

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Jorge Luis Longo Silva

**IDENTIFICAÇÃO DE DIFICULDADES NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE  
EDITAIS: ESTUDO DE CASO NA MODALIDADE DE LICITAÇÃO PREGÃO  
ELETRÔNICO**

Alegrete – RS  
Maio de 2015

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
PROGRAMA NACIONAL DE FORMAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

Jorge Luis Longo Silva

**IDENTIFICAÇÃO DE DIFICULDADES NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE  
EDITAIS: ESTUDO DE CASO NA MODALIDADE DE LICITAÇÃO PREGÃO  
ELETRÔNICO**

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Raquel Janissek Muniz

Tutora: Prof.<sup>a</sup> Aline Vieira Malanovicz

Trabalho de conclusão de curso de Especialização  
apresentado como requisito parcial para a obtenção  
do título de Especialista em Gestão Pública.

Alegrete – RS  
Maio de 2015

*“Informação, um recurso que pode ser reutilizado, compartilhado, distribuído ou trocado sem perda de valor; na verdade, o valor é, algumas vezes, multiplicado”*

(MICHAEL EARL)

## RESUMO

O presente trabalho tem por finalidade identificar as dificuldades encontradas pelos funcionários de organizações públicas, no processo de elaboração de editais de licitações, bem como reunir elementos necessários para auxiliar e facilitar o desenvolvimento do referido processo. Para tanto, foram abordados conceitos que possibilitassem a compreensão do funcionamento desse processo, e também sobre a importância do conhecimento da legislação que rege os procedimentos iniciais na fase preparatória dos processos licitatórios. Como método de pesquisa, adotou-se o estudo de caso, sendo o mesmo de caráter qualitativo-descritivo, assim como para a coleta e análise de dados. A pesquisa se baseou nos fundamentos da Lei nº 8.666/93, da Lei nº 10.520/02, que trata do pregão na forma presencial e do Decreto nº 5.450/05 que regula o pregão na forma eletrônica. Através da aplicação de uma entrevista semiestruturada, obteve-se resposta de vinte e dois questionamentos envolvendo funcionários de organizações públicas participantes da pesquisa. Com a interpretação das questões, foi possível constatar que a fase inicial ou preparatória é a que apresenta a maior dificuldade em todo o processo licitatório, sendo apontada a descrição do objeto a ser licitado e a inserção no edital dos componentes que ditarão as regras a serem seguidos nas etapas posteriores, como principais causadores das dificuldades.

**Palavras-chave:** Pregão Eletrônico, Licitação, Fase Interna, Legislação

## ABSTRACT

The present work has as aim to identify the difficulties found by the employees of public organizations, in the process of bidding edictal elaboration, as well as to reunite necessary elements to assist and make easy the development of the referred process. Thereunto, it was approached concepts that enable the comprehension of the process operation, and also about the importance of legislation knowledge that rules all initial procedures in the preparatory phase of bidding processes. As research methodology, it was adopted the case study, this one related to qualitative-descriptive character, as well as to the collect and analysis of data. The research based in the elements of the Law nº 8.666/93, the Law nº 10.520/02, that treats about the auction in presence way, and the Decree nº 5.450/05 that rules the auction in the electronic way. Through the semi-structured interview application, it was obtained the replies of twenty two questions involving the employees of the research participant public organizations. With the interpretation of the questions, it was possible to find that the initial phase or preparatory phase is the one that presents the biggest difficulty in all bidding process, being pointed the description of the object to be bid and the insertion in the edictal of the components that will command the rules to be followed in the posterior stages, as the main causers of the difficulties.

**Key Words:** Electronic auction, Bidding, Internal Phase, Legislation

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Processo de Suprimento.....	16
Figura 2 – Fluxo Básico de Compras .....	17
Figura 3 – Fluxograma da etapa preparatória ou fase inicial (visão geral) .....	18
Figura 4 - Fluxos procedimentais .....	20
Figura 5 – Fluxograma do Pregão Eletrônico .....	28
Figura 6 – Atividades do pregoeiro .....	54
Quadro 1 – Visão geral do ciclo das contratações públicas .....	18
Quadro 2 – Limites para dispensabilidade e modalidades de licitação .....	22
Quadro 3 – Elementos documentais para composição do processo .....	30
Quadro 4 – Decisões pertinentes à fase interna da licitação .....	31
Quadro 5 – Hipótese – Obras e serviços .....	34
Quadro 6 – Hipótese – Compras .....	35
Quadro 7 – Principais normas de regência do Termos de Referência .....	37
Quadro 8 – Instrumento convocatório – Pregão .....	41
Quadro 9 – Elementos e requisitos do Projeto Básico .....	43
Quadro 10 - Quadro 10: Atribuições pertinentes (ou legais) do pregoeiro (atividades principais) .....	52

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>09</b>
1.1. Tema .....	11
1.2. Problemática .....	12
1.3. Questão de Pesquisa .....	13
1.4. Objetivos .....	13
1.4.1. Objetivo Geral .....	13
1.4.2. Objetivos Específicos.....	14
1.5. Justificativa da Pesquisa .....	14
1.6. Metodologia .....	14
1.7. Estrutura do Trabalho .....	15
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>16</b>
2.1. Processo Licitatório.....	16
2.1.1. Pregão como procedimento .....	18
2.1.2. Operacionalização do Pregão .....	19
2.1.3. Modalidades de Licitação.....	22
2.1.3.1. Concorrência .....	22
2.1.3.2. Tomada de Preços.....	23
2.1.3.3. Convite .....	23
2.1.3.4. Concurso.....	24
2.1.3.5. Leilão .....	24
2.1.4. Tipos de Licitação .....	25
2.2. Pregão Eletrônico .....	25
2.2.1. Fase Interna ou Preparatória .....	28
2.2.1.1. Procedimentos Preliminares .....	29
2.2.1.2. Objeto da Licitação .....	32
2.2.1.3. Obra, Serviço e Compra .....	33
2.2.1.4. Termo de Referência .....	36
2.2.1.5. Edital.....	38
2.2.1.6. Projeto Básico .....	42
2.2.2. Princípios Básicos .....	43
2.2.3. Princípios Correlatos .....	47

2.2.4. Princípio da Eficiência .....	48
2.3. Atores do Pregão .....	49
2.3.1. Autoridade Competente .....	49
2.3.2. Pregoeiro .....	50
2.3.2.1. Perfis do Pregoeiro .....	50
2.3.2.2. Atribuições do Pregoeiro .....	52
2.4. Impugnação do Edital .....	54
<b>3. METODOLOGIA DE PESQUISA .....</b>	<b>56</b>
3.1. Enquadramento da Pesquisa .....	56
3.2. Contextualização da Pesquisa .....	56
3.3. Operacionalização da Pesquisa .....	57
3.3.1. Coleta de dados .....	57
3.3.2. Procedimento de análise .....	59
<b>4. ANÁLISE DE RESULTADOS.....</b>	<b>60</b>
4.1. Análise sobre a utilização da modalidade pregão eletrônico .....	60
4.2. Análise sobre o processo de elaboração do edital de licitação .....	62
4.3. Análise sobre a importância da descrição do objeto da licitação no processo licitatório e a influência na elaboração do edital.....	63
4.4. Análise sobre a legislação pertinente a licitação .....	65
4.5. Análise sobre as tentativas de impugnação dos editais .....	66
<b>5. DISCUSSÕES FINAIS .....</b>	<b>67</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>70</b>
<b>Apêndice A – Formulário de Entrevista .....</b>	<b>72</b>
<b>Anexo A .....</b>	<b>74</b>
<b>Anexo B .....</b>	<b>75</b>

## 1. INTRODUÇÃO

O Estado, em sua nobre incumbência em gerir o patrimônio público sob sua responsabilidade, possui atividades que devem ser pautadas em princípios fundamentais que visam proteger o Direito Público, nesse contexto, a supremacia do interesse público sobre o interesse privado, aparece como um assunto significativo e pertinente. Segundo Furtado (2013), “são exemplos dessa supremacia, no caso dos contratos administrativos, a possibilidade de a Administração, unilateralmente, rescindi-los, alterar as cláusulas contratuais, fiscalizar a sua execução e aplicar multas aos contratados.” (FURTADO, 2013, p.35). Ainda acerca da supremacia do interesse público, Furtado (2013), diz que “A potestade da Administração Pública de anular ou de revogar a licitação é exemplo da supremacia do interesse público sobre o interesse dos particulares envolvidos no processo.” (FURTADO, 2013, p.35).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, estabelece que “a Administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, Constituição Federal, de 1988). O inciso XXI desse mesmo artigo, possui o seguinte conteúdo:

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, qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.” (BRASIL, Constituição Federal, de 1988)

Segundo Coelho Motta (2011), “A necessidade de modernização das normas vigentes foi-se evidenciando ao longo do tempo, a partir da promulgação da Constituição de 1988.” (COELHO MOTTA, 2011, p. 6). Neste contexto surgiu em 22 de junho de 1993 a Lei nº 8.666, que regulamenta o artigo 37, XXI, da Constituição Federal, instituindo normas para licitações e contratos da Administração Pública. Esse autor, ainda ressalta que essa lei “[...] teve uma longa e proveitosa passagem pelo Congresso Nacional.” (COELHO MOTTA, 2011, p. 6).

A Lei nº 8.666/93 definiu em seu artigo 22, as cinco modalidades de licitação, sendo elas: a Concorrência, Tomada de preços, o Convite, o Concurso e o Leilão. Essas modalidades foram acrescidas de mais uma categoria, o Pregão, que foi

instituída pela Lei nº 10.520, de 17 de junho de 2002. De acordo com Furtado (2013), o artigo 22 da referida lei “[...] constitui o ponto de partida para o estudo das modalidades de licitação em razão de que este dispositivo: 1 Apresenta a definição de cada uma dessas modalidades; e 2 Indica quando cada uma deve ser utilizada.” (FURTADO, 2013, p.173).

O surgimento dos computadores e o advento da internet na década de 90 acelerou o processo de globalização e automação dos processos, facilitando dessa maneira a passagem para a era da informação, pois a interligação dos computadores através da internet proporcionou o acesso à informação sobre qualquer parte do mundo em tempo real. A automação dos processos fabris ocasionados pela implantação de robôs e sistemas de informática, fez com que o capital humano e intelectual, cresce-se de importância no mundo atual, tornando-se recursos indispensáveis ao sucesso das organizações. Neste cenário de mudanças e transformações, Earl (2004), “Explica que ao longo dos últimos 40 anos, muitos analistas tentaram determinar o que impulsionou as mudanças apresentadas”. Para este autor:

O consenso mudou com o tempo. Inicialmente, acreditava-se que fosse o poder de automação dos computadores e da computação. Depois, foi a capacidade de se reduzir o tempo e o espaço através das telecomunicações. Mais recentemente, as mudanças foram associadas ao poder de geração de valor da informação, um recurso que pode ser reutilizado, compartilhado, distribuído ou trocado sem perda de valor; na verdade, o valor é, algumas vezes, multiplicado (EARL, 2004, p. 40).

Apesar dessa evolução, os processos licitatórios, que também sofreram mudanças, tendo como exemplo, o surgimento da modalidade do pregão em 2002, com a Lei 10.520/02, e posteriormente do Decreto nº 5.450/05, que apresentou uma nova versão do pregão, agora utilizando meios de informática, ainda estão fundamentados em legislação que não sofreu mudanças expressivas.

O Pregão eletrônico é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União, Estados e Municípios, aos quais os padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. Esta modalidade licitatória foi estabelecida pela Medida Provisória (MP) nº 2.026 em 2000, passando a Lei Federal nº 10.520, em 2002. Atualmente o Pregão Eletrônico esta regulamentado pelo Decreto Federal nº 5. 450, de 31 de maio de 2005.

O Presidente da República Federativa do Brasil, na época, Luiz Inácio Lula da Silva, se pronunciou em favor da aprovação do Decreto que regulamentou a nova modalidade de licitação: “É preciso revestir as licitações e contratos públicos de total transparência, mediante a universalização das tecnologias da informação e comunicação e possibilitar à sociedade o acesso a todos os atos dos procedimentos licitatórios.”

O Pregão Eletrônico é destinado à aquisição de bens e serviços comuns, que utiliza recursos de criptografia, garantindo condições adequadas de segurança e sigilo das informações durante as etapas do certame, com isso, agiliza os processos licitatórios e possibilita minimizar os custos para a Administração Pública.

Esta modalidade de licitação ocorre em duas fases distintas, sendo uma fase interna e uma fase externa. É na fase interna que vamos focar nosso estudo, pois é nesse momento que será definido o objeto da licitação, de maneira precisa e clara, e também, serão estabelecidas as exigências para a habilitação dos licitantes, os critérios de aceitação das propostas, as penalizações por inadimplência e as cláusulas contratuais. Para que o processo transcorra de forma natural, é preciso que o administrador público, possua um conhecimento básico sobre a legislação vigente referente ao assunto, evitando dessa forma, a ocorrência de falhas que possam ferir os princípios básicos da administração pública. Sobre esse assunto, Furtado (2013), afirma que a inobservância dos dispositivos contidos na legislação e a falta da perfeita definição do que se pretende contratar, na fase interna da licitação, pode “[...] tornar-se-á interminável fonte de questionamentos, sendo frequentes as paralisações ou mesmo as rescisões contratuais.” (FURTADO, 2013, p. 211). Os Editais de Licitação são de suma importância para se chegar ao objetivo final do processo com um melhor resultado possível para a Administração Pública.

O gerenciamento dos recursos públicos de modo competente depende da eficiente ação dos gestores, sendo essencial para que as diversas áreas da Administração Pública possam exercer plenamente suas respectivas atribuições.

### 1.1. Tema

O tema envolve um estudo sobre os procedimentos que são realizados na ocasião da realização da fase interna do processo licitatório do Pregão Eletrônico,

essencialmente no que tange à elaboração do Edital. “O edital é responsável por aproximadamente 80% (oitenta por cento) do sucesso do procedimento licitatório, de forma que devemos ter a máxima atenção em sua elaboração [...]” (ANDRADE, 2012, p. xiii).

Tendo em vista a necessidade de uma visão sistêmica de todo o procedimento licitatório, a pesquisa também irá buscar ferramentas dentro da gestão de processos, como (fluxogramas, quadro resumos, matriz SWOT, etc.), que possam ser utilizados para facilitar os procedimentos realizados até a divulgação do instrumento convocatório.

Esta pesquisa também envolve também uma busca pelo conhecimento da legislação pertinente aos processos licitatórios, especialmente no que diz respeito ao pregão eletrônico, além de subsidiar a superação das dificuldades encontradas no processo de elaboração de editais, pois, estas geralmente estão relacionadas à falta de conhecimento ou prática das mesmas, também irão proporcionar a reunião dos elementos necessários para esse processo.

## 1.2. Problemática

De acordo com Santana (2014), uma sessão de pregão, sendo presencial ou eletrônico, pode passar uma percepção equivocada de extrema fluidez e facilidade operacional. Todo o processo se desencadeando de forma rápida e eficaz, segundo esse autor, “realmente pode levar alguém a imaginar que quase nada *há por detrás dos bastidores.*” (SANTANA, 2014, p. 402, grifo do autor).

Segundo Andrade (2012), ao longo dos últimos anos, em virtude dos cursos de licitações em que esteve ministrando, se deparou com várias dificuldades na elaboração dos editais de licitação, em decorrência da falta de experiência e conhecimento por partes das equipes de licitações na prática da redação do instrumento convocatório (ANDRADE, 2012, p.xiii). Segundo Zanotello (2012), a compreensão que o edital é um texto oficial, e assim sendo, o redator deve ter alguns cuidados ao redigir o edital, de modo que as palavras sejam precisas, claras e objetivas (ZANOTELLO, 2012, p 3).

O excesso de zelo, falhas e omissões legais, trazem prejuízos para os participantes do certame. É comum na elaboração de editais o excesso de

formalismo, que é ocasionado pela falta de conhecimento sobre o assunto e pela ignorância aos procedimentos licitatórios pelos administradores públicos. “O princípio do formalismo moderado consiste, em primeiro lugar, na previsão de ritos e formas simples, suficientes para propiciar um grau de certeza, segurança, respeito aos direitos dos sujeitos, o contraditório e ampla defesa.” (EDAUER, 1998, p. 191).

Ao falar em fases e etapas, a etapa interna, segundo Santana, Camarão e Chrispim (2014) “não pode ser enxergada, analisada e compreendida fora de um contexto sistêmico que permita a todos visualizarem as inúmeras faces de todo o *ciclo de contratação*”. (SANTANA, CAMARÃO E CHRISPIM, 2014, p. 12).

