então, foi solicitado a todos os órgãos que indicassem três servidores de seus próprios quadros ou de suas vinculadas, com conhecimentos básicos na área de informática, conhecimentos básicos em processos licitatórios e disponibilidade para participar de treinamento em serviço. Após o treinamento seria aplicada prova de conhecimentos técnicos visando escolher dentre os participantes, aqueles que mais demonstravam

aptidão para agregarem-se aos inicialmente designados. Foram realizadas seis turmas, no período de junho a outubro do mesmo ano, tendo capacitado 132 servidores.

Foram aspectos desfavoráveis na implementação da Política:

o descrédito das setoriais, que não julgavam possível a execução de todos os processos licitatórios do Estado por apenas uma comissão,

a inexperiência da maioria dos servidores selecionados e capacitados, que não podiam ter exercido as funções de pregoeiro e/ou presidente de comissão de licitação anteriormente;

a inexistência de um sistema informatizado de processamento de licitações, condicionando-o à utilização de sistemas externos, apesar de conhecer as deficiências operacionais de cada um deles;

a inexistência de infra-estrutura física e lógica para abrigar todos os membros da equipe de licitação e;

o despreparo dos órgãos e entidades na elaboração da fase preparatória do processo, como previa o decreto estadual. Os servidores, antigos membros das Comissões, haviam sido dispensados de suas funções e que já haviam sido deslocados para outras atividades.

Procurando sanar os problemas apresentados e visando preparar a equipe para assumir a execução da nova Política de Compras, foram implementadas as seguintes ações:

reforma de um prédio para abrigar a nova Comissão, adequando-o às suas necessidades físicas e lógicas;

padronização das atividades, com a elaboração de instruções de trabalho;

desenvolvimento do Sistema de Gestão Governamental por Resultado – S2GPR, pela Empresa de Tecnologia da Informação – ETICE, que possui como um de seus módulos o de “Sistema de Compras”. Com a implantação deste sistema o Estado passaria não só a ser o próprio gestor do sistema por ele utilizado, como

também utilizaria a experiência apreendida pela utilização dos outros sistemas, sendo possível sua construção sem as falhas apresentadas por aqueles, sem falar que ele poderia ser totalmente voltado para as necessidades do Estado do Ceará e ainda por integrar um sistema de gestão, beneficiar-se-ia das informações de outros, como por exemplo, o sistema de planejamento.

Em 03 de janeiro de 2008, foi sancionada a Lei-Complementar Nº. 65/08 (BRASIL, 2008), que instituiu o Sistema de Licitações, com o objetivo de estabelecer as normas básicas necessárias à integração e sistematização das licitações, visando à uniformização e padronização dos termos de referências, projetos básicos, editais e cartas-convites, planilhas de custos e processos. Ele conferiria regularidade, segurança, transparência, controle, eficiência e eficácia nas aquisições e alienações públicas. O Sistema, denominado Central de Licitações, é vinculado operacionalmente a Procuradoria Geral do Ceará.

O Decreto Nº. 29.171/08 (BRASIL, 2008) estruturou a recém criada Central, estabelecendo cinco Comissões Especiais de Licitação, uma Comissão Central de Concorrência e uma comissão para processar os Pregões.

As Comissões Especiais de Licitação são responsáveis por processar as Tomadas de Preços, Convites e Leilões dos órgãos e entidades governamentais, sendo uma delas responsável exclusivamente para o processamento das licitações com financiamento de organismos internacionais, a Comissão Central de Concorrências é responsável pela execução de todas as concorrências públicas e a comissão de Pregão por processar todos os pregões.

A Lei-Complementar acima referida também previa a possibilidade da criação de sete comissões especiais, sempre que fosse necessário. Por meio do Decreto Nº. 29.266, foi criada a sexta comissão.

A Política de Compras Governamentais ficaria assim definida: a Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), órgão gestor do Sistema de Compras e responsável pela definição e implantação de normas, diretrizes e da Política de Compras e pelos sistemas informatizados de apoio. A Procuradoria é o órgão executor de tal política, processando as licitações. Os órgãos usuários dos Sistemas de Compras são todos os órgãos da Administração Direta, Fundos Especiais,

Autarquias, Fundações, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e demais entidades direta ou indiretamente controladas pelo governo. Estes responsáveis por definir as especificações técnicas de suas contratações e também pela pesquisa de preço dos referidos serviços. Devendo, após levantadas as informações necessárias, enviá-las à Procuradoria para o processamento da licitação. A Procuradoria de posse do processo finalizado o reenvia para a setorial demandante a fim de que esta realize a contratação, se julgar conveniente.

A esta estrutura foi incorporada uma equipe de suporte jurídico para auxiliar os presidentes de comissões e pregoeiros nas soluções judiciais dos processos, promovendo maior celeridade no seu tramite.

Algumas vantagens são apontadas, depois deste período inicial, tais como:

facilidade na fiscalização pelos Órgãos de Controle Interno e Externo;

padronização dos procedimentos;

maior controle sobre os gastos;

conhecimento apurado do perfil dos fornecedores;

facilidade na geração de dados estatísticos sobre compras/contratações;

agilidade nas soluções de processos judiciais;

geração de economia nas compras;

maior agilidade na disseminação de informações.

Para o controle situacional dos processos licitatórios encaminhados à Central de Licitações foi desenvolvido um sistema informatizado, o Sistema de Atividades Funcionais (SISAF), posteriormente substituído pelo Licitar.

Visando a transparências dos atos foi disponibilizada a transmissão via Web do desenrolar das sessões presenciais, onde a sociedade pode acompanhar por áudio e vídeo o que acontece durante estas sessões.

Como este processo está em construção, atualmente está em desenvolvimento

um projeto de elaboração de editais-padrões, tendo como objetivo disciplinar e uniformizar os processos de demandas de licitações na modalidade pregão eletrônico na esfera do governo estadual, proporcionando a administração efetivar uma contratação com maior celeridade, respeitando-se os princípios constitucionais da legalidade, isonomia, impessoalidade, moralidade e probidade administrativa e eficiência.

4 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

A metodologia utilizada para a elaboração deste trabalho recorreu, inicialmente, a uma pesquisa bibliográfica, a partir da leitura de livros e artigos científicos de diversos autores sobre o tema em questão, aliada a uma pesquisa de campo utilizando, como instrumento de coleta de dados, a entrevista, com roteiro semi-estruturado.

A pesquisa bibliográfica teve por objetivo o conhecimento das diferentes contribuições científicas disponíveis sobre o tema. Ela deu suporte a todas as fases da pesquisa, uma vez que auxiliou na definição do problema, na determinação dos objetivos, na construção de hipóteses e na elaboração do relatório final.

O estudo caracteriza-se como sendo de natureza teórico-descritivo e exploratório, com abordagem qualitativa. Segundo Lakatos & Markoni (2002), os estudos exploratórios têm por objetivo descrever completamente determinado fenômeno. Busca-se, nesse tipo de pesquisa, entender as razões e motivações subentendidas para determinadas atitudes e comportamentos das pessoas. Ela é frequentemente utilizada na geração de hipóteses e na identificação de variáveis que devem ser incluídas na pesquisa. A pesquisa exploratória proporciona a formação de idéias para o entendimento do conjunto do problema (MALHOTRA, 1993).

Os estudos exploratórios são, muitas vezes, usados para gerar hipóteses e identificar variáveis que devem ser incluídas na pesquisa. Conforme Malhotra (1993, p. 156) “a pesquisa com dados qualitativos é a principal metodologia utilizada nos estudos exploratórios”.

Segundo Sampieri *et al* (1991, p. 59), “os estudos exploratórios são feitos, normalmente, quando o objetivo da pesquisa é examinar um tema ou problema de investigação pouco estudado ou que não tenha sido abordado antes”. Kinnear e Taylor (1987) aconselha, ainda, que as pesquisas exploratórias sejam, usualmente, realizadas na investigação preliminar da situação, com um mínimo de custo e tempo, auxiliando o pesquisador a conhecer, mais acuradamente, o assunto de seu

interesse.

Resumindo, a pesquisa exploratória pode ser usada para os seguintes objetivos (MATTAR, 1994; MALHOTRA, 1993; SAMPIERI *et al.*, 1991):

familiarizar e elevar a compreensão de um problema de pesquisa em perspectiva;

ajudar no desenvolvimento ou criação de hipóteses explicativas de fatos a serem verificados numa pesquisa causal.

auxiliar na determinação de variáveis a serem consideradas num problema de pesquisa;

verificar se pesquisas semelhantes já foram realizadas, quais os métodos utilizados e quais os resultados obtidos, determinar tendências, identificar relações potenciais entre variáveis e estabelecer rumos para investigações posteriores mais rigorosas;

investigar problemas do comportamento humano, identificar conceitos ou variáveis e sugerir hipóteses verificáveis.

Utilizou-se, também, a pesquisa de campo cujos dados foram coletados por meio de entrevistas semi-estruturadas, ou semi-diretivas, de acordo com Quivy *et al* (1992), cujo roteiro elaborado pelo entrevistador permite que o entrevistado tenha alguma liberdade para desenvolver as respostas segundo a direção que considere adequada, explorando, de uma forma flexível e aprofundada, os aspectos que considerem mais relevantes.

Essa pesquisa foi conduzida por poucas questões preestabelecidas, usando sempre um campo aberto para que o pensamento do entrevistado possa ser o mais amplamente apreendido. Durante a realização da entrevista foram introduzidas outras questões, que surjam de acordo com o que ia acontecendo no processo, em relação às informações que se deseja obter. As principais vantagens da utilização desse tipo de pesquisa são: possibilidade de acesso a uma grande riqueza informativa (contextualizada através das palavras dos atores e das suas perspectivas); possibilidade da investigadora esclarecer alguns aspectos no seguimento da entrevista, o que a entrevista mais estruturada ou questionário não

permitem; geração de hipóteses para o aprofundamento da investigação.

Com o intuito de identificar a área de abrangência da pesquisa, assim como explicitar os motivos que levaram a tal decisão, será descrito a atual estrutura do Poder Executivo do Governo do Estado do Ceará.

O atual Governador do Estado ao assumir o seu comando em 2007, sancionou a Lei Nº. 13.875/07 (BRASIL, 2007), em 7 de fevereiro, que dispõe sobre o novo Modelo de Gestão do Poder Executivo, alterando a estrutura da Administração Estadual, promovendo: a extinção e criação de cargos, a extinção e criação de órgãos, a re-denominação de órgãos e entidades, dentre outras alterações. De acordo com o instrumento, este Modelo de Gestão obedece aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, adotando como premissas básicas a Interiorização, a Participação, a Transparência, a Ética, a Otimização dos Recursos e a Gestão por Resultados. Nele também foram definidas cada uma das premissas, da seguinte forma:

- I - a Interiorização como instrumento de discussão e atendimento das prioridades e necessidades locais, estabelecendo e fornecendo as condições para o crescimento econômico, social e político, local e regional, promovendo a desconcentração espacial do desenvolvimento e a desconcentração intraclasses da renda, com fundamento nos conceitos de equidade e desenvolvimento sustentável;
- II - a Participação como forma de controle social sobre a Administração Pública e como instrumento para o aprimoramento da cidadania, com a adoção de plebiscito, de referendos, de audiências e conferências públicas e de conselhos populares e do orçamento participativo;
- III - a Transparência como a socialização dos atos administrativos, mediante a respectiva divulgação pelos meios oficiais e de comunicação social, ressalvadas as hipóteses de sigilo necessárias à segurança do Estado e da sociedade, priorizando o interesse público à informação;
- IV - a Ética como o conjunto de normas e valores às quais se sujeitam todos os agentes públicos estaduais, estabelecendo um compromisso moral e padrões qualitativos de conduta, assegurando a clareza de procedimento dos servidores, segundo padrões de probidade, decoro e boa-fé, permitindo o controle social inerente ao regime democrático;
- V - a Otimização dos Recursos com melhor utilização destes na prestação dos serviços públicos, com padrão de eficiência e racionalização de custo e tempo;
- VI - a Gestão por Resultados como administração voltada para o cidadão, centrada notadamente nas áreas finalísticas, objetivando padrões ótimos de eficiência, eficácia e efetividade, contínua e sistematicamente avaliada e reordenada às necessidades sociais, fornecendo concretos mecanismos de informação gerencial.

Ainda, conforme o mesmo instrumento legal, a estrutura organizacional básica

do Poder Executivo do Estado do Ceará ficou definida, como:

I - ADMINISTRAÇÃO DIRETA:

1. GOVERNADORIA:

1.1. Gabinete do Governador;

1.2. Casa Civil;

1.3. Casa Militar;

1.4. Procuradoria-Geral do Estado;

1.5. Conselho Estadual de Educação;

1.6. Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico;

1.7. Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente;

2. VICE-GOVERNADORIA:

2.1. Gabinete do Vice-Governador;

3. SECRETARIAS DE ESTADO:

3.1. Secretaria da Fazenda;

3.2. Secretaria do Planejamento e Gestão;

3.3. Secretaria da Controladoria e Ouvidoria Geral;

3.4. Secretaria da Educação;

3.5. Secretaria da Justiça e Cidadania;

3.6. Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social;

3.7. Secretaria da Saúde;

3.8. Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social;

3.8.1. Superintendência da Polícia Civil;

3.8.2. Polícia Militar do Ceará;

3.8.3. Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Ceará;

3.9. Secretaria da Cultura;

3.10. Secretaria do Esporte;

3.11. Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior;

3.12. Secretaria do Turismo;

3.13. Secretaria do Desenvolvimento Agrário;

3.14. Secretaria dos Recursos Hídricos;

3.15. Secretaria da Infra-Estrutura;

3.16. Secretaria das Cidades;

4. DEFENSORIA PÚBLICA GERAL:

II - ADMINISTRAÇÃO INDIRETA:

1. AUTARQUIAS:

1.1. Vinculada à Procuradoria-Geral do Estado:

1.1.1. Agência Reguladora de Serviços Públicos Delegados do Estado do Ceará - ARCE;

1.2. Vinculada ao Conselho de Políticas e Gestão do Meio Ambiente:

1.2.1. Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE;

1.3. Vinculada à Secretaria da Fazenda:

1.3.1. Junta Comercial do Estado do Ceará - JUCEC;

1.4. Vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão:

1.4.1. Instituto de Saúde dos Servidores do Estado do Ceará - ISSEC;

1.4.2. Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará - IPECE;

1.5. Vinculada à Secretaria da Saúde:

1.5.1. Escola de Saúde Pública - ESP/CE;

1.6. Vinculada à Secretaria do Desenvolvimento Agrário:

1.6.1. Instituto do Desenvolvimento Agrário do Ceará - IDACE;

1.6.2. Agência de Defesa Agropecuária do Estado do Ceará - ADAGRI;

1.7. Vinculada à Secretaria da Infra-Estrutura:

1.7.1. Departamento de Edificações, Rodovias e Transportes - DERT;

1.7.2. Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN;

2. FUNDAÇÕES:

2.1. Vinculada à Secretaria da Cultura:

2.1.1. Fundação de Teleducação do Ceará - FUNTELC;

2.2. Vinculada à Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior:

2.2.1. Fundação Cearense de Meteorologia - FUNCEME;

2.2.2. Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FUNCAP;

2.2.3. Fundação Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA;

2.2.4. Fundação Universidade Regional do Cariri - URCA

2.2.5. Fundação Universidade Estadual do Ceará - FUNECE;

2.2.6. Fundação Núcleo de Tecnologia Industrial do Ceará - NUTEC;

3. EMPRESAS PÚBLICAS:

3.1. Vinculada à Secretaria do Planejamento e Gestão:

3.1.1. Empresa de Tecnologia da Informação do Ceará - ETICE;

3.2. Vinculada à Secretaria do Desenvolvimento Agrário:

3.2.1. Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Ceará - EMATERCE;

4. SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA:

4.1. Vinculada à Secretaria do Desenvolvimento Agrário:

4.1.1. Centrais de Abastecimento do Ceará S.A.- CEASA;

4.2. Vinculada à Secretaria dos Recursos Hídricos:

4.2.1. Companhia da Gestão de Recursos Hídricos do Estado do Ceará - COGERH;

4.3. Vinculada à Secretaria da Infra-Estrutura:

4.3.1. Companhia de Integração Portuária do Ceará - CEARÁPORTOS;

4.3.2. Companhia Cearense de Transportes Metropolitanos - METROFOR;

4.3.3. Companhia de Gás do Ceará - CEGÁS;

4.4. Vinculada à Secretaria das Cidades:

4.4.1. Companhia de Água e Esgoto do Ceará – CAGECE.

O foco da pesquisa foram os órgãos que compõem a Administração Direta, por entender que este universo representa de forma significativa a estrutura organizacional do Poder Executivo do Estado do Ceará, que tem como missão básica implantar políticas públicas, planos, programas, projetos e ações que traduzam, de forma ordenada, os princípios emanados da Constituição, das Leis e dos objetivos do Governo, e propiciar a melhoria e o aprimoramento das condições sociais e econômicas da população do Estado, nos seus diferentes segmentos, e a integração do Estado ao esforço de desenvolvimento nacional.

Outro ponto importante para definir o escopo da pesquisa, foi o fato de que é atribuição do titular do órgão da Administração Direta promover o controle e a supervisão das entidades da Administração Indireta vinculada à Secretaria. Em se tratando de Políticas de Compras, as licitações realizadas pelas entidades da Administração Indireta devem ser ratificadas pelo titular do órgão da Administração Direta a ela vinculada. Dessa forma, ao restringir o universo, não haverá perda de informações ou mesmo supressão de opiniões.

Ainda seguindo o que determina o Modelo de Gestão, a estrutura organizacional básica de cada uma das Secretarias de Estado ou órgãos equivalentes deve obedecer aos seguintes níveis:

I - Nível de direção superior, representado pelo Secretário de Estado e Secretário Adjunto, com funções relativas à liderança e articulação institucional ampla do setor de atividades consolidado pela Pasta, inclusive a representação e as relações intragovernamentais;

II - Nível de gerência superior, representado pelo Secretário Executivo, com funções relativas à liderança técnica do processo de implantação e controle de programas e projetos, e à ordenação das atividades de gerência dos meios administrativos necessários ao funcionamento da Pasta;

III - Nível de assessoramento, relativo às funções de apoio direto ao Secretário de Estado e Secretário Adjunto nas suas responsabilidades;

IV - Nível de execução programática, representado por órgãos encarregados das funções típicas da Pasta, consubstanciadas em programas e projetos ou em missões de caráter permanente;

V - Nível de execução instrumental, representado por órgãos setoriais concernentes aos sistemas corporativos e à prestação de serviços necessários ao funcionamento da Pasta;

VI - Nível de atuação desconcentrada, representado por órgãos de regime especial, instituídos em conformidade com o que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Administração Estadual, Lei Nº.11. 714/90 (BRASIL, 1990);

VII - Nível de atuação descentralizada, representada pela transferência de atividades do plano institucional ou no plano territorial, conforme artigo 24 da Lei Nº. 11. 714 (BRASIL, 1990).

Apesar da atribuição de autorizar a instalação de processos de licitação e ratificar a sua dispensa ou declaração de sua inexigibilidade ser, legalmente, dos Secretários de Estado, os sujeitos escolhidos para representar os órgãos selecionados serão os Secretários-Executivos e/ou Coordenadores Administrativo-financeiros destes. Os primeiros, por estarem ao nível de Gerência Superior, portanto, responsáveis pela gerência técnica e dos meio administrativos essenciais ao funcionamento da pasta, e os segundos, por estarem no nível de execução instrumental, diretamente ligados ao funcionamento do órgão.

Como em cada unidade estrutural, seu titular tem liberdade para direcionar o controle das aquisições, mais ao nível gerencial ou mais ao nível funcional, durante o processo de coleta de informações, será admitido como sujeito, aquele que detenha maiores informações sobre a Política de Compras do órgão.

Deseja-se, com as respostas coletadas, conhecer a opinião dos entrevistados sobre a Política de Compras adotada pelo Estado do Ceará e, ainda, sobre as vantagens desta forma de atuar e quais as dificuldades encontradas. Os resultados dessa pesquisa serão submetidos à análise qualitativa. Portanto, o estudo tem caráter qualitativo.