### 1.3. Questão de Pesquisa

A questão que orienta este estudo trata das dificuldades e problemas enfrentados pelos administradores públicos na elaboração de editais de licitação, especificamente na modalidade pregão eletrônico, visando facilitar e auxiliar os trabalhos do Pregoeiro e sua equipe de apoio, nessa etapa que é essencial para o êxito de todo o processo licitatório. Procurou-se responder a seguinte questão: Quais são as dificuldades encontradas na elaboração de um edital de licitação na modalidade pregão Eletrônico?

## 1.4. OBJETIVOS

### 1.4.1. Objetivo Geral

O presente trabalho tem o objetivo de identificar as principais dificuldades encontradas no processo de elaboração dos editais para a modalidade de licitação Pregão Eletrônico.

#### 1.4.2. Objetivos Específicos

- Identificar os principais e comuns elementos em um edital;
- Reunir elementos necessários para auxiliar e facilitar o processo de elaboração de um edital;
- Elencar os principais procedimentos a serem adotados na elaboração do edital.

#### 1.5. Justificativa

A elaboração do edital é a fase que tem maior importância na preparação do processo licitatório. Os critérios objetivos de aceitação de propostas, especificações técnicas, parâmetros mínimos e outras condições definidas para a execução do contrato ou fornecimento, estarão todos fixados no edital, conforme o prevê o art. 40 da Lei nº 8666/93 (BRASIL, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, D.O. de 22 de junho de 1993, p. 8269).

A montagem correta de um edital proporciona a Administração Pública utilização competente do poder de compra, alocando o gasto dos recursos públicos de forma eficiente e com isso, aperfeiçoando os investimentos realizados.

Na fase interna do processo licitatório, ao qual envolve a confecção do edital, o administrador público, deve ter conhecimento sobre quais os passos a serem dados, evitando dessa maneira, ocasionar falhas nesse procedimento, e com isso, comprometer parte ou todo o trabalho feito, por meio de impugnação do edital ou ações judiciais.

#### 1.6. Método da Pesquisa

Esse trabalho tem por finalidade identificar as dificuldades encontradas no processo de elaboração dos editais, sendo para isso utilizado o método qualitativo de pesquisa.

Será empregada a técnica da entrevista semiestruturada, tendo como público alvo os administradores públicos que estão envolvidos diretamente nos processos

licitatórios de organizações públicas. Através das informações coletadas, será possível fazer uma análise das principais dificuldades que os entrevistados apresentaram na entrevista.

### 1.7. Estrutura do Trabalho

Este trabalho está estruturado da seguinte maneira: No primeiro Capítulo está a introdução, com a finalidade de familiarizar o leitor sobre o contexto do assunto que será abordado. No segundo Capítulo, iremos encontrar o referencial teórico, ao qual estarão elencados assuntos com informações relevantes, que servirão de base para atingirmos o objetivo proposto do presente estudo. No terceiro Capítulo, está especificado, o planejamento para a realização da pesquisa. No quarto Capítulo serão apresentados os resultados obtidos através da análise dos dados coletados. No quinto Capítulo estão as considerações finais em relação ao trabalho realizado.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

No intuito de obter o conhecimento teórico sobre o assunto, nesta seção serão abordados aspectos tais como: processo licitatório, pregão eletrônico, autoridade competente e impugnação do edital.

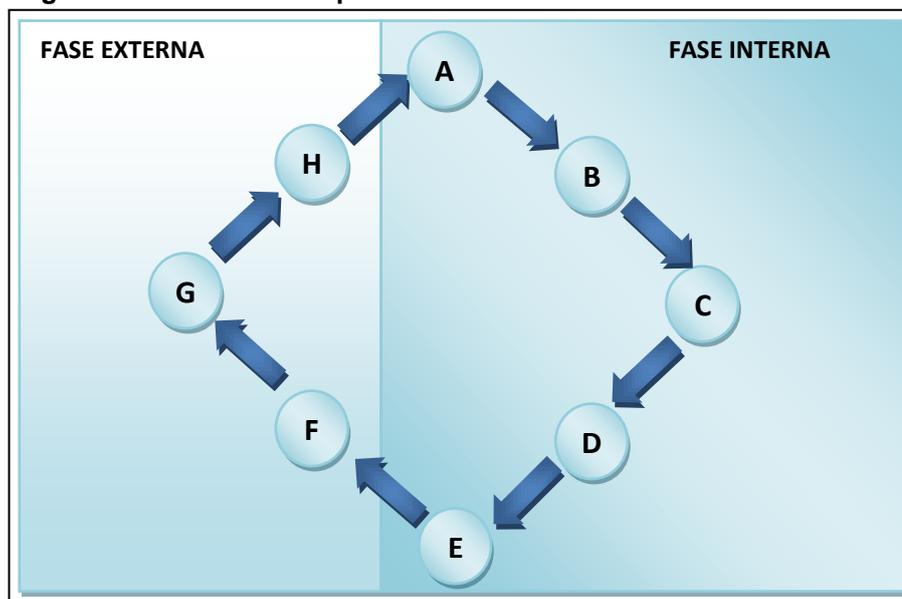
### 2.1. PROCESSO LICITATÓRIO

No que diz respeito aos processos licitatórios para a aquisição de bens comuns e contratação de serviços, Santana, Camarão e Chrispim (2014), fazem a seguinte afirmação:

Todo processo de suprimentos inicia-se com a apuração de uma demanda interna (surgida no seio do próprio órgão ou entidade da Administração) ou externa (provocada por outro órgão, entidade ou até mesmo pela sociedade civil). Algumas demandas são iniciadas “de ofício” (por exemplo: quando o setor de logística identifica o vencimento da garantia de um equipamento e dá início por si só a contratação dos serviços de manutenção preventiva e corretiva). Outras demandas surgem sob provocação (por exemplo: quando um laboratório de pesquisa de uma universidade solicita do setor de logística e suprimentos a aquisição de um determinado forno de micro-ondas para instrumentalizar uma pesquisa). (SANTANA, CAMARÃO, E CHRISPIM, 2014, p.15).

A figura 1, apresentada por Santana, Camarão e Chrispim (2014), auxilia melhor na compreensão desse processo:

**Figura 1: Processo de suprimento**



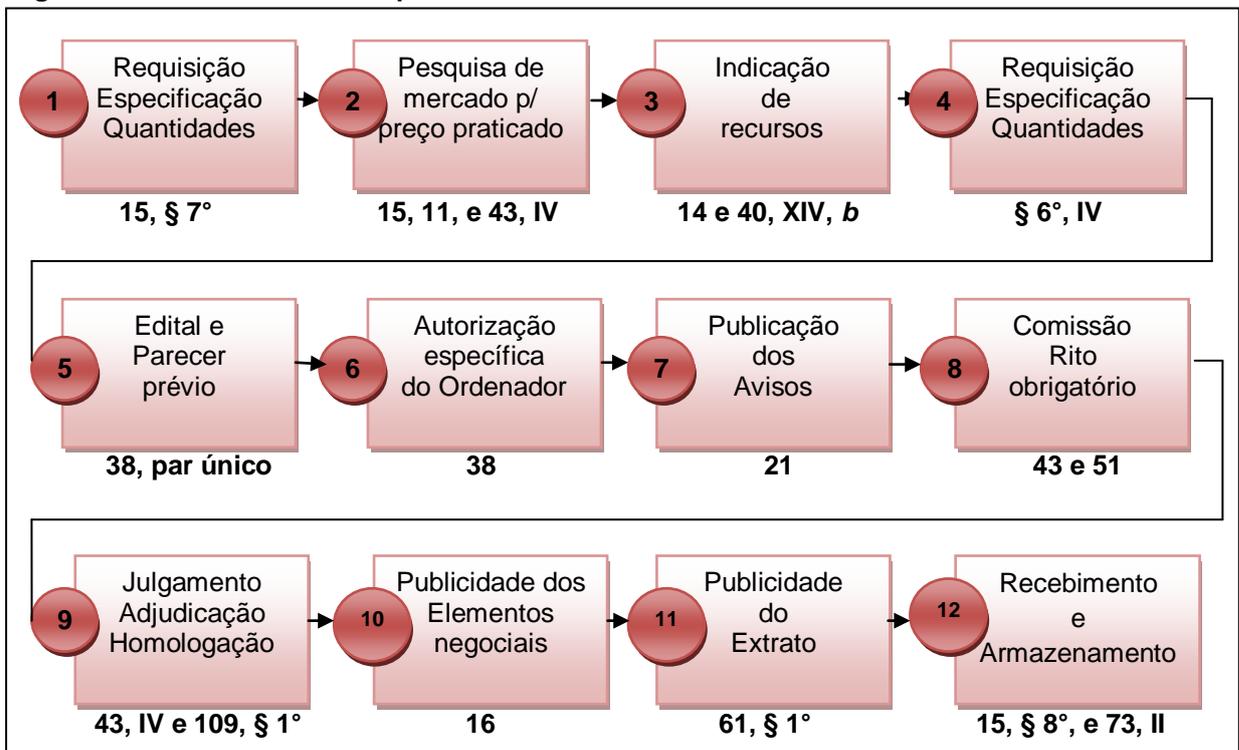
Legenda:

A – Identificação inicial de demanda;

B – Verificação de adequação da demanda ao mercado;  
 C – Verificação de adequação da demanda às tecnologias vigentes;  
 D – Verificação da admissibilidade orçamentária e de adequação ao planejamento;  
 E – Especificação do objeto e formalização do TERMO DE REFERÊNCIA;  
 F – Fase Externa da licitação (ou publicação dos atos prévios à contratação direta)  
 G – Execução Contratual; e  
 H – Controle (Verificação de resultados e cumprimento de metas)..  
 Fonte: Santana, Camarão e Crispim (2014. p.15)

No que se refere o artigo 3º da Lei 8.666/93, em que foi enfatizada a reestruturação administrativa do processo de compra, Coelho Motta (2011), apresenta o fluxo básico de compras, retratado na figura 2, que conforme esse autor possibilita a compreensão e operacionalização dos art. 14 a 16 da referida Lei (COELHO MOTTA, 2011, p. 220).

**Figura 2: Fluxo básico de compras**



Fonte: Coelho Motta (2011, p. 220)

Os processos demonstrados nas figuras 1 e 2, possibilitam a visualização das atividades envolvidas no processo de compras, com o objetivo de alcançar a rapidez e a eficácia das aquisições, com a redução do tempo de execução nessas atividades. (SANTANA, camarão, e CHRISPIM, 2014, p.14). Coelho Motta (2011), ainda ressalta, que “A moderna ciência da administração tem fornecido métodos valiosos para agilização dos processos de compra e redução dos estoques, como o *Just in time*.” (COELHO MOTTA, 2011, p.221).

### 2.1.1. PREGÃO COMO PROCEDIMENTO

Sobre esse aspecto, Santana (2014), ressalta que “Aqui se vê o *pregão como procedimento* formal e solene, ou seja, como uma sucessão de atos administrativos que, concatenados, integram aqueles.” (SANTANA, 2014, p. 54, grifo do autor.). Ainda esse autor diz que ao falar de *procedimento*, isso naturalmente, remete uma ideia de rito, rotinas e etapas, e que para compreender o ciclo das contratações públicas, é necessário ter uma visão sistêmica. (SANTANA, 2014, p. 54, grifo do autor.).

Tendo em vista o modo sistêmico de compreender o ciclo das contratações públicas, Santana (2014), apresenta esse ciclo decomposto em *quatro fases* (ou etapas). (SANTANA, 2014, p. 54, grifo do autor). Santana (2014), sintetizou os ciclos das contratações da seguinte maneira (quadro 1):

**Quadro 1: Visão geral do ciclo das contratações públicas**

Fases (etapas) relativas a licitações e aos contratos administrativos			
1 Interna/ Preparatória	2 Externa/ Pública	3 Contratos (Formalização e execução)	4 Controle (Metas, resultados, etc.)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deflagração</li> <li>- Definição do objeto</li> <li>- TR/PB</li> <li>- Preço</li> <li>- Orçamento</li> <li>- IC/Edital</li> <li>- Parecer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avisos</li> <li>- Procedimentos (conforme a modalidade)</li> <li>- Homologação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formalização</li> <li>- Designação de gestor contratual</li> <li>- Gestão e fiscalização</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avaliação das metas</li> <li>- Controle dos resultados</li> </ul>

Fonte: Santana (2014, p. 54)

Um dos grandes pontos positivos, de acordo com Santana (2014), sob a ótica procedimental, foi “[...] exatamente *inverter* a habilitação em relação à análise da verificação da proposta comercial.” (SANTANA, 2014, p. 55, grifo do autor).

Na figura 3 está representado o fluxo procedimental da fase interna do pregão, conforme previsto nos art. 3º e 4º da Lei 10.520/02:

**Figura 3: Fluxograma da etapa preparatória ou fase inicial (visão geral)**





Fonte: Santana (2014, p. 56)

De acordo com Santana (2014), o fluxo apresentado na figura 3, proporciona uma visão geral das atividades desempenhadas na etapa preparatória, facilitando a compreensão desse procedimento, como um ato administrativo formal. (SANTANA, 2014, p.55). Ainda nesse contexto, Justen Filho (2000) *apud* Santana (2014), diz o seguinte:

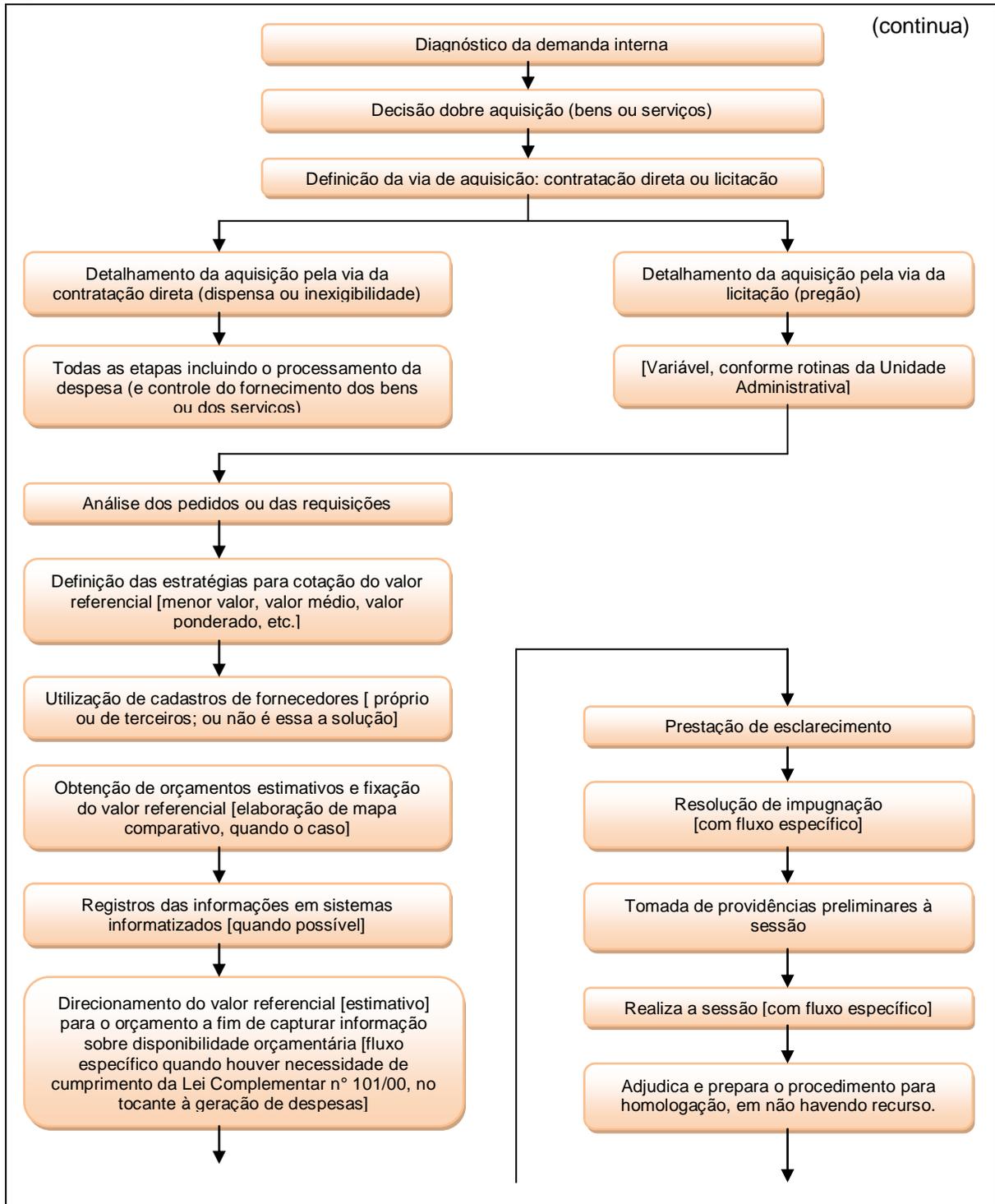
Sendo a licitação uma série preordenada de atos, tem-se configurado o dever de obediência ao procedimento instituído pela lei. Este rigor ao formalismo apresenta-se como garantia ao administrado, na medida em que se restringe o poder estatal, dificultando a adoção de atos arbitrários. (JUSTEN FILHO (2000) *apud* SANTANA (2014), p. 55).

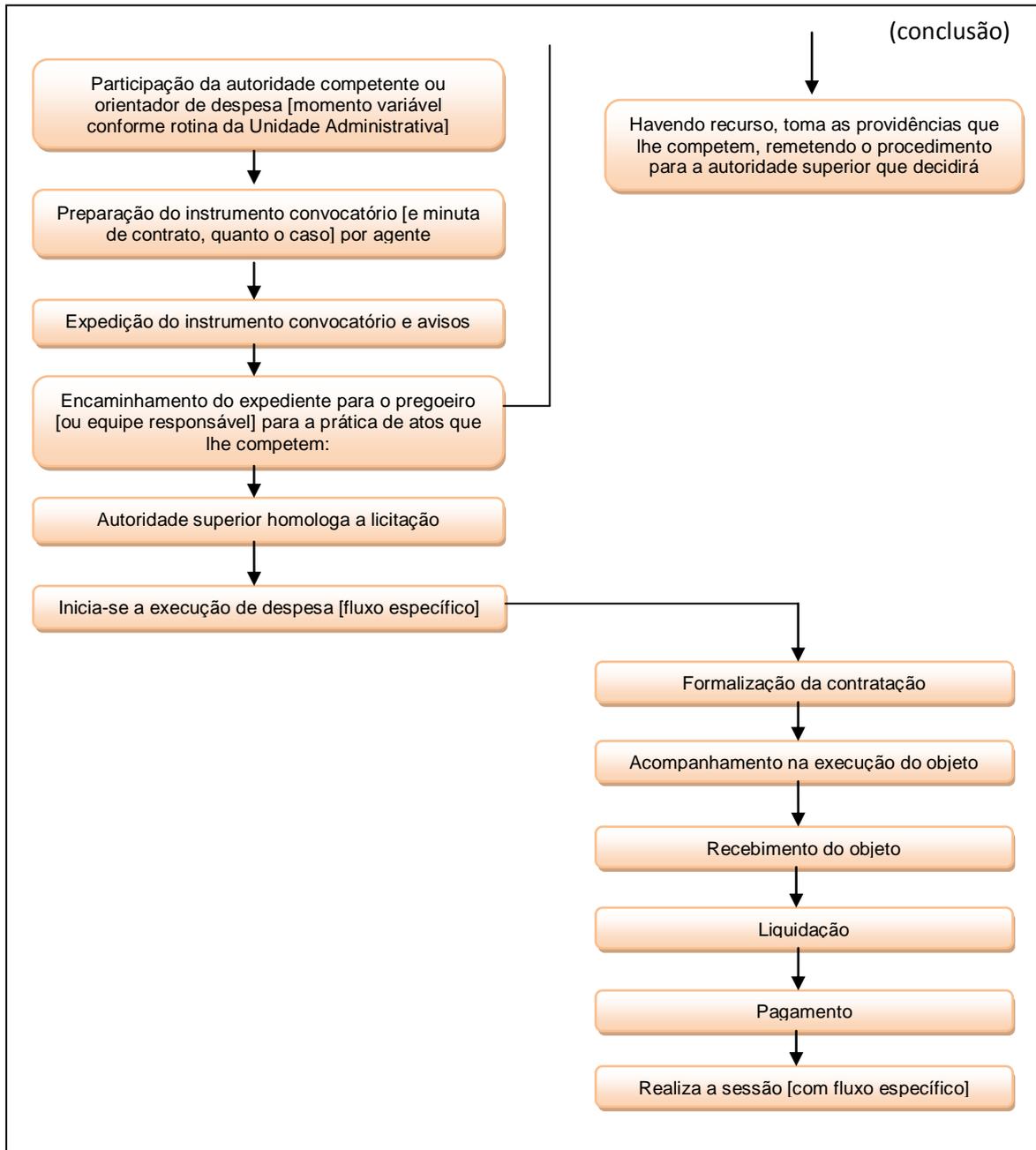
### 2.1.2. OPERACIONALIZAÇÃO DO PREGÃO

Santana (2014) ressalta que o pregão, presencial ou eletrônico, não pode ser resumido à realização de uma sessão, e que imaginar isso é “relegar a plano subalterno à eficiência na gestão da coisa pública, onde sobreleva toda a questão planificadora.” (SANTANA, 2014, p. 413). Nesse contexto o autor, ainda afirma que “ao lado das etapas interna e externa do procedimento licitatório há uma outra análise mais *sistêmica* a ser feita, a qual nos revela que toda a atividade ali desenvolvida *não é fim em si mesma*, traduzindo-se em algo que denominamos de instrumental (ou *veicular*).” (IDEM, 2014, p. 414, grifos do autor).

Com o intuito de otimizar a performance dos procedimentos, Santana (2014), apresentou uma ideia de um *projeto de trabalho*, que pode se materializar em *workflows (fluxos de trabalho)* ou expresso em pontos sequenciais *passo a passo*, sendo necessário para tal, um entendimento de participação *multissetorial*, como demonstrado no fluxograma abaixo (figura 4):

**Figura 4: Fluxos procedimentais**





Fonte: Santana (2014, p.417 e 418)

Santana (2014), “As rotinas aqui estampadas variam, por evidência, de unidade para unidade administrativa.” (SANTANA, 2014, p. 415). Esse autor ainda menciona que, inúmeras são as adversidades desconhecidas pelos leitores, pois esta é a realidade no Brasil, em sua generalidade, sendo dessa maneira, despendidos esforços preponderantemente preventivo e pedagógico, fazendo surgir uma *veia corretiva*. (IDEM, 2014, p.415, grifo do autor).

### 2.1.3. MODALIDADES DE LICITAÇÃO

No artigo 22 da Lei 8.666/93, está definida as modalidades de licitação, nos seguintes termos:

Art. 22 São modalidades de licitação:

I – concorrência;

II – tomada de preços;

III – convite;

IV – concurso;

V – leilão

[...] (BRASIL, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, D.O. de 22 de junho de 1993, p. 8269).

Conforme o especificado no artigo 23 da Lei 8.666/93, o principal critério para a escolha da modalidade (Concorrência, Tomada de preços ou Convite) será o valor do objeto a ser licitado, sendo discriminado no quadro 2 da seguinte forma:

**Quadro 2: Limites para dispensabilidade e modalidades de licitação**

<b>DISPENSABILIDADE E MODALIDADES</b>	<b>LIMITES PARA COMPRAS E SERVIÇOS</b>	<b>LIMITES PARA OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA</b>
Licitação dispensável	Até R\$ 8.000,00	Até R\$ 15.000,00
Convite	Até R\$ 80.000,00	Até R\$ 150.000,00
Tomada de Preços	Até R\$ 650.000,00	Até R\$ 1.500.000,00
Concorrência	Acima de R\$ 650.000,00	Acima de R\$ 1.500.000,00

Fonte: Coelho Motta (2011, p.294)

Sobre o critério para a adoção das modalidades de licitação previstas na Lei nº 8.666/93, Furtado (2013), adverte para o disposto no Decreto nº 5.450/05, em deve-se dar preferência para a utilização da modalidade pregão, indiferente do valor estimado, sendo assim, a inviabilidade da utilização dessa modalidade pelo administrador público, deve ser justificada (especialmente quem atua na esfera federal e aqueles que recebem repasse de recursos federais) (FURTADO, 2013, p. 174).

#### 2.1.3.1. CONCORRÊNCIA

Zamotello (2008) conceitua essa modalidade de licitação da seguinte maneira:

A concorrência é a modalidade de licitação destinada a contratação de valor mais elevado, ou seja, para a aquisição de materiais e serviços com valores acima de R\$ 65.000,00 e para execução de obras e serviços de engenharia com valores acima de R\$ 1.500.000,00.” (ZANOTELLO, 2008, p.48).

A modalidade de Concorrência segundo Furtado (2013), “caracteriza-se pela existência de uma fase inicial no procedimento da licitação, denominada habilitação, em que quaisquer interessados que demonstrem o preenchimento dos requisitos de qualificação (art. 27) podem apresentar propostas.” (FURTADO, 2013, p. 180). Ainda esse autor, ressalta que “[...] o procedimento da concorrência é adotado como padrão para todas as demais modalidades.” (FURTADO, 2013, p. 180).

#### 2.1.3.2. TOMADA DE PREÇOS

Nos termos do artigo 22 da Lei 8.666/93, essa modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderam a todas as condições exigidas para cadastramento, observadas a necessária qualificação. (BRASIL, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, D.O. de 22 de junho de 1993, p. 8269). Sobre o cadastramento discriminado nesse artigo, refere-se, de acordo com Zanotello (2008), “à análise de situação da empresa, por meio da verificação de sua habilitação jurídica, de sua regularidade fiscal, de sua qualificação econômico-financeira e de qualificação técnica [...]”. (ZONATELLO, 2008, p. 53).

#### 2.1.3.3. CONVITE

Esta modalidade é utilizada para aquisição de materiais e serviços que não representam grande vulto. Zanotello (2008) destaca que deve haver no mínimo três convidados para o certame, mas não sendo impeditivo para que a Administração admita uma quantidade maior de convidados. (ZONATELLO, 2008, p. 55). De acordo com FURTADO (2013) essa modalidade “A Administração escolhe pelo menos três possíveis interessados no objeto que será licitação e dirige-lhes carta-convite, convocando-os a apresentarem suas propostas.” (FURTADO, 2013, p. 181).

#### 2.1.3.4. CONCURSO

O concurso nos termos do artigo 22 da lei 8.666/93 é a modalidade entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científicos ou artísticos, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital público na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias. (BRASIL, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, D.O. de 22 de junho de 1993, p. 8269).

Zanotello (2008) ressalta que a diferença encontrada nessa modalidade é que “[...] no concurso a execução do objeto licitado ocorre antes, ou seja, ele será entregue pronto e acabado, e o preço a ser pago ao vencedor (prêmio ou remuneração) é previamente definido no edital pelo órgão.” (ZANOTELLO, 2008, p. 61).

#### 2.1.3.5. LEILÃO

O artigo 22 define esta modalidade como licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação. (BRASIL, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, D.O. de 22 de junho de 1993, p. 8269).

Segundo Zanotello (2008), “Produtos legalmente apreendidos, em virtude de fiscalização, por exemplo, ou penhorados, quando necessária a sua venda, também devem ser processados por leilão.” (ZANOTELLO, 2008, p.58).

Sobre o Leilão de bens penhorados, Marçal Justen Filho apud Coelho Motta (2011), faz um comentário ressaltando uma incorreção no referido texto:

A Lei 8.666/93 cometeu judiciário evidente, ao introduzir a referência à venda de produtos “penhorados”. O bem penhorado é aquele apreendido em processo de execução, por ato do Estado-Jurisdição, para garantia da satisfação do direito do credor munido de título executivo. Em hipótese alguma a Administração poderia alienar bens penhorados. (COELHO MOTTA, 2011, p. 285).

#### 2.1.4. TIPOS DE LICITAÇÃO

O tipo de licitação também é item obrigatório no edital, pois segundo Zanutello (2008), deve-se ter em mente como será processado o julgamento do certame, e assim sendo, devemos ter conhecimento sobre o artigo 45, ao qual possui o seguinte conteúdo:

Art. 45. O julgamento das propostas será objetivo, devendo a Comissão de licitação ou o responsável pelo convite realizá-lo em conformidade com os tipos de licitação, os critérios previamente estabelecidos no ato convocatório e de acordo com os fatores exclusivamente nele referidos, de maneira a possibilitar sua aferição pelos licitantes e pelos órgãos de controle.

§ 1º Para os efeitos deste artigo, constituem tipos de licitação, exceto na modalidade concurso:

I – a de menor preço – quando o critério de seleção da proposta mais vantajosa para a Administração determinar que será vencedor o licitante que apresentar a proposta de acordo com as especificações do edital ou convite e ofertar o menor preço;

II – a de melhor técnica;

III – a de técnica e preço.

IV – a de maior lance ou oferta – nos casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso. [...]

§ 5º É vedada a utilização de outros tipos de licitação não previstos neste artigo. (BRASIL, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, D.O. de 22 de junho de 1993, p. 8269).

#### 2.2. PREGÃO ELETRÔNICO

Existem duas formas de pregão, sendo uma presencial, em que há a necessidade da presença física dos licitantes durante o certame, e outra de forma eletrônica, onde os atos são feitos por meio eletrônico, incluindo a sessão pública, bem como o envio de propostas, impugnações e recursos.

O Pregão na forma eletrônica é realizado em sessão pública, utilizando tecnologia da informação que promove a comunicação pela internet. É um procedimento que permite aos licitantes encaminhar lances exclusivamente por meio do sistema eletrônico. A sessão pública transcorre de maneira em que os licitantes são informados, em tempo real, do valor do menor lance oferecido, podendo oferecer outro de menor valor, recuperando ou mantendo a vantagem sobre os demais licitantes, podendo baixar seu último lance ofertado. Para o julgamento das propostas, serão fixados critérios objetivos que permeiam aferir o menor preço, devendo ser considerados os prazos para a execução do contrato e do

fornecimento, as especificações técnicas, os parâmetros mínimos de desempenho e de qualidade e as demais condições definidas no edital.

Essa modalidade de licitação será conduzida pelo órgão ou entidade promotora da licitação, tendo como apoio técnico e operacional, a Secretaria da Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que atuará como provedor do sistema eletrônico para os órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG. O referido sistema possui recursos de criptografia e de autenticação que garantam condições de segurança em todas as etapas do certame. A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação poderá ceder o uso do seu sistema eletrônico a órgão ou entidade dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, mediante celebração de termo de adesão.

A modalidade de licitação pregão, na forma eletrônica, de acordo com o disposto no § 1º do art. 2º da Lei no 10.520, de 17 de julho de 2002, destina-se à aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da União, e submete-se ao regulamento estabelecido neste Decreto. (BRASIL, Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, D.O.U. de 01 de junho de 2005, p. 5).

O Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, art. 4, instituiu a obrigatoriedade do uso da modalidade Pregão nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica.

Parágrafo Único – Subordinam-se ao disposto neste Decreto, além dos órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União. (BRASIL, Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, D.O.U. de 01 de junho de 2005, p. 5).

Esta lei apresenta uma evolução, referente à Lei 10.520/02, pois tem por finalidade, regulamentar o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dar outras providências.

Segundo o Art. 2º da referida lei, o pregão, na forma eletrônica, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet.

No artigo 1º, parágrafo único da Lei nº 10.520/2002 e no artigo 2, parágrafo 1º do Decreto nº 5.450/2005, define que bens e serviços comuns, são aqueles cujos os padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado. Tratam-se, portanto, de bens

e serviços geralmente oferecidos por diversos fornecedores e facilmente comparáveis entre si, de modo a permitir a decisão de compra com base no menor preço. (BRASIL, Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, D.O.U. de 01 de junho de 2005, p. 5).

A licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica, em conformidade com o art. 6º do Decreto nº 5.450/2005, não se aplica para:

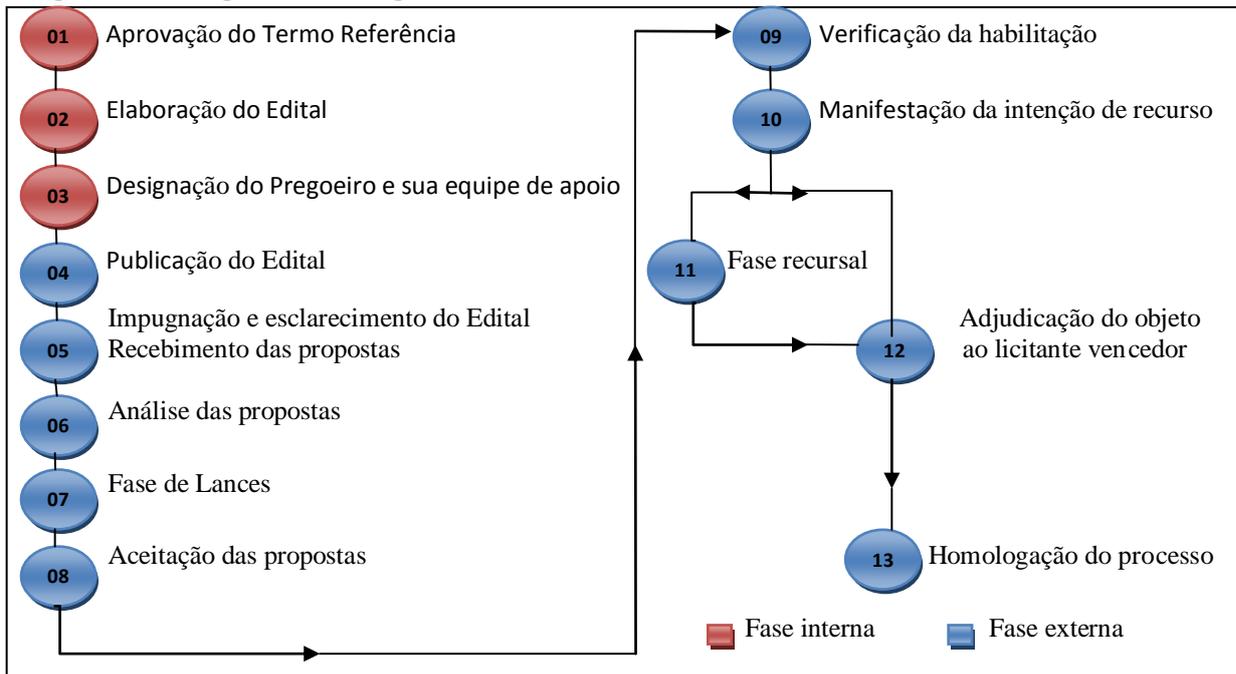
- Para contratação de obras e serviços de engenharia não comuns;
- Locações imobiliárias; e
- Alienações em geral.

O processo licitatório do Pregão Eletrônico inicia-se com seu planejamento e prossegue até a assinatura do respectivo contrato ou emissão de documento correspondente, dividindo-se em duas fases distintas:

- **Fase Interna ou preparatória:** Enquadra os procedimentos para a abertura do processo de licitação, delimitando e determinando as condições do edital antes de trazê-las ao conhecimento público.
- **Fase externa ou executória:** Tem início com a publicação do edital e termina com a contratação do fornecimento do bem ou da prestação do serviço.

Segundo Santana, Camarão e Chrispim (2014), tendo em vista as fases e etapas, é necessário possuir uma visão sistêmica do processo licitatório como um todo, nesses termos os autores, afirmam que “[...] sempre que a etapa interna de tais procedimentos não pode (e isso vale para todas as modalidades de licitação) ser enxergada, analisada e compreendida fora de um contexto sistêmico que permita a todos vislumbrarem as inúmeras faces de todo o ciclo da contratação.” (SANTANA, CAMARÃO, E CHRISPIM, ANNA, 2014, p.12). Através da utilização do fluxograma, que é uma ferramenta que possibilita uma visualização do processo como um todo. Neste contexto, as fases do processo licitatório da modalidade Pregão Eletrônico, expressa no fluxograma, ficam da seguinte maneira:

**Figura 5: Fluxograma do Pregão Eletrônico**



Tendo em vista a importância do enfoque sobre o ciclo de contratação, ao qual foi visualizado na figura 5, Santana, Camarão e Chrispim (2014), sugerem o abandono do pensamento cartesiano e a adoção do modo sistêmico de pensar. (SANTANA, camarão e CHRISPIM, 2014, p.12). Esses mesmos autores, ainda ressaltam o seguinte:

Reforçando a ideia segundo a qual a teoria sistêmica não é jurídica, lembramos que os biólogos foram os pioneiros em sua divulgação nos moldes em que hoje a conhecemos (década de 20). O conceito foi posteriormente enriquecido pela psicologia e pela física. Abandonou-se o mecanismo cartesiano para se chegar ao pensamento sistêmico (SANTANA, camarão e CHRISPIM, 2014, p. 13).

### 2.2.1. FASE INTERNA OU PREPARATÓRIA

A fase interna ou preparatória é onde serão desenvolvidas todas as atividades no âmbito interno da instituição, sendo supervisionada pela autoridade competente. Essa fase tem início quando há a necessidade de aquisição de produtos, de contratação da prestação de serviços ou de execução de obras, que será encaminhada para autorização pelos setores responsáveis (FURTADO, 2013, p. 211).

Sobre a fase interna da licitação, Furtado (2013), diz que a maioria dos estudiosos defende que a licitação, somente se inicia quando é divulgada através da publicação do edital (FURTADO, 2013, p. 210). Ainda esse autor, afirma que na prática administrativa, isso ocorre de maneira contrária, pois, “Todos os que lidam em seu dia a dia com licitações sabem que muito tem que ser feito anteriormente à divulgação do instrumento convocatório, nesta que se denomina fase interna da licitação.” (FURTADO, 2013, p. 210).

Acerca desse assunto, Bittencourt (2010), diz que a fase inicial da licitação, “segue a mesma trilha traçada para as modalidades de licitação dispostas na Lei nº 8.666/1993. Apesar de não constar no rol de procedimentos estabelecidos neste artigo, a sequência terá início, como em qualquer licitação, com a “requisição do interessado”.” (BITTENCOURT, 2010, p.91, grifo do autor). Sendo assim a requisição, o documento que dá origem da licitação. (BITTENCOURT, 2010, p. 92).

#### 2.2.1.1. PROCEDIMENTOS PRELIMINARES

Furtado (2013) evoca que os procedimentos a serem realizados na primeira fase da licitação estão disciplinados nos termos do artigo 38 da Lei nº 8.666/93. (FURTADO, 2013, p.210). Assim Andrade (2012), afirma que uma leitura atenta desse artigo, levará no final de todo o processo, ao sucesso. (ANDRADE, 2012, p. 22). Por esse motivo, cresce de importância do conhecimento deste dispositivo que possui o seguinte conteúdo:

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

- I – edital ou convite e respectivos anexos, quando for o caso;
- II – comprovante das publicações do edital resumido, na forma do art. 21 desta Lei, ou da entrega do convite;
- III – ato de designação da comissão de licitação, do leiloeiro administrativo ou oficial, ou do responsável pelo convite;
- IV – original das propostas e dos documentos que as instruírem;
- V – atas, relatórios e deliberações da Comissão Julgadora;
- VI – pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade;
- VII – atos de adjudicação do objeto da licitação e da sua homologação;
- VIII – recursos eventualmente apresentados pelos licitantes e respectivas manifestações e decisões;
- IX – despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstancialmente;

X – termo de contrato ou instrumento equivalente, conforme o caso;  
 XI – outros comprovantes de publicações;  
 XII – demais documentos relativos à licitação.

Parágrafo único – As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração. (BRASIL, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, D.O. de 22 de junho de 1993, p. 8269).

De acordo com Andrade (2012), é no artigo 38 da Lei nº 8.666/93, que é encontrado a maioria dos requisitos que devem compor a fase interna, e nesse sentido ressalta que “[...] o artigo mencionado torna-se um roteiro obrigatório para aquele que objetiva ter um processo seguro, confiável e com menores dificuldades a serem enfrentadas no curso da licitação.” (ANDRADE, 2012, p. 22).

Coelho Motta (2011, p. 473), apresenta no quadro 3, uma síntese de todos os requisitos documentais, constantes no art. 38 da Lei 8.666/93, que deverão compor o processo licitatório:

**Quadro 3: Elementos documentais para composição do processo**

INCISO	ELEMENTO	DISPOSITIVOS CORRELATOS
I	Edital ou convite, com anexos	art. 40, § 2º
II	Comprovante das publicações do edital ou da entrega do convite	arts. 21 e 22, § 3º
III	Ato de designação da Comissão de Licitação, leiloeiro ou responsável pelo convite	arts. 51 e 53
IV	Original das propostas	arts. 43 e 44
V	Atas, relatórios e deliberações da Comissão	art. 43, § 1º
VI	Pareceres técnicos ou jurídicos emitidos sobre a licitação, dispensa ou inexigibilidade	arts. 26 e 28, parágrafo único
VII	Atos de adjudicação do objeto da licitação e de sua homologação	art. 43, VI
VIII	Recursos eventualmente apresentados, com manifestação e decisões	art. 109
IX	Despacho de anulação e revogação da licitação, fundamentado circunstanciadamente	art. § 3º
X	Termo de contrato ou instrumento equivalente	art. 62
XI	Outros comprovantes de publicação	art. 21
XII	Demais documentos relativos a licitação	art. 7º, 8º e 40, § 2º

Fonte: Coelho Motta (2011, p. 473)

Nos termos da Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002, em seu 3º artigo, também encontramos procedimentos estabelecidos que devam ser observados na fase preparatória do pregão da seguinte maneira:

Art. 3º A fase preparatória do pregão deverá observar o seguinte:

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

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

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

IV – a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor. (BRASIL, Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, D.O.U. de 18 de julho de 2002, p. 1).

Nesses termos, o artigo 8º do Decreto nº 3.555/00, de 08 de agosto de 2000, possui o seguinte conteúdo:

Art. 8º A fase preparatória do pregão observará as seguintes regras:

I – a definição do objeto deverá ser precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, por excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou a realização do fornecimento, devendo estar refletida no termo de referência;

II – O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato. (BRASIL, Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, D.O. de 09 de agosto de 2000).

**Quadro 4: Decisões pertinentes à fase interna da licitação**

<b>DECISÕES PERTINENTES À FASE INTERNA</b>	<b>DISPOSITIVOS LEGAIS</b>
- Adoção de uma das modalidades de licitação em função de objetivos e limites	Arts. 22 e 23, Lei 8.666
- No caso de aquisição de bens e serviços comuns: justificativa de não ser ter adotado o pregão	Lei 10.520/02
- Subdivisão	Art. 23, §§ 1º, 2º e 7º, Lei 8.666
- Necessidade, ou não, de audiência pública	Art. 39, Lei 8.666
- No caso de grande vulto: metodologia de execução	Art. 6º, V; e 30, § 8º, Lei 8.666
- Exigência, ou não, de capital mínimo e patrimônio	Art. 31, § 2º, Lei 8.666

Fonte: Coelho Motta (2011, p. 58)

O artigo 9º do Decreto 5.450/05 está disposto às atividades desempenhadas na fase preparatória, da seguinte maneira:

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

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

II – aprovação do termo de referência pela autoridade competente;

III – apresentação de justificativa da necessidade da contratação;

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

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

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

§ 1º A autoridade competente motivará os atos especificados nos incisos II e III, indicando os elementos técnicos fundamentais que o apoiam bem como quanto aos elementos contidos no orçamento estimativo e no cronograma físico-financeiro de desembolso, se for o caso, elaborados pela administração.

§ 2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva. (BRASIL, Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, D.O.U. de 01 de junho de 2005, p. 5).

### 2.2.1.2. OBJETO DA LICITAÇÃO

Em conformidade com o especificado no artigo 38 da Lei 8.666/93, deverá ser indicado o objeto da licitação de maneira sucinta, esse procedimento ocorre no início da fase interna. Segundo Furtado (2013), nesse primeiro instante, não há a necessidade de especificar detalhadamente o objeto a ser licitado, o que deverá ser feito até a divulgação do instrumento convocatório. O objeto deve ser claro o suficiente para a administração compreender o que vai ser contratado. (FURTADO, 2013, p. 213). Zanolto (2008), diz que “Na elaboração dessas descrições, é preciso solicitar o auxílio dos setores técnicos do órgão, que melhor podem definir os itens a ser adquiridos, por meio de descrições mais técnicas e normatizados.”. Esse autor ainda ressalta que “É importante lembrar que a descrição de um objeto necessita de muitos cuidados na sua elaboração, para que não contenha qualquer elemento que direcione a licitação para determinado fornecedor.” (ZANOTELLO, 2008, p. 108).

Para Andrade (2012), o objeto da licitação “É o documento que garante também que o órgão que realiza a licitação está adquirindo o objeto licitado dentro das necessidades e condições técnicas pleiteadas por quem deu o primeiro passo na abertura do procedimento.” (ANDRADE, 2012, p. 30).

Furtado (2013), discorre da seguinte maneira sobre a especificação de marca na definição do objeto da licitação:

No âmbito do TCU, problemas relacionados à definição do objeto da licitação, especialmente no que diz respeito à indicação de marca, têm sido objeto de sistemáticas impugnações a licitações e contratos. (FURTADO, 2013, p. 222).

Nesses termos, vejamos o conteúdo dos artigos 7º e 15º da Lei nº 8.666/93:

Art. 7º [...]

§ 5º É vedada a realização de licitação cujo o objetivo inclua bens e serviços sem similaridade ou de marcas, características e especificações exclusivas, salvo nos casos em que for tecnicamente justificável [...]

§ 6º A infringência do dispositivo neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa. [...].

Art. 15 [...]

§ 7º Nas compras deverão ser observadas ainda:

I – a especificação completa do bem a ser adquirido, sem indicação de marca; [...]. (BRASIL, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, D.O. de 22 de junho de 1993, p. 8269).

Santana, Camarão e Chrispim (2014), procuram registrar um dado importante e pertinente sobre esse assunto, “*não é no edital (instrumento convocatório) o local apropriado para se proceder à definição do objeto. Quando da elaboração do instrumento convocatório, o objeto já terá todos (todos mesmo) os seus contornos muito bem definidos.*” (SANTANA, JAIR; CAMARÃO, TATIANA E CHRISPIM, ANNA, 2014, p.58, grifo do autor). Esses autores ressaltam que “Erro grave é pensar que o edital definirá o objeto. O edital quando vier a público (publicação de avisos), fará alusão ao TR porque é neste que encontraremos a pormenorização do objeto.” (SANTANA, JAIR; CAMARÃO, TATIANA E CHRISPIM, ANNA, 2014, p.58).

No que se refere à indicação de marca, Santana (2014), adverte que “o TCU já deixou assentado que é vedada a indicação de marca, podendo apenas ser incluída para simples indicação ou representação do bem ou serviço “equivalente””. (SANTANA, 2014, p. 163). Nesse contexto, o autor ainda abona o uso da expressão “equivalente” ou “de melhor qualidade”, evitando a palavra “similar”, tendo em vista que na prática ela pode causar dificuldades. (IDEM, 2014, p. 162, grifos do autor).

### 2.2.1.3. OBRA, SERVIÇO E COMPRA

Os conceitos referentes à obra, serviço e compra são apresentados nos termos do artigo 6º da Lei 8.666/93, da seguinte forma:

Art. 6º Para fins desta Lei, considera-se:

I – Obra – toda construção, reforma, fabricação, recuperação ou ampliação, realizada por execução direta ou indireta;

II – Serviço – toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração, tais como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnico-profissionais;

III – Compra – toda aquisição remunerada de bens para fornecimento de uma só vez ou parcelamento [...]. (BRASIL, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, D.O. de 22 de junho de 1993, p. 8269).