Segundo Minayo (1994), a metodologia qualitativa é definida como aquela que se preocupa com um nível da realidade que não pode ser quantificado, trabalhando

com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes que, por sua vez, correspondem a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

Pesquisas qualitativas estimulam os entrevistados a pensar e falar livremente sobre o tema. Esse tipo de estudo faz emergir aspectos subjetivos, suscitando a explicitação de motivações de forma espontânea. É uma abordagem que busca revelar opiniões latentes dos indivíduos. Pela Política de Compras ter sido alterada de um modelo descentralizado para um centralizado, este é o tipo mais indicado para fazer com que os entrevistados possam avaliar sua viabilidade, expressando livremente suas opiniões.

ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A pesquisa teve como foco os 24 órgãos da administração direta da estrutura organizacional do Governo do Estado do Ceará. Todas as pastas foram contatadas, no entanto, em duas delas: Secretaria da Segurança Pública e Defesa Social e Secretaria do Esporte não foram obtidas respostas ao questionário proposto. Dessa forma, a análise foi feita tendo como base 91,66% do universo pretendido.

Nos 22 órgãos envolvidos na pesquisa, 91% dos sujeitos entrevistados foram, os coordenadores administrativo-financeiros ou função administrativa correlata na instituição, indicando, possivelmente, que as responsabilidades pelas compras estão mais no nível instrumental organizacional, do que no nível estratégico. Pode-se pensar que a compra ainda é vista, mais como forma de suprir as necessidades operacionais, do que como uma estratégia organizacional.

Gráfico 1 – Função dos entrevistados



Fonte: pesquisa direta

Oitenta e seis por cento (86,36%) dos entrevistados, ao serem indagados se o fato do Governo do Estado ter adotado uma Política de Compras Centralizada havia trazido benefícios para seu órgão, responderam afirmativamente. Isso demonstra a forte aceitação pela nova política com alguma ressalva com relação à condução na implantação da centralização. Algumas dessas críticas se referem à falta de uniformidade na fase de análise dos editais elaborados pelas setoriais, tendo sido proposto um edital padrão como forma de solucionar tal problema. Ainda houve quem defendesse que a centralização deveria ocorrer apenas para valores de maior

vulto, propondo uma política mista.

Gráfico 2 – Aceitação dos entrevistados em relação à nova política de compras



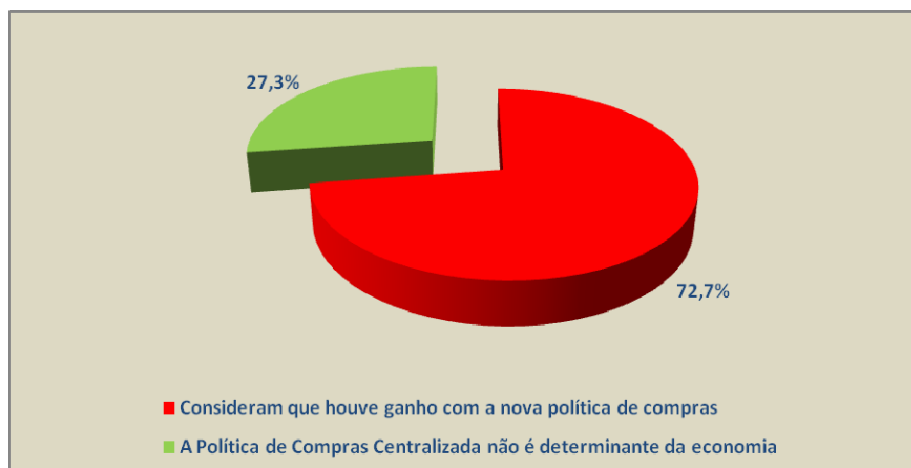
Fonte: pesquisa direta

Ao serem indagados sobre se houve benefícios ou não na adoção da Centralização das Compras, no aspecto econômico, 72,72%, 16 entrevistados, responderam que houve ganho econômico para o órgão e a principal razão apontada foram as compras corporativas, que levaram a queda de preços nos produtos/serviços adquiridos devido a economia de escala. Uma resposta chamou a atenção, pois embora o entrevistado concorde com a economia gerada, aponta que em alguns casos esta economia não acontece, conforme mencionado:

Sim. É notório o ganho obtido pelo Governo do Estado a partir da centralização das compras governamentais em razão do volume das aquisições, em especial para alguns itens que têm peso significativo individualmente no custeio da máquina, exceto pessoal, tais como combustível e passagens aéreas. A mesma regra não se aplica para alguns bens de consumo, dentre os quais podemos citar a água mineral em garrafão de 20 litros, cujo valor contratado por meio da licitação corporativa é de R\$ 3,56, enquanto no mesmo período adquirimos o mesmo produto em pequenas quantidades por preços que variam de R\$ 2,00 a R\$3,20, destinado ao atendimento das unidades fazendárias localizadas no interior do Estado. Isso nos leva a concluir que, não raro, para determinados fornecimentos, um maior volume de compras pode não se refletir em ganho de escala, visto que são aliçados da disputa um sem número de pequenos e médios fornecedores, levando a formação de oligopólios ou até mesmo monopólios. A centralização das compras governamentais não necessariamente se destina a aquisição de todos os bens e serviços de forma centralizada, aplicando-se essa máxima somente para aquisição de bens e serviços de natureza comum. Para as demais aquisições, tais como locação de imóveis, serviços de manutenção dentre outros, embora os certames licitatórios sejam realizados pelo órgão central de licitações, as demandas são licitadas de forma individualizada. Nesses casos não se verifica a obtenção de ganhos de escala, em razão da pulverização das licitações.

Os demais (27,27%) acreditam que a economia existe, mas não pela adoção de uma Política de Compras Centralizada e sim porque o pregão traz de fato esta economia, seja ela centralizada ou não.

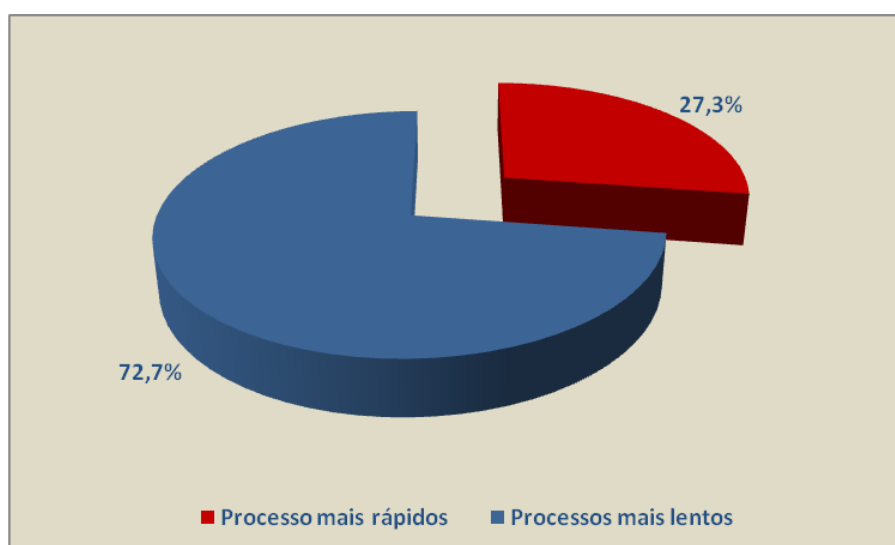
Gráfico 3 – Opiniões sobre o ganho com a nova política de compras



Fonte: pesquisa direta

Com relação ao aspecto temporal os dados se invertem, havendo 16 entrevistados (72,72%) afirmando que o processo ficou mais longo e demorado. Apontam como causas: a distância da PGE para os órgãos setoriais, a inexistência de edital padronizado, a política de recursos humanos usada, o número de licitações fracassadas e a necessidade de três pesquisas de preços atualizadas.