Os quadros 5 e 6 apresentados por Coelho Motta (2010), procuram sintetizar os elementos exigidos pela Lei nº 8.666/93 na fase interna das licitações, da seguinte forma:

**Quadro 5: Hipótese – Obras e serviços**

HIPÓTESE	REQUISITOS DO PROCESSO	DISPOSITIVOS DA LEI 8.666/93
OBRAS E SERVIÇOS ↓	Projeto básico aprovado e disponível aos interessados	art. 7º, § 2º, 1
	Orçamento detalhado em planilhas com todos os custos, inclusive unitários	art. 7º, § 2º, II
	Previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações – Prazo: não superior a 30 dias	art. 7º, § 2º, III; 40, XIV, a
	Fixação de preço máximo e redação precisa do conceito de proposta exequível	arts. 40, X; 48, §§ 1º e 2º
	Previsão nas metas do plano plurianual	arts. 165, CF; 7º, § 2º, V
SEQUENCIA DOS ARTS. 7º E 8º ↓	Vedações: - Incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos - Incluir materiais/serviços sem pretensão de recursos - Incluir bens/serviços sem similar - Incluir marca ou características exclusivas: atenção para o comentário ao art. 40	arts. 7º, §§ 3º, 4º e 5º
INFRINGÊNCIA IMPLICA NULIDADE	Execução programada na totalidade - Vedado retardamento imotivado, salvo: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Insuficiência financeira</li> <li>• Comprovado motivo técnico</li> </ul> Despacho circunstanciado	art. 8º, parágrafo único, e art. 26

Fonte: Coelho Motta (2011, p. 55)

O quadro 6, refere-se a hipótese de compras, tratada nos art. 14, 15 e 16, sendo adstritos a Lei 8.666/93, os requisitos imprescindíveis para à abertura de licitações:

**Quadro 6: Hipótese – Compras**

HIPÓTESE	REQUISITOS DO PROCESSO	DISPOSITIVOS DA LEI 8.666/93
COMPRAS	OBJETO Caracterização adequada	arts. 14; 40, XIV; 15
	Especificação completa	
↓  SEQUÊNCIA DOS ARTS. 14,15 E 16	- Indicação de recursos orçamentação com prazo de pagamento (cronograma de desembolso)	
	- Princípio da padronização	art. 15, I
	- Sistema de registro de preços	arts. 15, II; 15, §§ 1º e 3º
	- Condições de aquisições semelhantes ao setor privado	arts. 15, III; 23, § 1º
	- Subdivisão em parcelas visando às condições favoráveis de mercado - economicidade	arts. 15, IV; 23, § 1º
	- Parâmetros: preços de Administração	arts. 15, V; 16; 43, IV
	- Publicação dos bens e preços ensejando sua análise comparativa	art. 16
	- Quantidades estimadas em função do consumo e utilização provável	art. 15, § 7º, III
	- Boas condições de armazenamento evitando deterioração	art. 15, § 7º, III
	- Recebimento de valor superior ao limite do convite: parecer de três membros	art. 15, § 8º

Fonte: Coelho Motta (2011, p. 56)

Já o conteúdo do artigo 6º de Decreto nº 5.450/05, diz que “A licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica, não se aplica às contratações de obras de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral.” (BRASIL, Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, D.O.U. de 01 de junho de 2005, p. 5). De acordo com Bittencourt (2010), esse artigo é “mais um dispositivo deslocado, fazendo supor ao desavisado que somente o pregão eletrônico é inaplicável às contratações de obras de engenharia, às locações imobiliárias e as alienações em geral.” (BITTENCOURT, 2010, p.77). O autor ainda ressalta também, que esse artigo não é impeditivo “para a contratação de serviços de engenharia, desde que caracterizados como serviços comuns.” (BITTENCOURT, 2010, p.77). Nesses termos, Bittencourt (2010), afirma que o TCU, em suas resoluções sobre o referido assunto, tem se posicionado a favor da contratação de obras e serviços de engenharia pelo pregão, desde que o objeto esteja configurado como bem ou serviço comum. (BITTENCOURT, 2010, p.77). Sobre esse assunto, Bittencourt (2010), a luz da legislação pertinente, afirma que somente as compras e os serviços podem ser contratados pelo pregão. (BITTENCOURT, 2010, p.72).

#### 2.2.1.4. TERMO DE REFERÊNCIA

Segundo Santana, Camarão e Chrispim (2014), a menção ao documento “Termo de Referência” surgiu com a Lei do Pregão, Lei nº 10.520/02, passando assim, a ser exigido para instruir essa modalidade de licitação, devendo documentar pormenorizadamente o que se pretende contratar. Esses autores ainda ressaltam que a Lei nº 10.520/02, não expressa a definição normativa de Termo de Referência, estando essa definição em comandos regulamentares que caracterizam o Pregão Presencial (Decreto nº 3.555/00) e Pregão Eletrônico (Decreto nº 5.540/05). (SANTANA, CAMARÃO, E CHRISPIM, 2014, p.26).

O Decreto nº 3.555/00, que normatiza o pregão presencial, discrimina o termo de referência da seguinte maneira:

[...] termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar a avaliação do custo pela Administração, diante de orçamento detalhado, considerando os preços praticados no mercado, a definição dos métodos, a estratégia de suprimento e o prazo de execução do contrato. (Art 8º, II, Decreto nº 3.555/00).

Nos termos do Decreto nº 5.450/05, em seu artigo 9º, o termo de referência está definido assim:

Art. 9º [...]

§ 2º O termo de referência é o documento que deverá conter elementos capazes de propiciar avaliação do custo pela administração diante de orçamento detalhado, definição dos métodos, estratégia de suprimento, valor estimado em planilhas de acordo com o preço de mercado, cronograma físico-financeiro, se for o caso, critério de aceitação do objeto, deveres do contratado e do contratante, procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, prazo de execução e sanções, de forma clara, concisa e objetiva.

Santana, Camarão e Chrispim (2014), referem-se ao termo de referência sendo “[...] o documento mediante o qual a Administração explicita o objeto, documentando de forma sistemática, detalhada e cabal o objeto da contratação que pretende realizar.” Ainda esses autores, afirmam que “[...] o Termo de Referência pode instruir qualquer outra modalidade, exceto quando o objeto da referida contratação se tratar de obra o serviço de engenharia não comum, cujo detalhamento deverá ser efetivado mediante Projeto Básico (§ 2º do art. 7º da Lei nº 8.666/93).” (SANTANA, CAMARÃO, E CHRISPIM, 2014, p.27).

Para facilitar a visualização das principais normas que regem o Termo de Referência, Santana, Camarão e Chrispim (2014), apresentam o quadro 7:

**Quadro 7: Principais normas de regência do Termos de Referência**

Normas de regência do Termo de Referência	Dispositivo Legal
Lei Geral do Pregão (10.520/02)	Art. 3º, I e III.
Decreto nº 3.555/00 (Pregão Presencial)	Art. 8º, I e IV.
Decreto nº 5.450/05 (Pregão Eletrônico)	Art. 9º, I e V, e §§ 1º e 2º.
Instrução Normativa nº 02/08 do MPOG	Art. 14.
Instrução Normativa nº 04/08 do MPOG	Arts. 10, V e 17.

Fonte: Santana, Camarão e Chrispim (2014, p. 36)

De acordo com Jacoby Fernandes apud Santana, Camarão e Chrispim (2014), diz que:

[...] há dois modos usuais de definir o objeto: ou pela liberdade de o próprio requisitante definir o objeto que se pretende adquirir, ou pelo prévio arrolamento de bens e serviços em catálogos disponibilizados pela Administração aos requisitantes. (SANTANA, CAMARÃO E CHRISPIM, 2014, p.53).

Neste contexto, esse autor ainda adverte que se deve tomar cuidado na utilização de catálogos, para evitar copiar a descrição do objeto, que não corresponde à necessidade do órgão (SANTANA, CAMARÃO E CHRISPIM, 2014, p. 55).

De acordo com Santana, Camarão e Chrispim (2014), um exemplo de atribuição impertinente, ao qual já foi visto anteriormente, que é imputada ao pregoeiro, é a elaboração do Termo de Referência, pois, num cenário onde não se sabe quem é quem, acaba criando-se, não raro, panorama de atribuições impertinentes, tendo em vista que a lei (ou o regulamento) não é explícita em relação a determinadas atribuições, surgindo indagações como, quem requisita? Quem cota ou orça? Quem defini o objeto? Quem aprova o procedimento? (SANTANA, CAMARÃO E CHRISPIM, 2014, p. 121)

Ainda segundo as competências para a especificação e elaboração do termo de referência, Santana, Camarão e Chrispim (2014), ressaltam que:

Há quem diga que a competência para a realização desses atos é do demandante. Outros dizem que é a área de compras ou ao pregoeiro incumbem todas essas atribuições. Enquanto alguns órgãos e entidades são pródigos em produzir regulamentações para atribuir ao demandante toda a responsabilidade pela especificação do objeto, imputando-lhe o ônus não só da pesquisa técnica do objeto, da disponibilidade de mercado, mas até mesmo da orçamentação detalhada do objeto [...] (SANTANA, CAMARÃO E CHRISPIM, 2014, p.122).

Nesses termos Santana, Camarão e Chrispim (2014), apresentam como medida interessante, o estabelecimento de coordenação multissetorial para o desenvolvimento do termo de referência, e também a utilização de uma matriz de SWOT (*Strenghts, Weakness, Opportunities, Threats*) para a elaboração de diagnóstico, permitindo a identificação das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, visando à elaboração de um Plano de Trabalho, para o cumprimento do previsto na IN/SLTI/MOPG n° 18/97, editada a IN/SLTI/MOPG n° 02, de 30 de abril de 2008, hoje com a redação que foi dada pela Instrução Normativa n° 06, de 23 de dezembro de 2013.

#### 2.2.1.5. EDITAL

O edital é o documento da licitação que contém todas as informações básicas, condições e procedimentos necessários à realização do processo licitatório. Esse documento é elaborado previamente pela Unidade Administrativa ou área que está demandando a licitação e que deverá conhecer especificamente o material ou serviço a serem adquiridos ou prestados. Além disso, é o edital que possui a função de dar publicidade a licitação.

Os itens que obrigatoriamente devem compor o edital são:

- Preâmbulo indicando o dia e horário para abertura da sessão pública;
- Objeto da contratação;
- Condições para participação na licitação;
- Procedimentos para o credenciamento do fornecedor ou de seu representante legal na sessão pública do Pregão Eletrônico;
- Procedimentos para envio de propostas;
- Procedimentos de classificação das propostas;
- Procedimentos para envio de lances;
- Critérios e procedimentos de julgamento das propostas;
- Requisitos de habilitação do licitante;
- Esclarecimentos e impugnação ao Edital;
- Dos recursos administrativos;
- Da adjudicação e homologação;

- Sanções administrativas;
- Do instrumento contratual;
- Do pagamento dos recursos orçamentários;
- Das disposições gerais.

O Termo de referência, a Planilha de Custo e a Minuta de Contrato são partes integrantes do edital, e por isso, e por isso, devem compor o edital na forma de anexos, pois é nesses documentos que estão descritos os bens e serviços a serem adquiridos, e também por justificarem o processo licitatório.

Segundo Zanotello (2008), “uma das grandes dificuldades verificadas no momento da redação de um edital, aliada a necessidade de trabalhar com a linguagem, é a falta de conhecimento sobre o objeto a ser licitado”. (ZANOTELLO, 2008, p. 5).

De acordo com Andrade (2012), é de responsabilidade das comissões de licitação e do pregoeiro a formatação do edital ou, no mínimo, participar da fase interna do procedimento, e que também, caberá aos mesmos à definição das cláusulas básicas do edital de licitação. (ANDRADE, 2012, p.23). Para tal, é necessário o entendimento que o pregão eletrônico está dividido em duas fases distintas, e de acordo com isso, Andrade (2012), discorre da seguinte maneira:

Para que se tenha um entendimento mais aprofundado da peça convocatória da licitação, deve-se sempre considerar que todo o procedimento é visto sob duas fases distintas, a interna e externa, e que ambas possuem características próprias com rituais disciplinadas pelas Leis nº 8.666/93 e nº 10.520/02. Fase interna: Aquele que tiver interesse na aquisição de bens e serviços deverá adotar alguns procedimentos a serem registrados em processo administrativo próprio, devendo ser observados [...] (ANDRADE, 2012, p. 21)

Os elementos básicos e necessários que deverão constar nos editais, estão elencados no artigo 38 desta lei. Uma leitura atenta deste artigo, segundo Andrade, “torna-se um roteiro obrigatório para aquele que objetiva ter um processo seguro, confiável e com menores dificuldades a serem enfrentadas no curso da licitação.” (ANDRADE, 2012, p 22).

Informações Obrigatórias – Segundo Zanotello (2008), “Conhecer o teor do art. 40 da Lei nº 8.666/93 (Lei das Licitações) é uma das principais exigências para que se tenha êxito na redação, análise e interpretação dos instrumentos

convocatórios [...]” (ZANOTELLO, 2008, p. 102). Assim sendo, devemos verificar o conteúdo do artigo 40 da referida lei, que está disposto da seguinte maneira:

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

- I – objeto da licitação, em descrição sucinta e clara;
  - II – prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos, como previsto no art. 64 desta Lei, para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação;
  - III – sanções para o caso de inadimplemento;
  - IV – local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico;
  - V – se há projeto executivo disponível na data da publicação do edital de licitação e o local onde possa ser examinado e adquirido;
  - VI – condições para participação na licitação, em conformidade com os art. 27 e 31 desta Lei, e forma de apresentação das propostas;
  - VII – critério para julgamento, com disposições claras e parâmetros objetivos;
  - VIII – locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;
  - IX – condições equivalentes de pagamento entre empresas brasileiras e estrangeiras, no caso de licitações internacionais;
  - X – o critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedados à fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência, ressalvados o disposto nos parágrafos 1º e 2º do art. 48.
  - XI – critério de reajuste, que deverá retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais, desde a dada prevista para apresentação da proposta, ou do orçamento a que essa propostas se referir, até a data do adimplemento de cada parcela;
  - XII – (Vetado)
  - XIII – limites para pagamento de instalação e mobilização para execução de obras ou serviços que serão obrigatoriamente previstos em separado das demais parcelas, etapas ou tarefas;
  - XIV – condições de pagamento, prevendo:
    - a) prazo de pagamento não superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela;
    - b) cronograma de desembolso máximo por período, em conformidade com a disponibilidade de recursos financeiros;
    - c) critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada parcela até a data do efetivo pagamento;
    - d) compensações financeiras e penalizações, por eventuais atrasos, e descontos, por eventuais antecipações de pagamentos;
    - e) exigências de seguros, quando for o caso;
  - XV – instruções e normas para os recursos previstos nesta Lei;
  - XVI – condições de recebimento do objeto da licitação;
  - XVII – outras indicações específicas ou peculiares da licitação.
- § 1º O original do edital deverá ser datado, rubricado em todas as folhas e assinado pela autoridade que o expedir, permanecendo no processo de licitação, e dele extraindo-se cópias integrais ou resumidas, para sua divulgação e fornecimento aos interessados.
- § 2º Constituem anexos do edital, dele fazendo parte integrante:

I – o projeto básico e/ou executivo, com todas as suas partes, desenhos, especificações e outros complementos;

II – orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários;

III – a minuta do contrato a ser firmado entre a Administração e o licitante vencedor;

IV – as especificações complementares e as normas de execução pertinentes à licitação.

§ 3º Para efeito do disposto nesta Lei, considera-se como adimplemento da obrigação contratual a prevista ação do serviço, a realização da obra, a entrega do bem ou de parcela destes, bem como qualquer outro evento contratual a cuja ocorrência esteja vinculada a emissão de documento de cobrança.

§ 4º Nas compras para entrega imediata, assim entendidas aquelas com prazo de entrega até trinta dias prevista para apresentação da proposta, poderão ser dispensadas:

I – o dispositivo no inciso XI deste artigo;

II – a atualização financeira a que se refere a alínea “c” do inciso XIV deste artigo, correspondente ao período compreendido entre as datas do adimplemento e a prevista para o pagamento, desde que não superior a quinze dias. (BRASIL, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, D.O. de 22 de junho de 1993, p. 8269).

Com o intuito de buscar a exata medida do instrumento convocatório, é apresentado o quadro 8, que resume a Lei nº 10.520/02, da seguinte maneira:

**Quadro 8: Instrumento convocatório - Pregão**

<b>Conteúdo específico</b>	<b>Normas da Lei nº 10.520/02</b>
1. Definição do objeto	art. 3º, I
2. Exigências de habilitação	art. 3º, I, e art. 4º, XIII e XIV
3. Critérios de aceitação das propostas	art. 3º, I
4. Sanções por inadimplemento	art. 3º, I, art. 7º
5. Cláusulas do contrato (c/ fixação de prazos para fornecimento)	art. 3º, I
6. Normas de procedimento	art. 4º, III
7. Minuta do contrato (quando aplicável) exigência já feita pelo art. 3º, I	art. 4º, III
<b>Conteúdo geral de aplicação obrigatória*</b>	<b>Normas da Lei Complementar nº 123/06 (Estatuto da Micro e da Pequena Empresa)</b>
8. Habilitação	art. 42 e art. 43
9. Julgamento de propostas (empate e desempate fictos)	art. 44 e art. 45
10. Licitações exclusivas (preferenciais) – de até R\$ 80 mil	art. 47 e art. 48, I
10.1 Idem – subcontratação forçada	art. 47 e art. 48, II
10.2 Idem – licitação por cotas	art. 47 e art. 48, III
11. Exclusões	art. 49
<b>Conteúdo geral subsidiário</b>	<b>Normas da Lei 8.666/93</b>
A aplicabilidade das normas da Lei nº 8.666/93 é subsidiária ao pregão – art. 9º da Lei nº 10.520/02	
Análise minutas edital pela assessoria jurídica	art. 38, parágrafo único
Normas de regência – preâmbulo	art. 40, <i>caput</i>
Acesso ao projeto básico, se for o caso	art. 40, IV
Local para fornecimento de elementos, esclarecimentos e informações relativos à licitação	art. 40, VIII

<b>Conteúdo geral subsidiário</b>	<b>Normas da Lei 8.666/93</b>
No contrato, critérios de reajuste (se fornecimento contínuo)	art. 40, XI
Condições de pagamento (se fornecimento contínuo)	art. 40, XIV

Fonte: SANTANA (2014, p. 179)

Santana refere-se aos procedimentos adotados no processo de elaboração do edital, da seguinte maneira:

Não sabemos se é lícito dizer que a roteirização dos acontecimentos do pregão (procedimentos) é a parte mais importante do edital. Se assim não pudermos dizer, talvez possamos afirmar que é dos pontos mais significativos e relevantes do instrumento convocatório. É que tal roteirização se traduz no verdadeiro guia dos fornecedores e da própria Administração. Tais rotinas procedimentais estabelecem o passo a passo necessário ao entendimento de (todo o expediente) tudo aquilo que efetivamente ocorrerá. [...] Por isso tudo (e há muito mais), estamos sempre a dizer que se dada unidade administrativa tem como praxe uma certa rotina – para qualquer etapa do procedimento alcançável pelo edital, que ela seja bem (muito bem, aliás) externalizada no instrumento convocatório. A minudência e explicitação desses aspectos é imperiosa. (SANTANA, 2014, p. 182)

#### 2.2.1.6. PROJETO BÁSICO

O Projeto Básico, segundo Coelho Motta (2011), “[...] fundamenta-se em estudos preliminares de viabilidade técnicas, incluindo impacto ambiental, e possibilita a avaliação do custo da obra e métodos de execução”. (COELHA MOTTA, 2011, p. 159).

O artigo 6º, da Lei nº 8.666/93, define o Projeto Básico da seguinte maneira:

Art. 6º [...]

IX – Projeto Básico – conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: [...](BRASIL, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, D.O. de 22 de junho de 1993, p. 8269).

Assim, Coelho Motta (2011), apresenta o quadro 9, onde estão especificados os elementos e requisitos do Projeto Básico:

**Quadro 9: Elementos e requisitos do Projeto Básico**

ALÍNEA	ELEMENTO		REQUISITOS
a	DESENVOLVIMENTO DA SOLUÇÃO ESCOLHIDA:		visão global da obra identificação clara dos elementos constitutivos
b	SOLUÇÕES TÉCNICAS:		globais e localizadas detalhadas que minimizem reformulações/ variações no PE e na execução
c	IDENTIFICAÇÃO DE:		tipos de serviços materiais e equipamentos especificações para melhores resultados
d	INFORMAÇÕES QUE POSSIBILITEM ESTUDO/ DEDUÇÃO DE:		métodos construtivos instalações provisórias condições organizacionais
e	SUBSÍDIOS PARA MONTAGEM DO PLANO DE LICITAÇÕES E GESTÃO DA OBRA:		programação estratégia de suprimentos normas de fiscalização outros dados
f	ORÇAMENTO DETALHADO DO CUSTO GLOBAL DA OBRA	QUANTITATIVOS	serviços fornecimentos

Fonte: Coelho Motta (2011, p.159)

De acordo com Furtado (2013), “Um dos problemas mais graves, e talvez o mais comum, em licitações para a contratação de obras e serviços, especialmente, diz respeito à existência de referências dos projetos básicos e executivo.” (FURTADO, 2013, p. 223).

### 2.2.2. PRINCÍPIOS BÁSICOS

A Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993 (Lei das Licitações), aprovada com a finalidade de regular o inciso XXI, do art. 37 da Constituição Federal, discorre em seu artigo 3º, que as licitações públicas devem estar em conformidade com os princípios básicos, ficando estabelecido da seguinte maneira:

Art 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos. (BRASIL, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, D.O. de 22 de junho de 1993, p. 8269).

Os princípios básicos estão diretamente vinculados ao art. 37 da Constituição Federal de 1988, nos seguintes termos:

Art. 37º A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (BRASIL, Constituição Federal, 1988)

O artigo 5º do Decreto nº 5.450/05, segundo Bittencourt (2010), repete o dispositivo contido no artigo 3º da Lei nº 8.666/93, para a modalidade de pregão eletrônico, procurando reafirmar os parâmetros éticos e morais. O autor, ainda procura ressaltar que “Como o decreto veio à luz na perseguição da moralidade e do afastamento da corrupção nas licitações, resolveram os seus redatores fazer constar uma determinação válida para as duas modalidades de pregão, presencial e eletrônico, apesar de estarem a regulamentar apenas o segundo.” (BITTENCOURT, 2010, p.72). Dessa maneira o 5º do Decreto nº 5.450 de 31 de maio de 2005, possui o seguinte conteúdo:

A licitação na modalidade de pregão é condicionada aos princípios básicos da legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, eficiência, probidade, administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e do julgamento objetivo, bem como aos princípios correlatos da razoabilidade, competitividade e proporcionalidade.

Parágrafo único. As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação. (BRASIL, Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, D.O.U. de 01 de junho de 2005, p. 5).

As normas disciplinadoras da licitação serão sempre interpretadas em favor da ampliação da disputa entre os interessados, desde que não comprometam o interesse da administração, o princípio da isonomia, a finalidade e a segurança da contratação. Estando os princípios básicos especificados na Constituição Federal de 1988, Lei nº 8.666/93 e Decreto nº 5.450/05, da seguinte forma:

1) **Da Legalidade** – A atuação do gestor público e a realização da licitação devem ser processadas na forma da Lei, sem nenhuma interferência pessoal da autoridade. Furtado (2013) refere-se a esse princípio da seguinte maneira: “O princípio da legalidade não pode, entretanto, ser confundido com interpretação rigorosa e literal de preceitos consignados na legislação que rege a matéria de

licitações e contratos, visto poder ocasionar o formalismo exagerado e, assim, prejudicar o processamento dos certames e das contratações públicas”. (FURTADO, 2013, p. 36).

2) **Da Impessoalidade** – O interesse público está acima dos interesses pessoais, sendo dispensado a todos os interessados tratamento igual, independente se a empresa é pequena, média ou grande. De acordo com Zanotello (2008), “Este princípio é muito difícil de ser atingido por completo, pois sabemos que toda vez que uma figura humana participa de um processo, por mais que ela tente tomar uma decisão isenta de qualquer influência pessoal, ao final essa decisão acabará sempre apresentando um grau de comprometimento, mesmo que inconscientemente.” (ZANOTELLO, 2008, p. 90). Para Bittencourt (2010), “Qualquer agente público exerce seu trabalho para servir aos interesses da população. Dessa forma, seus atos deverão, necessariamente, ser impessoais, tendo como finalidade o interesse público, e jamais o interesse próprio ou de um grupo de pessoas.” (BITTENCOURT, 2010, p. 74).

3) **Da Moralidade** – A licitação deverá ser realizada em estrito cumprimento dos princípios morais, de acordo com a Lei, não cabendo nenhum deslize, uma vez que o Estado é custeado pelo cidadão que paga seus impostos para receber em troca os serviços públicos. Sobre esse princípio, Furtado (2013), diz que “[...] a ausência de lei proibindo a prática de determinada conduta não deve ser entendida como autorização para o administrador ou mesmo o particular a proceder de modo a ofender a ética e a moral.” (FURTADO, 2013, p. 39). Ainda sobre esse princípio, Bittencourt (2012), “Não se trata, no entanto, da moral comum, mas da moralidade jurídica, entendida como o conjunto de regras de conduta.” (BITTENCOURT, 2012, p. 42).

4) **Da Igualdade** – De acordo com ANDRADE (2012), “O gestor não pode incluir cláusulas que restrinjam ou frustrem o caráter competitivo, favorecendo uns em detrimento de outros; cláusulas que acabam por beneficiar, mesmo que involuntariamente, determinados participantes.” (ANDRADE, 2012, p. 19).

**5) Da Publicidade** – Segundo Bittencourt (2010), “além de princípio geral do Direito Administrativo, é condição de eficácia da própria licitação e do contrato, dos direitos dos envolvidos na licitação e do seu amplo controle por parte do povo.” (BITTENCOURT, 2010, p.75). Esse princípio rege a transparência do processo licitatório em todas as suas fases. A Lei 8.666/93 possui outros dispositivos que procuram efetivar esse princípio, como os artigos 5º, 15, §2º, 16, 21, 61, parágrafo único. (FURTADO, 2013, p.43). Ainda sobre esse aspecto, o autor ressalta:

Pode-se observar, no entanto, que se a regra é a de que todos os atos da licitação devem ser públicos e acessíveis ao público em geral, o próprio art. 3º, na parte final do seu § 3º, determina a manutenção do sigilo do conteúdo das propostas. O *sigilo das propostas* é enunciado com o objetivo de evitar conluíus e de dar maior competitividade ao certame. Esse sigilo tem que ser mantido até o momento em que, de acordo com o processamento da licitação, deva ser realizada a sua abertura, o que ocorre em sessão pública (FURTADO, 2013, p. 43).

**6) Da Proibição Administrativa** – Segundo Bittencourt (2010), esse princípio “Apesar de confundir-se bastante com a ideia de moralidade, com já esposado, distingue-se a proibição pela prática de atos que implicam no prejuízo da Administração, em face da má qualidade gerencial, ao contrário da moralidade, que se situa no campo ético e, em casos extremos, da honestidade.” (BITTENCOURT, 2010, p.74). Ainda quanto a esse princípio, Furtado (2013), diz que “É a moralidade que deve impedir, por exemplo, a realização de conluio entre os licitantes ou a contratação de empresas de parentes dos administradores [...]” (FURTADO, 2013, p. 40). Furtado (2013) ainda ressalta, como exemplo, o artigo 9º da Lei nº 8.666/93, e que proíbe a participação, da seguinte maneira:

Art. 9º Não poderá participar, direta ou indiretamente, da licitação ou execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários:  
I – o autor do projeto, básico ou executivo, pessoa física ou jurídica; [...]  
III – servidor ou dirigente de órgão ou entidade contratante ou responsável pela licitação. [...]  
§ 3º Considera-se participação indireta, para fins do disposto neste artigo, a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários.  
§ 4º O disposto no parágrafo anterior aplica-se aos membros da comissão de licitação. (BRASIL, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, D.O. de 22 de junho de 1993, p. 8269).

**7) Da Vinculação ao Instrumento Convocatório** – A administração bem como os licitantes fica obrigada a cumprir os termos do edital em todas as fases do

processo. Segundo Furtado (2013) o Edital “serve não apenas de guia para o processamento da licitação, como também de parâmetro para o futuro contrato.” (FURTADO, 2013, p. 43). O autor afirma que “a submissão da Administração ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório não significa, no entanto, obrigar o administrador a adotar formalidades excessivas ou desnecessárias.” (FURTADO, 2013, p. 43).

8) **Do Julgamento Objetivo** – No artigo 44 da Lei nº 8.666/93, estabelece que “No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.” (BRASIL, Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, D.O. de 22 de junho de 1993, p. 8269). De acordo com Furtado (2013), o “Julgamento objetivo significa, ademais, além de os critérios serem objetivos, que eles devem estar previamente definidos no edital.” Nesses termos o autor, também afirma que “Não seria possível, por exemplo, querer a Comissão de licitação, durante a realização do certame, escolher novos critérios não previstos no edital para julgar as propostas apresentadas.” (FURTADO, 2013, p. 45).

### 2.2.3 PRINCÍPIOS CORRELATOS

O artigo 3º da Lei 8.666/93, também faz menção aos princípios correlatos, que na visão de Mendes (1991) *apud* Coelho Motta (2011), esses princípios poderiam ser “todos aqueles que têm relação com o objeto licitado, ou seja, lhe tenham correspondências.” (MENDES (1991) *apud* COELHO MOTTA, 2011, p. 119). Assim sendo, os princípios correlatos são definidos da seguinte maneira:

1) **Da Razoabilidade** – Este princípio está relacionado com o emprego de maneira eficaz e compatível com os procedimentos legais, das verbas públicas colocadas a disposição do administrador público nos processos licitatórios. (ANDRADE, 2012, p. 19). De acordo com Zanotello (2008), “[...] o administrador deve pautar os seus atos, a fim de que não haja excessos ou desproporcionalidades que prejudicam as licitantes e o interesse coletivo.” (ZANOTELLO, 2008, p. 99).

2) **Da Competitividade** – O princípio da competitividade, é mais evidente na modalidade do pregão, pois, de acordo com Andrade (2012), “na fase de lances por exemplo, estabelecidas pela Lei Federal nº 10.520/02, todo o procedimento fica mais competitivo, no sentido de atender tanto o proponente como o órgão responsável pela licitação.” (ANDRADE, 2012, p. 20). Nesses termos, Zanotello (2008) afirma que “O pregão é uma modalidade de licitação que, por suas características, torna-se um dos procedimentos licitatórios mais competitivos:” Ainda segundo esse autor, “Fraudes e conluio excluem a existência do princípio de competitividade e fazem com que a licitação resulte frustrada.” (ZANOTELLO, 2008, p. 99).

3) **Da Proporcionalidade** – Segundo Andrade (2012), “Em muitos casos, não existem regras claramente definidas nas leis que regem o procedimento licitatório; então, deve-se buscar apoio em outros princípios, no sentido de consubstanciar a decisão a ser tomada.” (ANDRADE, 2012, p. 20).

Segundo Bittencourt (2010), outros princípios, que não foram elencados, deve ser considerados pelo Poder Público, pois dotam os procedimentos licitatórios com clareza e transparência, tendo como primordial importância a manutenção da ordem jurídica. (BITTENCOURT, 2010, p. 76).

#### 2.2.4 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência que o Decreto nº 5.450/05, de 31 de maio de 2005, em seu artigo 5º, surgiu em decorrência da Reforma Administrativa Brasileira, que teve início no ano de 1995, e que preconizou a qualidade do serviço público prestado ao cidadão. Segundo Andrade (2012), “Esse princípio trazido com a Emenda Constitucional nº 19/98. Cobra, dos gestores públicos, maior eficiência na aplicação das verbas que são confiadas à sua administração por meio dos tributos pagos pela sociedade.” (ANDRADE, 2012, p. 19).

## 2.3. OS ATORES NO PREGÃO

Santana (2014) utilizou a expressão de “atores”, para denominar a questão instrumental humano que é empregado no pregão, pois, cada qual possui um dado *script* (papel) a desempenhar no interior do procedimento (SANTANA, 2014, p. 118).

Dentro desse contexto, Santana (2014), ainda salienta que é muito importante que todos os envolvidos no processo licitatório, conheçam os atos e procedimentos praticados, pois isso evitaria o constante vai e vem do processo (*efeito sanfona*). (SANTANA, 2014, p. 154). Sendo assim, esse mesmo autor, diz o seguinte:

A afirmação é inversa da realidade e pode beirar o absurdo aos olhos de muitos. É que – na prática – o procedimento passa de mão em mão e, quando muito, mal se sabe o que dele é feito na mesa do colega de trabalho. É a infeliz realidade cartesiana e compartimentalizada da Administração Pública. Mas sempre propomos a visão sistêmica do procedimento, obtível a partir de capacitações múltiplas e não setoriais. (SANTANA, 2014, p. 154).

### 2.3.1. AUTORIDADE COMPETENTE

A expressão autoridade competente, de acordo com Bittencourt (2010), “tem suscitado dúvidas entre os aplicadores da Lei nº 8.666/1993, posto que há sua menção nos art. 7º, parágrafo 1º, e em outros dispositivos, algumas vezes designado autoridades diferentes (além de, em outras passagens, mencionar o diploma a expressão “autoridade superior”, confundindo sobremaneira o aplicador da norma).” (BITTENCOURT, 2010, p. 91, grifo do autor).

- **Atribuições da autoridade competente**

Nos termos do artigo 8º do Decreto nº 5.450/05, a autoridade competente possui as atribuições especificadas da seguinte maneira:

Art. 8º [...]

- I – designar e solicitar, junto ao provedor do sistema, o credenciamento do pregoeiro e dos componentes da equipe de apoio;
- II – indicar o provedor do sistema;
- III – determinar a abertura do processo licitatório;
- IV – decidir os recursos contra atos do pregoeiro quando este mantiver sua decisão;
- V – adjudicar o objeto da licitação, quando houver recurso;

VI – homologar o resultado da licitação; e  
 VII – celebrar o contrato.  
 (BRASIL, Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, D.O.U. de 01 de junho de 2005, p. 5).

- 1) Aprovar o termo de referência;
- 2) Apresentar a justificativa da necessidade da contratação;
- 3) Definir as exigências de habilitação e as sanções aplicáveis;
- 4) Designar e solicitar, junto ao provedor do sistema, o credenciamento do pregoeiro e dos componentes da equipe de apoio;
- 5) Indicar o provedor do sistema;
- 6) Determinar a abertura do processo licitatório;
- 7) Adjudicar o objeto da licitação, quando houver recurso
- 8) Homologar o resultado da licitação

### 2.3.2. PREGOEIRO

O Pregoeiro segundo Santana (2014), “[...] é o servidor responsável pela sessão de julgamento, até o momento da adjudicação ao vencedor, do objeto licitado.” (SANTANA, 2014, p.119). Coelho Motta (2011), refere-se ao pregoeiro dizendo que “É de se observar que o servidor responsável pelo importante papel de pregoeiro deverá ter, realmente, qualificações para tal. [...] Ser conhecedor das leis é apenas um dos itens a serem preenchidos.” (COELHO MOTTA, 2011, p. 910 e 911). Ainda nesse contexto, esse mesmo autor diz que “Ao pregoeiro foi dado o encargo de tomar decisões rápidas e firmes ao longo da sessão pública do pregão.” (COELHO MOTTA, 2011, p. 911).