Gráfico 4 – Opiniões sobre a temporalidade dos processos de compras



Fonte: Pesquisa direta

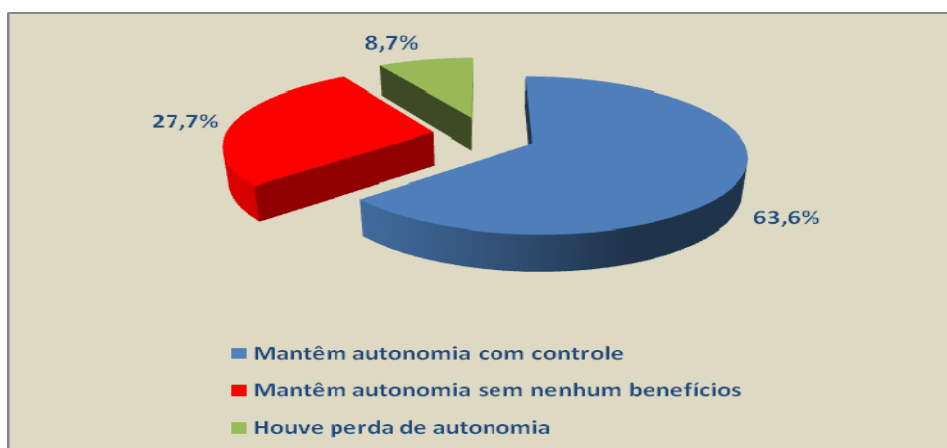
Das seis pessoas que responderam de forma afirmativa, uma delas pensa que

em 80% os processos ficaram mais ágeis e quando isso não acontece se deve a entraves jurídicos no processo.

Quando o foco é a efetividade com que as contratações são realizadas pelo órgão, 63,63% afirmam que realizam a contratação após a homologação do processo. Nas demais secretarias, foi informado que a efetividade não é verificada devido à demora do processo, o que, muitas vezes, ocasiona a falta de interesse do licitante vencedor em realizar a venda ou o serviço licitado. Algumas outras vezes, a demora faz com que a setorial perca o prazo do convênio, responsável pelo desembolso do dinheiro que seria usado para efetuar o pagamento do objeto do certame licitatório.

Com relação à autonomia da setorial sobre as compras de seu órgão, 14 dos entrevistados, 63,63%, informam que não houve perda, pois apesar do processo estar centralizado, o órgão centralizador consegue envolver as setoriais quando da elaboração do edital e da avaliação se o fornecedor é ou não capaz de realizar bem o objeto em foco. Outro ponto levantado por muitos dos órgãos (27,7%) foi o fato de que, dessa forma, as instituições fins podem se manter mais voltadas para o cumprimento de suas missões, sem que seja preciso se preocupar com questões jurídicas, como impugnações e recursos. Estas são prontamente solucionadas pela Procuradoria Geral do Estado. Para outras cinco setoriais, não houve benefícios com a centralização, apesar de ter sido informado, que não houve perda de autonomia. Em apenas dois órgãos, ou seja, 8,7%, foi mencionado perda de autonomia sobre as compras com a centralizada da Política de Compras.

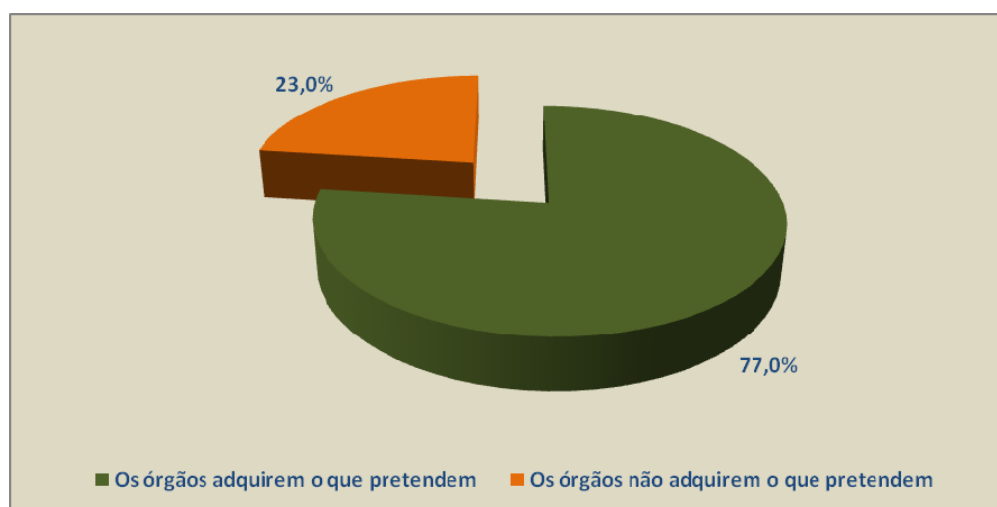
Gráfico 5 – Autonomia na realização das compras



Fonte: pesquisa direta

Outra questão tratada foi se a setorial conseguia adquirir o que pretendia. Para mais de 77% do entrevistados seus órgãos adquirem o que pretendem. Um destes fez uma crítica a implementação da nova Política de Compras, dizendo “para que isso acontecesse foi necessário que um servidor da pasta se especializasse na elaboração de editais, pois com a centralização não ficou ninguém com conhecimento para tanto nos órgãos”.

Gráfico 6 – Aquisições Pretendidas pelos órgãos



Fonte: pesquisa direta

Os que afirmam que seu órgão não está adquirindo o que pretende, relacionam como fatores impeditivos: a excessiva demora na realização das licitações, o número de licitações fracassadas, a baixa qualidade dos produtos licitados e a não satisfação da necessidade do órgão com estes bens.

Ao serem indagados se seu órgão tem usado Registro de Preço para realizar aquisições, 100% dos entrevistados responderam que sim e elencam muitos benefícios nessa prática, tais como: agilidade e facilidade nas aquisições, preços mais baixos, melhoria no planejamento de compras do Estado, certeza de que o processo foi feito de forma idônea, redução dos custos administrativos de realização de certames licitatórios, redução do estoque de produtos, flexibilidade na quantidade adquirida e maior transparência nas Compras Governamentais.

Apesar dos muitos elogios feitos a esta prática, tendo sido, por alguns, citada como “a melhor parte da centralização”, foi apontado que ao haver um problema de ordem legal no certame, todos os órgãos ficam prejudicados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo aqui desenvolvido permitiu compreender, não apenas, a origem, a evolução e os princípios das Compras Governamentais, mas, principalmente, os resultados da Centralização dessa Política no Estado do Ceará. Este é um assunto rico, profundo e extremamente novo, e sua abordagem não pode se limitar, nem se esgotar, em uma dissertação, podendo ser objeto de estudos mais profundos, sendo esta apenas uma primeira análise.

No desenvolvimento da pesquisa de campo, foi possível identificar que a nova Política de Compras adotada pelo Estado encontra aprovação dos órgãos envolvidos, tendo sido identificadas insatisfações com relação a sua implementação. O fato de não haver permanecido uma equipe, ou mesmo um servidor capacitado para a elaboração da parte interna da licitação nos órgãos, é um motivo de descontentamento, apesar de já ter sido superada pelas setoriais.

Já com relação ao desenvolvimento da Política, a maior crítica foi com relação ao tempo de duração do processo licitatório. Os órgãos, em sua maioria, acreditam que esse tempo deve ser reduzido. Alguns, inclusive, sugeriram como tempo médio satisfatório 30 dias, para realização de um pregão. Para alcançar a marca indicada, foi sugerida por algumas setoriais a elaboração de edital padrão pela Central de Licitações; dessa forma, a demanda de análise por parte da Central seria reduzido, além de atenuar as reclamações com relação a falta de padronização nesta análise por parte dos servidores que compõem o órgão.

O ponto de maior aceitação e satisfação, por parte dos usuários, refere-se aos Registros de Preços, nos quais são apontados como fatores de êxito para a prática: agilidade e facilidade nas aquisições; os preços mais baixos, devido à economia de escala; a melhoria no planejamento de compras do Estado; a certeza de que o processo foi feito de forma idônea; a minimização dos custos administrativos de realização de certames licitatórios, já que apenas um processo é feito para cada aquisição e os demais órgãos apenas aderem a Ata; a possibilidade dos órgãos não precisarem estocar produtos, pois as solicitações podem ser feitas de forma parcela

a medida que há a necessidade dos produtos; a flexibilidade na quantidade adquirida devido aos remanejamentos realizados entre as setoriais; culminando com maior transparência nas Compras Governamentais.

Foi elogiado o bom trabalho desenvolvido pela Secretaria do Planejamento e Gestão como relação à obtenção da lista de itens a serem registrados e sua flexibilidade com relação à necessidade dos órgãos, mas também foram propostas melhorias neste processo, como a disponibilização de fotografias, em *site* oficial, dos itens registrados, para conhecimento dos órgãos não só das marcas registrada. Foi sugerido, ainda, que fossem realizadas, periodicamente, pesquisas de satisfação com os usuários sobre os itens adquiridos, para dar um *feedback* ao órgão gestor da utilização de tais produtos.

O Governo do Estado tomou uma decisão ousada ao Centralizar a Política de Compras Governamentais e, no início, essa decisão causou não só perplexidade, mas muitas críticas, entretanto, já se verifica, para o próprio governo, que tal decisão tem trazido benefícios para o Estado. Como qualquer processo, este também precisa de ajustes e melhorias para alcançar a excelência. Cabe aos órgãos centrais analisar as sugestões propostas pelos usuários desta política e acatar aquelas que julgarem cabíveis. O que se pode apreender do estudo é que a centralização tem se mostrado como a melhor solução para as Compras Governamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Afonso G. Licitação. **Fórum de Contratação e Gestão Pública**, ano 1, n. 9, p. 1 020-1 023, set. 2 002.

ALEXANDRE Oltramari. Renan foi um bom sócio. **Revista Veja**. Edição 2021, ano 40, nº 32. 15 de agosto de 2007.

ANTONIO CANDIDO (org). **Sergio Buarque de Holanda e o Brasil**. ed. São Paulo: Perseu Abramo, 1998.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **Referências bibliográficas**. NBR 6023. Rio de Janeiro, 2002.

AULETE, Caldas. **Dicionário contemporâneo da Língua Portuguesa**. 3. ed. Rio de Janeiro: Delta, 1980. 5 v.

AVRITZER, Leonardo. Cultura Política, Atores Sociais e Democratização. In: **Rev. Bras. de C. Sociais** nº 28, ano 10, jun/95

BARROSO, João e PINHAL, João (Orgs.). **A Administração da Educação: os caminhos da descentralização**. Lisboa (Portugal): Colibri, 1995.

BAUMGARTNER, M. A. **O papel do treinamento na empresa**. In: BOOG, G. G. (ORG.) Manual de treinamento e de desenvolvimento: um guia de operações. São Paulo: MAKRON Books. P. 1 – 7, 2001.

BEAL, Adriana. **Manual de Avaliação da Confiabilidade de Dados Processados por Computador**. Brasília: TCU, 1998.

BIANCHI, Sérgio. **Cronicamente inviável..** Brasil: Distribuidora Europa, 2000. 101 minutos, color, sonoro.

BOBBIO, Norberto. **A Era dos Direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOCAYUVA, Pedro Cláudio (org.) . **Afinal, que país é este?**, Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

BORÓN, Atílio. **O Pós-neoliberalismo é uma etapa em construção**. In: SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. Pág. 185-196.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional** Brasília: MEC, 1996.

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado**: Brasília-DF, 1995.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**: Proposta do Executivo ao Congresso Nacional: Brasília-DF, MEC/INEP, 1998.

BRASIL. **Lei nº 8.666/93**. Brasília: Senado Federal, 21 de junho de 1993.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.026/00**. Brasília: Senado Federal, 4 de maio de 2000,

BRASIL. **Lei Federal nº 10.520/2002**. Brasília: Senado Federal, 2002.

BRASIL. **Lei Nº.11. 714**. Brasília: Senado Federal, de 25 de julho de 1990.

BRASIL. **Lei Nº. 10.880/83**. Brasília: Senado Federal, 1983.

BRASIL. **Lei Nº. 13.875/07**. Brasília: Senado Federal, 7 de fevereiro de 2007.

BRASIL. **Lei-Complementar Nº. 65/08**. Brasília: Senado Federal, 2008.

BRASIL. **Decreto-Lei 200**. Brasília: Senado Federal, de 25 de fevereiro de 1967.

BRASIL. **Decreto de Nº. 26.972/02**. Brasília: Senado Federal, 25 de março de 2002.

BRASIL. **Decreto de Nº. 28.086/06**. Brasília: Senado Federal, 10 de janeiro de 2006.

BRASIL.**Nº. 28.087/06**. Brasília: Senado Federal, 10 de janeiro de 2006.

BRASIL. **Decreto de Nº. 28.088/06**. Brasília: Senado Federal, 10 de janeiro de 2006.

BRASIL. **Decreto de Nº. 28.089/06**. Brasília: Senado Federal, 10 de janeiro de 2006

BRASIL. **Decreto de Nº. 26.972/02**. Brasília: Senado Federal, 25 de março de 2002.