#### 2.3.2.1. PERFIS DO PREGOEIRO

Santana (2014) ressalta que na designação do pregoeiro, deve-se levar em conta o *perfil* individual, ou seja, a maneira de ser do servidor. (SANTANA, 2014, p.122). Esse autor ainda destaca algumas habilidades que devem constar no perfil do pregoeiro, da seguinte forma:

- a) habilidades correlatas ao ato de decidir:

- serenidade;
- objetividade;
- persuasão;
- organização;
- respeito ao formalismo do procedimento;
- domínio emocional (autocontrole, segurança) e do ambiente (liderança).

b) habilidades relativas ao “negocial”:

- agilidade;
- persuasão;
- domínio da realidade mercadológica e da realidade interna.

c) qualidade (voltadas para as do *tipo* morais):

- honestidade;
- integridade;
- ética;
- sinceridade;
- responsabilidade;
- competência; e
- pontualidade.

(IDEM, 2014, p. 123, 124, grifo do autor)

Neste contexto Santana (2014) afirma que:

Haverá servidores que parecerão “terem nascidos” para o exercício das funções de pregoeiro, com *habilidades natas*, o que não demandará esforço da autoridade superior na conclusão acerca da designação deste servidor. Por outro lado, haverá outros que, mesmo não possuidores de todas as qualidades necessárias no perfil do pregoeiro, têm propensão ao desenvolvimento das mesmas (qualidades), as quais podem por ele ser desenvolvidas na capacitação, no decorrer do exercício das funções de pregoeiro e nos cursos de aperfeiçoamento. Podemos dizer que estes servidores têm *habilidades inatas*, isto é, *adquiridas*, uma vez levados ao contato com a função de pregoeiro. (SANTANA, 2014, p. 123, grifos do autor).

Na ocasião da nomeação do administrador público que irá desempenhar a função de pregoeiro pela autoridade competente, deverá essa, amparar sua decisão, em observações realizadas nas condutas e perfis de servidores em seus ambientes de trabalho, principalmente no que se refere à idoneidade no exercício das funções de pregoeiro, pois esse fator é de suma importância, haja vista que, de acordo com

Santana (2014), “[...] não se concebe imaginar que o pregão se resume num simples monitoramento (presencial ou virtual) de “quem oferece por menos”.” (SANTANA, 2014, p.122 e 123).

### 2.3.2.2. ATRIBUIÇÕES DO PREGOEIRO

Nos termos do art. 11 do Decreto nº 5.450/2005, as atribuições do pregoeiro, aos quais estão elencadas do inciso I ao XI, são as seguintes:

- I – Coordenar o processo licitatório;
- II – Receber, examinar e decidir as impugnações e consultas ao edital, apoiado pelo setor responsável pela sua elaboração;
- III – Conduzir a sessão pública na internet;
- IV – Verificar a conformidade da proposta com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;
- V – Dirigir a etapa de lances;
- VI – Verificar e julgar as condições de habilitação;
- VII – Receber, examinar e decidir os recursos, encaminhando à autoridade competente quando mantiver sua decisão;
- VIII – Indicar o vencedor do certame;
- IX – Adjudicar o objeto, quando não houver recurso;
- X – Conduzir os trabalhos da equipe de apoio;
- XI – Encaminhar o processo devidamente instruído à autoridade superior e propor a homologação.

Santana (2014) apresenta no quadro 10, as atribuições pertinentes ao pregoeiro da seguinte forma:

**Quadro 10: Atribuições pertinentes (ou legais) do pregoeiro (atividades principais)**

<b>PREGÃO PRESENCIAL</b>	<b>PREGÃO ELETRÔNICO</b>
Abertura da sessão. Fazer o credenciamento dos interessados.	O credenciamento é feito perante o gestor do sistema.
Recebimento das propostas e documentos de habilitação na sessão pública.	O sistema se incumbem do recebimento das propostas e de sua manutenção sob sigilo até a respectiva abertura.
Abertura dos “envelopes proposta” e verificação da conformidade destas com os requisitos do edital.	Abertura e análise das propostas lançadas pelos interessados no sistema (verificação de conformidade).

<b>PREGÃO PRESENCIAL</b>	<b>PREGÃO ELETRÔNICO</b>
Classificação/desclassificação das propostas.	Classificação/desclassificação das propostas
Condução da etapa de lances: participação ativa, estímulo à oferta, orientação na elaboração da disputa, coordenação da sessão, decisão quanto ao encerramento da sessão, que, no geral, ocorre a cessação pelos licitantes da oferta de lances.	Abertura da sessão (disputa por lances). Estímulo à disputa através do envio de mensagens. Decisão quanto ao início do tempo randômico (ou aleatório).
Aplicação da LC nº 123/06, quando couber. Possibilidade de negociação com o licitante que ofertou a melhor proposta, em época oportuna.	Aplicação da LC nº 123/06, se o caso. Possibilidade de negociação como licitante que ofertou a melhor proposta.
Aceitabilidade do menor (melhor) lance – decisão motivada.	Aceitabilidade do menor (melhor) lance – decisão motivada para não aceitabilidade.
Verificação do atendimento às exigências habilitatórias pela abertura do “envelope habilitação” e/ou conferência em cadastros ou sites oficiais, de acordo com o edital. Aplicação da LC nº 123/06, se o caso.	Verificação do atendimento às exigências habilitatórias pela análise de documentos enviados através de fax, ou conferência em cadastros internos ou por meio eletrônico. Aplicação da LC nº 123/06, se o caso.
Decisão quanto à habilitação/inabilitação.	Decisão quanto à habilitação/inabilitação
Após habilitação, declarar vencedor e dar oportunidade para impugnação de recursos. Juízo de (in)aceitabilidade do recurso. Resumir e mandar reduzir a termo a impugnação de cada interessado ou a motivação do não conhecimento do recurso. Juízo de retratação.	Após habilitação, declarar vencedor e dar oportunidade para impugnação de recursos. Juízo de (in)aceitabilidade do recurso. Motivação do não conhecimento do recurso. Juízo de retratação.
Se não houver recurso, adjudicação do objeto ao vencedor.	Se não houver recurso, adjudicação do objeto ao vencedor.
Leitura da ata redigida pela equipe de apoio mediante orientação do pregoeiro, colheita de assinatura dos presentes; assinatura da ata.	Geração da ata; além das informações já inseridas pelo sistema, inserção das que entender necessárias. Publicação da ata.
Remessa dos autos do processo à autoridade superior para homologação.	Remessa dos autos à autoridade para homologação.

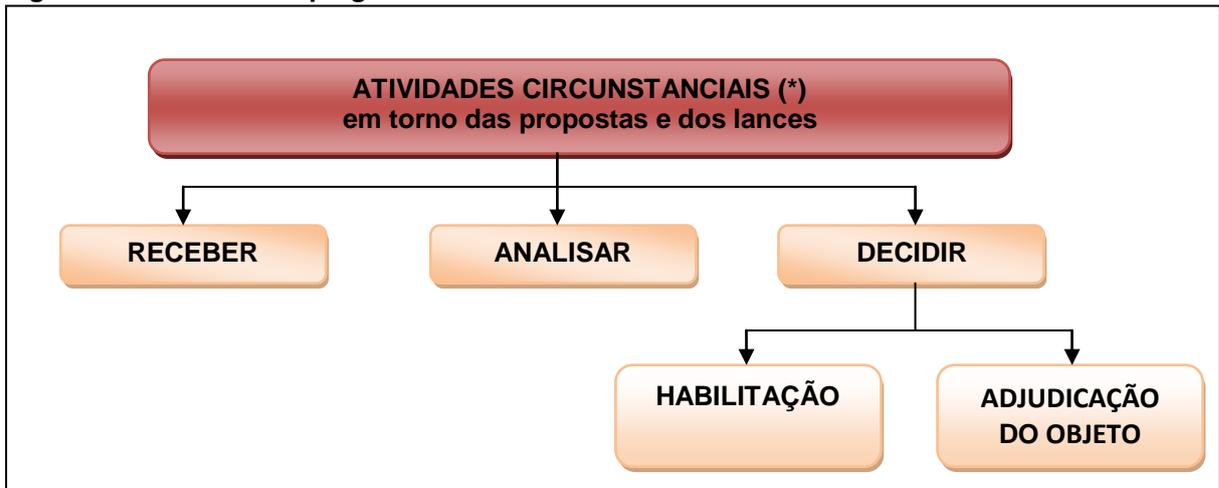
Fonte: Santana (2014, p. 126)

Sobre as atribuições do pregoeiro, Santana (2014), ressalta o seguinte:

[...] ao realizar estas tarefas citadas há infringência à legalidade, posto que a Lei Geral do Pregão, nº 10.520/02, reservou à autoridade superior as atribuições supracitadas. Desta forma, se a autoridade superior deixa a cargo do pregoeiro as incumbências que pela lei pertencem àquela e não a este, fatalmente se cria ao pregoeiro um campo de atribuições impertinentes, gerando os efeitos perniciosos por nós já comentados. (SANTANA, 2014, p. 128).

Dentro do foi visto, o esquema da figura 6, representa o núcleo das funções reservadas ao pregoeiro, residida na sessão pública de julgamento:

**Figura 6: Atividades do pregoeiro**



(\*) O autor refere-se às atividades circunstanciais que integram as atribuições peculiares do pregoeiro, a depender da forma do pregão (presencial ou eletrônico).  
Fonte: Santana (2014, p. 129).

#### 2.4. IMPUGNAÇÃO DO EDITAL

Segundo Santana (2014), a impugnação pode ser definida como “[...] ato pelo qual qualquer pessoa, licitante ou não, provoca a revisão do ato convocatório por parte da Administração Pública. É ato de controle de legalidade do edital.” (SANTANA, 2014, p. 223).

Sobre os procedimentos a serem realizados, estão estipulados no art. 18 do Decreto nº 5.450/05, da seguinte maneira:

Art. 18 Até dois dias úteis antes da data fixada para abertura da sessão pública, qualquer pessoa poderá impugnar o ato convocatório do pregão, na forma eletrônica.

§ 1º Caberá ao pregoeiro, auxiliado pelo setor responsável pela elaboração do edital, decidir sobre a impugnação no prazo de até vinte e quatro horas.

§ 2º Acolhida a impugnação contra o ato convocatório, será definida e publicada nova data para realização do certame. (BRASIL, Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, D.O.U. de 01 de junho de 2005, p. 5).

De acordo com Bittencourt (2010), a responsabilidade de resposta à impugnação é da Administração, cabendo ao pregoeiro à mera divulgação da decisão, o que não ocorre na prática, tendo o pregoeiro executado essa tarefa. (BITTENCOURT, 2010, p. 163). No que diz respeito, a impugnação no pregão eletrônico, Peixoto (2002) apud Bittencourt (2010), “chama a atenção para o fato de esse procedimento não ser acompanhado por todos os sistemas, [...] a impugnação

é realizada na forma impressa, e mais, com a exigência, no instrumento convocatório, de protocolização.” (PEIXOTO 2002 *apud* BITTENCOURT, 2010, p. 162).

Coelho Motta (2011), manifesta-se em relação à impugnação do edital da seguinte forma:

Embora tal faculdade não tenha figurado expressamente no texto da Lei, o regulamento federal houve por bem sanar a falha: a impugnação, no pregão presencial, figura no Decreto 3.555/00, art.12, no pregão eletrônico, veja-se o Decreto 5.450/05, art. 18. A nosso ver, aplica-se, no que couber, o art. 41 da Lei 8.666/93. (COELHO MOTTA, 2011, p. 924).

Neste contexto, Coelho Motta (2011), ainda salienta que os interessados deverão solicitar no mesmo prazo da impugnação os esclarecimentos e providências, que são necessárias a propósito do edital. (COELHO MOTTA, 2011, p. 925).

### 3. MÉTODO DE PESQUISA

Nessa sessão, serão apresentadas todas as ações desenvolvidas dentro dos métodos de pesquisa, com a finalidade de atingir os objetivos propostos do presente trabalho.

#### 3.1. Enquadramento da Pesquisa

O presente projeto de pesquisa de acordo com o seu objetivo classificou-se como exploratória, “têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses” (GIL, 2002, p. 41), o que torna tanto sua execução como o planejamento bastante flexível, permitindo variados conceitos do caso em estudo.

Assim, o presente trabalho, conforme apresentado anteriormente tem a finalidade identificar as dificuldades encontrado no processo de elaboração de edital, na modalidade de licitação pregão eletrônico, para tanto se utilizou as seguintes abordagens:

**Quanto aos objetivos:** pesquisa descritiva, pois, descreve as características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis, sendo sua principal característica a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, como questionários e observação sistêmica.

**Quanto às técnicas:** estudo de caso, pois busca retratar a realidade de forma completa e profunda, revelando a multiplicidade de situações, partindo de pressupostos teóricos iniciais.

**Quanto à natureza:** abordagem qualitativa, pois permite ao pesquisador se aprofundar no estudo do fenômeno ao mesmo tempo em que tem o ambiente natural como fonte direta para a coleta de dados.

#### 3.2. Contextualização da Pesquisa

Para a contextualização da presente pesquisa, será analisada a realidade de três organizações públicas, sendo duas da esfera municipal e um da esfera federal.

O Setor de Compras da Secretaria de Governo do município de Alegrete-RS, é o primeiro órgão, sendo responsável pela execução das ações de governo, em que são envolvidas atividades de aquisições e contratações de serviços para o município, garantindo desse modo, as atividades desempenhadas por outras secretarias no município para tender uma população de aproximadamente 78 mil habitantes. O segundo órgão, ao qual se procedeu a pesquisa foi a Secretaria da Fazenda da cidade de Quaraí-RS, onde também as licitações são centralizadas. Com um volume menor de licitações, pois o município é três vezes menor em população em relação a Alegrete-RS, e conseqüentemente com recursos mais limitados, pois os gastos também são menores, mas todavia, procurou-se buscar todo o conhecimento e experiência necessária e relevante para o desenvolvimento da pesquisa. O terceiro e último órgão a ser pesquisado, é o Setor de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC), do 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado (5ºRCMec), organização militar do Exército Brasileiro, localizado no município de Quaraí-RS, sendo este o único órgão federal envolvido na pesquisa, com um efetivo de aproximadamente quinhentos militares, realiza frequentemente licitações, utiliza o pregão eletrônico para a aquisição dos mais variados itens, tendo em vista a manutenção da vida vegetativa dessa organização.

### 3.3. Operacionalização da Pesquisa

O estudo foi baseado na coleta de dados com a aplicação de entrevistas semiestruturadas, em funcionários públicos que possuem conhecimento, experiência e responsabilidades sobre procedimentos referentes ao assunto da pesquisa. De posse dos dados levantados, foram procedidas análises, onde procurou-se convergir essas informações coletadas com todo o embasamento teórico reunido.

#### 3.3.1. Coleta de Dados:

Com base nos procedimentos técnicos realizados com o apoio de materiais já existentes, como livros e artigos científicos, sendo que “a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma

gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente” (GIL, 2002, p. 45), foi possível compreender os procedimentos iniciais na preparação e elaboração de um edital de licitação.

A coleta de dados foi baseada na técnica de análise qualitativa, através da realização de entrevistas semiestruturadas com funcionários de órgãos públicos que realizam suas aquisições de bens comuns e serviços através de licitações e contratos, buscando uma compreensão da realidade a partir da descrição dos dados coletados, qualificando os mesmos através da situação estudada, focalizando a realidade da Administração Pública de forma complexa e contextualizada.

As questões, que foram feitas com o intuito de obter informações necessárias para subsidiar a análise da realidade, se encontram no Formulário de Entrevista, no Apêndice A do presente trabalho.

A entrevista semiestruturada para Triviños (1994), “é a que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida adicionam-se a uma grande quantidade de interrogativas, fruto de novas hipóteses que surgem no transcorrer da entrevista.” (TRIVIÑOS, 1994, p. 146)

As entrevistas foram realizadas entre os dias 22 a 30 de abril nos funcionários envolvidos na elaboração de editais, ao qual foram autorizadas pelos diretores das organizações envolvidas, tendo em vista a solicitação feita através de ofícios expedidos em 17 de abril do corrente ano.