BRASIL. **Decreto Nº. 29.171/08**. Brasília: Senado Federal, 7 de fevereiro de 2008.

BRESSER, Luiz Carlos Pereira e GRAU, Nuria Cunill (Orgs.). **O Público Não-Estatal na Reforma do Estado**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

BRITO, Vera Lúcia Alves. Autonomia Universitária: Luta Histórica. *In*: DOURADO, Luis Fernandez, CATANI, Afrânio Mendes (Org.) **Universidade Pública: Políticas e Identidade Institucional**. Campinas: Autores Associados; Goiânia(GO): UFG, 1999. p. 23-40 (Polêmicas do Nosso Tempo - 70).

BUARQUE, Cristovam. **A Segunda Abolição**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BUARQUE, Cristovam. **A Aventura da Universidade**. São Paulo: UNESP/Paz e Terra, 1994.

BUARQUE, Cristovam. **A Revolução na Esquerda e a Invenção do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

CANO, Wilson. América Latina: do desenvolvimento ao neoliberalismo. *In*: FIORI, José Luís (Org.). **Estados e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

CANO, Wilson. **Introdução à Economia: uma abordagem crítica**. São Paulo: Unesp, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Autoritarismo e Democratização**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **A Avaliação da Universidade: concepções e perspectivas**.

CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do desenvolvimento no Brasil: JK-JQ**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, , 1999 .

CARVALHO, Erivaldo. Disputa pára obras e desafia Luizianne. **Jornal O Povo**, Fortaleza, Caderno Política, nº 26.403, 26 de agosto de 2007. Páginas 21, 22, 23 e 24. www.opovo.com.br.

CARVALHO, Erivaldo. Ritmo de licitações incomoda Cid. **Jornal O Povo**, Fortaleza, Caderno Política, nº 26.404, 27 de agosto de 2007. Página 15. www.opovo.com.br.

CATTANI, A. D. **Trabalho e autonomia**. Petrópolis: Vozes, 1996.

CEARÁ. **Síntese dos indicadores sociais do Estado do Ceará**. Fortaleza: IPECE, 2005.

CEARÁ. **Decreto de Nº 26.972**. Fortaleza: Assembléia Legislativa, 2002.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e Democracia**, Cortez, SP, 1989.

CHIAVENATO, I. **Teoria geral da administração**. 3. ed. São Paulo: Mcgraw-hill. 1987.

COHN, Amélia. Os Desafios da sociedade civil na virada do século. *In* A Projeção do Brasil face ao século XXI. **Rev.Debates**. *In*: Revista Síntese, Ano 5, Brasília, 2000.

CONSULTOR JURÍDICO. Processo de licitação: Edital tem de ser questionado antes do leilão. Revista **Consultor Jurídico**, 6 de novembro de 2006.

CONTADOR, C. R. **Avaliação social de projetos**. São Paulo: Atlas, 1981.

COPPOLA, Francis Ford. (Roteirista). **O poderoso chefão**. Estados Unidos: 1972.175 minutos.

COSTA E SILVA, Alberto da. Quem fomos nós no século XX: as grandes. Interpretações do Brasil. *in* MOTA, Carlos Guilherme (org.) **Viagem Incompleta** - a experiência brasileira: a grande transação? São Paulo: SENAC, 2000.

COUTINHO, Leonardo. Os ladrões de ambulância. **Revista Veja**. Edição nº 1955, ano 39, nº 19, 10 de maio de 2006

DA MATTA, Roberto. **A casa & a rua: espaço, cidadania, mulher e morte no Brasil**. Rio de Janeiro: Rocco,1997.

DELEUZE, Gilles. **Foucault**. São Paulo, Brasiliense, 1988.

DESCARTES, R. **Discurso do método**. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Os Pensadores).

DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Atlas. 2003.
DOIMO, Ana Maria. **A Vez e a Voz do Popular**. Movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

ERIBON, Didier. **Michel Foucault e seus contemporâneos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1996.

FERNANDES, E. C. Auditoria operacional de recursos humanos para o monitoramento da qualidade de vida no trabalho. **Revista Brasileira de Administração Contemporânea**. João Pessoa, v. 1, n. 9 (RH), p. 429 –446, setembro, 1995.

FERNANDES, Jorge U. Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FERNANDES, Jorge U. Jacoby. **Contratação Direta sem licitação**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

FISCHER, R. M. A modernidade de gestão em tempos de cólera. **Revista de Administração**. São Paulo, v. 27, n.4, p. 58 –64, out./dez. 1992.

FLEURY, M. T. L. e FISCHER, R. M. Relações de trabalho e políticas de gestão – uma história das questões atuais. *In*: **Anais do encontro anual da ANPAD**. Canela: setembro, 1992.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

FOUCAULT, M. **História da Loucura**: da civilização clássica moderna. São Paulo: Perspectiva, 1995.

FOUCAULT, M. **As Palavras e as coisas**. São Paulo: Martins Fontes, 1992.

FOUCAULT, M. **Arqueologia do saber**. Rio de Janeiro: Vozes, 1971.

FOUCAULT, M. **História da sexualidade**: a vontade de Saber. vol.1. Rio de Janeiro: Graal, 1994.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**: história da violência nas prisões. Petrópolis: Vozes, 1987.

GALLO. *In*: MARIGUELA, M. **Foucault e a destruição das evidências**. Piracicaba: Unimep, 1995.

GASPARINI, Diogenes . Crimes na Licitação. São Paulo: Ndj, 1996.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projeto de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GIOIELLI, Vicente. Anunciado pacote para fiscalização. **Jornal O Povo**. Fortaleza: Caderno Política. p. 17, nº 26.405, 28 de agosto de 2007.

GORENDER, Jacob - **Brasil em Preto & Branco**. São Paulo: SENAC, 2000.

HAMILTON, Alexander, **O Federalista, por Alexander Hamilton, James Madison e John Jay**. Tradução de Heitor Almeida Herreira Brasília: Universidade de Brasília, 1984. (Coleção Pensamento Político, 62).

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1982.

JAPIASSU, H. **Introdução ao pensamento epistemológico**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1977.

JUSTEN Filho, Marçal. **Comentário a Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

KAPLAN, A. **A conduta da pesquisa**. São Paulo: Herder, 1969.

KUHN, Thomas S. **A Estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LACOSTE, Jean. **A filosofia no século XX**. Campinas: Papirus, 1992.

LAKATOS, E. M e MARCONI, M. A. **Técnicas de pesquisas**. São Paulo: Atlas, 2002.

LEVORIN, Paulo. **A nova república dos Federalistas**. Anais do XII Congresso Médico Universitário da Faculdade de Medicina de São Paulo. São Paulo: USP, 1993.

LIMA, Adriana de Oliveira. **Avaliação escolar: julgamento x construção**. Petrópolis: Vozes, 1995.

LOGOS, **Enciclopédia luso-brasileiro de filosofia**. Lisboa: Verbo, 1989.

MACHADO, Roberto. Introdução. *In*: FOUCAULT, M. Microfísica do poder. **Textos selecionados de Michel Foucault**. Rio de Janeiro: Graal, 1981.

MARTINS, Carlos Eduardo. A conjuntura contemporânea e o sistema mundial: os desafios da América Latina no século XXI. *In*: MARTINS, Carlos Eduardo. **Alternativas à globalização: potências emergentes e os novos caminhos da modernidade**. UNESCO: Ciência y Cultura. Outubro, 2005.

MARTINS, José de Souza O Estado: o uso conservador da mediação do moderno. *In*: **O Poder do Atraso**. Ensaios de Sociologia da História Lenta. São Paulo: Hucitec, 1999.

MAURANO, Adriana. A Instituição do Pregão para Aquisição de Bens e Contratação de Serviços Comuns. **Boletim de Licitações e Contratos**, ano XVII, n. 11, p. 789-802, nov. 2004.

MEIRELLES, Hely L. **Licitação e Contrato Administrativo**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros. 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, 14 ed. São Paulo, Malheiros, 10 ed., 1999.

MELO, M.C.O.L. Administração de recursos humanos cedendo lugar à gerência das pessoas: um exercício compartilhado. **Revista Organizações & Sociedade (O & S)**. v. 4, n. 9, p. 17-38, mai./ago. 1997.

MENDONÇA, L. C. **Participação na organização**: uma introdução aos seus fundamentos, conceitos e formas. São Paulo: Atlas, 1987.

MESSEDER, J. E. C. Recursos humanos e transformação social: onde se encontram os desafios? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 23, n. 4, p. 49 – 61, ago./out. 1989.

MINAYO, M. Cecília. (Org.) **Pesquisa Social**: Teoria, método e criatividade. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MORENO, Felipe. Os fatos que criam uma história. Disponível em: <www.universia.com.br/materia/img/ilustra/2006/jan/artigos/os%20fatos%20que%20criam%20uma%20historia.doc>. Acesso em: 21 jul.2008.

MOTTA, R. A busca da competitividade nas empresas. **Revista de Administração de Empresa**. São Paulo. v. 35, n. 1, p. 12 – 16, mar./abr. 1995.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Joaquim Nabuco: o Abolicionismo *in* MOTA Lourenço Dantas (org.). **Introdução ao Brasil**: Um banquete no Trópico. vol.2. São Paulo: SENAC, SP, 2001.

O'DONNELL, Guillermo. Hiatos, Instituições e Perspectivas Democráticas. *In*: REIS, Fábio Wanderley & O'DONNELL, Guilherme, **A Democracia no Brasil**: dilemas e perspectivas. São Paulo: Vértice, 1988.

PAKULA, Alan. **Todos os homens do presidente**. Estados Unidos. Warner Bros, 1976. 138 min, color, legendado. Port.

PETRY, André. O Brasil nunca teve um ministro como ele. **Revista Veja**. nº 2.024, ano 40 nº 35. 5 de setembro de 2007. Páginas 54 a 65. www.veja.com.br

PARASURAMAN, A., ZEITHAML, V. A. e BERRY, L. L. A conceptual model of service quality, and its implications for future research. **Journal of Marketing**. V. 49, p. 41 – 50, fall. 1985.

PASTORE, J. **O desemprego tem cura?** Encarte especial do Instituto Liberal de Minas Gerais. 1997.

PLÁCIDO e SILVA. **Vocabulário Jurídico**. Atualizadores: Nagib Slaibi Filho e Glácia Carvalho. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PORTER, M. E. **Estratégia competitiva**: técnicas para análise de indústrias e da concorrência. Rio de Janeiro: Campos. 1991.

PORTO NETO, Benedicto. **Pregão e contratação de obras e serviços de engenharia**. São Paulo: setembro de 2005.

RABINOW, Paul. **Michel Foucault: uma trajetória filosófica: para além do estruturalismo e da hermenêutica**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 19. Ed. São Paulo: Saraiva. 1991.

REIS, Fábio W. e O'DONNELL, Guillermo (Org.). **A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas**. São Paulo: Vértice, 1988.

RESENDE, Sérgio. **Mauá: o Imperador e o Rei**. 1999. (134 minutos, color, sonoro).

SALLUM JR., Brasília. Sérgio Buarque de Holanda: Raízes do Brasil. In MOTA Lourenço Dantas (org.) **Introdução ao Brasil: um banquete no trópico**, vol.1, São Paulo: SENAC, 2001.

SANTANA, Ana Cristina de S. **Princípios administrativos aplicados à licitação pública**. Disponível em <www.uj.com.br/default_impresao.asp>. Acesso em: 13.12.2005.

SANTOS, M. Celeste Cordeiro Leite dos. **Vicissitudes da Democracia no Brasil: o patrimonialismo**. São Paulo: RT, 2000.

SAUSSURE, Ferdinand de *et al.* **Textos selecionados**. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

SIQUEIRA, Romilson Martins. **O Programa 'Um Salto para o Futuro' e o discurso da formação continuada de professores**. Disponível em: <www.anped.org.br/reunioes/24/T0518408126923.DOC>. Acesso em: 12 jul.2008.

SKIDMORE, Thomas E. Criadores de Mitos: os arquitetos da identidade nacional brasileira *in*: **O Brasil visto de fora**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

STANKIEWICZ, F. Las estrategias de las empresas frente a los recursos humanos: el tiempo de las revisiones. In: STANKIEWICK, F, *et al.* **Las estrategias de las empresas frente a los recursos humanos**. Buenos Aires: Humanitas, 1993.

SUNDFELD, Carlos A. **Licitação e Contrato Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros. 1995.

TRAGTENBERG, M. **Administração, poder e ideologia**. São Paulo: Cortez, 1989.

VON SIMON, Olga. (org.) **Experimentos com histórias de vida (Itália-Brasil)**. São Paulo: Vértice, 1988.

WEBER, Max. **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. 2 ed. São Paulo: Pioneira Thomas Learning, 2003.

WERTHER, W. B. e DAVIS, K. Relationships between organization culture and individual motivation – a conceptual integration. **Psychological Reports**. V. 67, p. 295 – 306, 1990.

ANEXOS

QUESTIONÁRIO

1 O fato do Governo do Estado ter adotado uma política de compras centralizada trouxe benefícios para seu órgão?

Sim () Não ()

2. Em quais aspectos houve benefícios, ou não? Justifique.

() Econômico. Porquê?

() Tempo de duração do processo. Por quê?

() Efetividade. Por quê?

() Autonomia do Órgão. Por quê?

3. O seu Órgão/Entidade tem adquirido aquilo o que pretendia?

() Sim () Não

Em caso negativo, justifique.

4. O seu Órgão/Entidade tem usado Atas de Registro de Preços para realizar suas aquisições?

() Sim () Não

Em caso negativo, justifique.

Em caso positivo, informe quais os benefícios.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)