Após esta caracterização procedeu-se a coleta de dados sobre a percepção dos referidos funcionários em relação a alguns aspectos inerentes ao processo de elaboração de editais, a luz da legislação vigente e sob a visão dos autores pesquisados, onde as variáveis foram agrupadas por categorias que possibilitaram uma análise; no instrumento de coleta de dados, construídos para esta pesquisa, foram utilizados vinte e duas perguntas, que forçaram o pesquisado a expressar a sua visão sobre o assunto.

### 3.3.2. Procedimento de análise

Os procedimentos de análise dos dados procuraram levantar as dificuldades encontradas nos processos de elaboração dos editais, relacionando as informações coletadas, com o embasamento teórico reunido no capítulo 2 desse trabalho.

A análise do conteúdo se deu em um primeiro momento, em cima do conteúdo textual reunido, através das pesquisas bibliográficas realizadas sobre o assunto, sendo utilizado como suporte teórico e dando embasamento para todo o processo de pesquisa. As transcrições e registros obtidos das entrevistas procedidas dentro do ambiente de trabalho, com a finalidade de permitir uma melhor contextualização, por meio da observação da realidade dos procedimentos realizados para a elaboração dos editais de licitação, foram relacionados com o conteúdo textual, procurando convergir os dados coletados com a base teórica. Os dados coletados foram organizados e logo após analisados, onde procurou-se emitir e analisar cada variável da pesquisa com clareza e transparência, visando uma melhor visualização e assimilação dos dados coletados.

## 4. ANÁLISE DE RESULTADOS

Nessa seção, serão apresentadas as análises realizadas com base nos dados obtidos através da aplicação de entrevistas, realizadas no mês de abril do presente ano, em funcionários de organizações públicas civis e militares, com o intuito de identificar as dificuldades encontradas no processo de elaboração de editais de licitação.

### 4.1. Análise sobre a utilização da modalidade pregão eletrônico

O pregão eletrônico foi regulamentado pelo Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005, ao qual possibilitou o surgimento de uma nova ferramenta regulamentar, com a finalidade de detalhar e adaptar melhor a Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, que instituiu o pregão na forma presencial, pois até então esta lei vinha apresentando dificuldades de interpretação, o que acabava afastando os executores da sua prática rotineira (BITTENCOURT, 2010, p.23). Sobre aspectos positivos dessa modalidade, Bittencourt (2010), destaca ainda:

Além da etapa de lances, o pregão trouxe em seu bojo outra inovação que alterou a sistemática convencional de licitar: a inversão de fases, julgando-se inicialmente as propostas de preços, para só depois verificar-se a habilitação (e somente do licitante vencedor). Tal alteração reduziu em muito o fator que mais contribui para a morosidade nas competições licitatórias tradicionais: os recursos administrativos. (BITTENCOURT, 2010, p.21).

Nesse contexto, os funcionários públicos civis e militares entrevistados, integrantes das Prefeituras Municipais de Alegrete-RS e Quaraí-RS, e do 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado, em sua totalidade, manifestaram a modalidade pregão eletrônico como a mais utilizada, sendo apontado como vantagens o aumento da competitividade, pois, com a utilização das novas tecnologias de informação, principalmente da internet, que proporcionou a participação no certame, de qualquer, empresa âmbito nacional e a agilidade com que o processo se desenvolve. De acordo com esse aspecto, da agilidade nas contratações públicas, Bittencourt (2010), ressalta que “enquanto uma licitação nas modalidades tradicionais tramita, em média, por três meses, o pregão concluí-se, normalmente, em duas semanas.” (BITTENCOURT, 2010, p.21).

Segundo o funcionário Y, do 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado (5ºRCMec) e o funcionário X, da Prefeitura Municipal de Alegrete-RS, o prazo de utilização da ata de registro de preço em até doze meses e a possibilidade de prever uma quantidade maior de bens comuns a serem adquiridos, visando atender as necessidades da organização pública, dentro desse prazo e sem o compromisso da compra, são os grandes diferenciais dessa modalidade.

No questionamento onde buscou-se verificar a existência da adoção da prática conhecida como “carona” em licitações de outros órgãos ou a utilização do Sistema de Registro de preço, em consequência das dificuldades encontradas na elaboração de editais, o administrador Y, do 5º RCMec, manifestou em seu depoimento, que em muitas ocasiões, essas alternativas são adotadas, não por causa da capacitação do pessoal, mas pela demora do parecer da assessoria jurídica, referente a minuta do edital, e que a opção para a realização de um novo processo licitatório, acarretaria a perda de créditos, devido ao prazo estipulado para tal. Sobre essa questão do parecer jurídico, Bittencourt (2010), diz que “Todavia, apesar de emissão obrigatória, o parecer não necessariamente deverá ser seguido pela Administração.” (BITTENCOURT, 2010 p.97). Nesse sentido, esse autor ainda ressalta que “o descumprimento da regra do parágrafo único não nulifica o procedimento se o edital ou procedimento não possuía vício [...]” (IDEM, 2010, p. 97). Seguente esse contexto, Ferraz (2001) *apud* Bittencourt (2010), refere-se sobre essa matéria da seguinte maneira:

Devemos lembrar, no entanto, que o parecer é peça obrigatória do procedimento. Embora sua ausência não gere nulidade daquele, seu conteúdo tem papel relevante, pois orienta o administrador, conferindo base jurídica ao edital. A ausência ou deficiência de regras claras a propósito da atuação do assessor jurídico tem, não raro, repercussões negativas de toda ordem [...] (FERRAZ (2001) *apud* BITTENCOURT, 2010, p. 99).

Segundo Santana (2006) *apud* Bittencourt (2010), diz que em conformidade com o disposto no § 2º do art. 42 da Lei nº 9.784/99, que estabelece que:

[...] se um parecer obrigatório e não vinculante deixar de ser emitido no prazo fixado (o caput do artigo determina o prazo máximo de 15 dias), o processo poderá ter prosseguimento e ser decidido com sua dispensa, sem prejuízo da responsabilidade de quem se omitiu no atendimento:

Seja como for, o parecer do assessor jurídico, entretanto, via de regra, não tem caráter vinculativo, não estando a Administração Pública obrigada a segui-lo, desde que tenha respaldo legal. Tanto é verdade, que, se o assessor jurídico não respeitar o prazo fixado no caput do artigo 42, deve a autoridade superior, valer-se do disposto no § 2º do mesmo artigo, e dar

prosseguimento ao certame. A não vinculação do parecer jurídico explica-se pelo fato de que o mencionado documento é opinião técnica, que visa nortear o administrador público na escolha da melhor conduta (SANTANA (2006) *apud* BITTENCOURT, 2010, p. 99).

Esse é um dado muito relevante, pois, conforme a pesquisa realizada, verificou-se que em muitas situações, deixou-se de escolher uma melhor opção para aquisição de bens comuns, sendo adotados procedimentos, que deixaram de ser realizados por falta de conhecimento, tanto normativo, contido na legislação vigente, quanto no aspecto jurídico, ao qual dá respaldo para a adoção de tais procedimentos.

#### 4.2. Análise sobre o processo de elaboração do edital de licitação

De acordo com o funcionário X, da Prefeitura Municipal de Quaraí-RS, a fase do pregão eletrônico que apresenta maior dificuldade é a fase inicial ou preparatória, pois é nessa fase que serão estabelecidos procedimentos e definido o objeto a ser licitado, pois os preceitos básicos estabelecidos nessa fase, balizarão todos os passos a serem dados para a realização das fases seguintes. Esse aspecto também foi ressaltado pelo funcionário X, da Prefeitura Municipal de Alegrete-RS.

Na questão onde procurou-se verificar quanto a utilização de modelos de editais nas licitações, foi possível constatar, que a maioria dos funcionários públicos entrevistados, utilizam modelos de editais, principalmente aqueles que são disponibilizados nas páginas das assessorias jurídicas na internet, como as páginas da Advocacia-Geral da União e da Consultoria Jurídica da União. Conforme afirmado pelo administrador Y, do 5º RCMec, essa prática é comum, sendo que os modelos utilizados, estão sempre sendo atualizados.

Sobre essa questão, Andrade (2012), alerta para a seguinte questão:

[...] chamando-se a atenção para o fato de que se tratam de modelos, que devem ser ajustados ao caso concreto, ressaltando o cuidado que se deve dispensar às facilidades, que podem levar a erros, às vezes, irreversíveis. Assim devemos ter todo o cuidado quando copiamos e colamos arquivos para que não sejamos surpreendidos com dispositivos nos editais que não tem relação com o objeto a ser licitado. (ANDRADE, 2012,p.71).

Ainda neste contexto, o funcionário Z, do 5º RCMec, menciona sobre o cuidado que se deve ter, em relação a utilização de modelos de editais, pois pode

ocorrer de se utilizar um modelo, ao qual já tenha sido alvo de impugnação, e com isso infringindo nos mesmos erros.

#### 4.3. Análise sobre a importância da descrição do objeto da licitação no processo licitatório e a influência na elaboração do edital

De acordo com Santana, Camarão e Chrispim (2014), se a especificação do objeto for excessivamente detalhada acaba restringindo o processo licitatório, ou então, direcionar o certame, representando assim não só um ato ilícito, mas também a prática de um tipo penal. (SANTANA, camarão e CHRISPIM, 2014, p.49). Esse autor ainda discorre que, por outro lado, a descrição muito aberta pode:

[...] ser a origem de todo o tipo de equívoco e problema que circunda uma contratação, ou até mesmo a porta de entrada para contratados de má-fé e de inúmeras atitudes (praticadas por agentes da Administração ou por terceiros) lesivas ao erário, tais como: medições propositalmente malfeitas, superfaturamento, fornecimento de bens ou serviços de baixíssima qualidade a custos desproporcionais ao benefício recebido. (SANTANA, camarão E CHRISPIM, 2014, p. 49)

Dada a importância da descrição do objeto a ser licitado, procurou identificar quem é o funcionário responsável por essa tarefa que é de suma importância para o sucesso da licitação. No que se refere ao questionamento para a obtenção de tal dado, foi verificado um grande divergência nas respostas. Isso se deve devido a legislação não especificar de maneira clara, quem deverá ser o responsável por essa descrição. O administrador X, da Prefeitura Municipal de Quaraí-RS, respondeu que o responsável pela descrição de objeto é o próprio pregoeiro, tendo como base as descrições contidas no memorando de solicitação da aquisição. Sendo assim, ao ser analisado esse aspecto, Santana (2014), discorre sobre as atribuições inerentes ao pregoeiro, e faz menção ao que denomina como atribuições “impertinentes”, as tarefas que são incumbidas ao pregoeiro, devido não serem delimitada pelas normas regentes do procedimento licitatório, que acabam causando acúmulo indevido de tarefas a somente um servidor. (SANTANA, 2014, p. 128). Esse autor exemplifica essas atribuições impertinentes, da seguinte forma: a elaboração de editais; a especificação do objeto; a parametrização dos critérios objetivos de julgamento das

propostas; fixação de exigências para a habilitação; a convocação do adjudicatário para firmar contrato, entre outras (IDEM, 2014, p. 128).

O funcionário X, da Prefeitura Municipal de Alegrete-RS, alegou que o responsável pela descrição do objeto é o próprio requisitante. Sobre esse procedimento, Santana, Camarão e Chrispim (2014), mencionam que o Decreto nº 3.555/00, aponta como uma medida saudável, nos termos do art. 8º, III, “a”, a definição do objeto, dentro da preparação do certame, seja de acordo com “[...] o Termo de Referência elaborado pelo requisitante, em conjunto com a área de compras [...]” (SANTANA, CAMARÃO E CHRISPIM, 2012, p. 122). Ainda sobre esse aspecto, esses autores afirmam o seguinte:

[...] o comportamento de trabalho em equipe e o compromisso conjunto da área requisitante e da área de compras para a especificação do objeto e pesquisa de mercado são atitudes recomendáveis na fase preparatória de todas as modalidades licitatórias e, inclusive, de compra direta. Assim dizemos porque nem sempre o “requisitante” detém as informações (e o conhecimento técnico) necessárias e suficientes à formatação do documento final (o Termo de Referência). (IDEM, 2012, p.123).

Também foi possível verificar no questionamento em se buscou conferir a composição da equipe de apoio, que essas, geralmente são as mesmas, mesmo havendo anualmente, um rodízio nas funções desempenhadas, a composição é sempre a mesma. Sobre isso, Andrade (2012), diz que a Lei nº 8.666/93, em seu artigo 51, estipula que as comissões de licitação devem ter no mínimo três membros, sendo dois pertencentes do quadro permanente da organização, com investidura de até um ano. No caso da modalidade pregão, não existe prazo determinado em lei específica, devendo assim seguir os moldes das comissões, pois a lei do pregão menciona que o que não estiver estipulado, deve ser aplicado às regras da Lei nº 8.666/93 (ANDRADE 2012, p. 53 e 54).

Nesse aspecto, é interessante verificar o que diz Arídio Silva, Araújo Ribeiro e Luiz Rodrigues (2002) apud Bittencourt (2010), a respeito das equipes de apoio:

É também desejável a participação na equipe de apoio, servidores da área ou unidade administrativa responsável pela especificação dos produtos ou serviços a serem licitados. O conhecimento especializado do objeto da licitação é necessário para o exame de aceitabilidade das propostas, face às especificações contidas no edital. (SILVA; RIBEIRO; RODRIGUES (2002) apud BITTENCOURT, 2010, p. 103).

Ainda sobre esse assunto, Scarpinella (2003), ressalta que “Quem tem o conhecimento específico do que está sendo licitado deve participar como membro da equipe de apoio, auxiliando o pregoeiro em suas decisões.” (SCARPINELLA, 2003, p.103).

#### 4.4. Análise sobre a legislação pertinente a licitação

No tocante a legislação, os dados levantados refletem certa divergência por parte dos entrevistados, a respeito da clareza das normas que regulamentam as licitações de modo geral e principalmente o que se refere ao pregão eletrônico.

De acordo com o funcionário X, do 5º RCMec, a legislação não é clara, pois deixa margem para interpretações diferentes. Nesse contexto, Coelho Motta (2011, p. 14), diz que “a licitação representa um termômetro da Administração [...]. Além disso, é uma manifestação fática do emprego regular do dinheiro público [...]” (COELHO MOTTA, 2011, p.14). Esse autor ainda afirma que “[...] a eficácia do procedimento licitatório nem sempre é alcançado [...]”, citando como exemplos dessa deficiência, processos improvisados, atribulados, viciosos – projetos incompletos, editais dirigidos. (IDEM, 2011, p.14).

O funcionário X, da Prefeitura Municipal de Alegrete, afirma em seu depoimento que a legislação necessita de adequações. Nesse sentido, Coelho Motta (2011) diz que muitos atribuem a responsabilidade da ocorrência de problemas às deficiências da própria lei, sendo realizadas propostas para a revisão da Lei, e que “A Lei Nacional de Licitação deve ser aplicada e operacionalizada como competência, pois a simples alteração legislativa não eliminará comportamentos indesejáveis.” (COELHO MOTTA, 2011, p. 14 e 15).

Outro aspecto observado, onde procurou-se relacionar a falta de conhecimento da legislação com as dificuldades encontradas no processo licitatório, em que o administrador Z, do 5º RCMec, referiu-se em seu depoimento que as dificuldades aparecem por falta de conhecimento da legislação. Sendo assim, Coelho Motta (2011), diz que *o gerenciamento ineficaz do processo licitatório* é uma patologia frequentemente vistas nas organizações públicas brasileiras, e que “As deficiências técnicas e instrumentais, pessoal inadequado, inexperiência, estruturas organizacionais pesadas e limitativas, estrutura de autoridade mal definida,

atribuições e tarefas mal definidas [...] envolvem a *má leitura* administrativa da lei.” (COELHO MOTTA, 2011, p. 16, grifos do autor).

Onde buscou-se verificar a importância que é atribuída aos princípios básicos que envolvem os atos da Administração Pública a que estão relacionados, ficou constatado, na unanimidade das respostas obtidas dos entrevistados das organizações envolvidas na pesquisa, no sentido de que, a prática desses princípios é de suma importância nos processos licitatório, sendo que a inobservância desse item pode acarretar a ilegalidade do processo licitatório.

#### 4.5. Análise sobre as tentativas de impugnação dos editais

Referente aos pedidos de impugnação, o funcionário X, da Prefeitura de Alegrete-RS, alegou que muito desses pedidos feitos pelos licitantes tem caráter protelatório, visando atrasar o certame, para ganhar tempo para regularização fiscal, ou também com um propósito de obter vantagem, procurando desclassificar um concorrente que é considerado forte. Outro aspecto interessante foi o comentário em que o Funcionário X, da Prefeitura Municipal de Quaraí-RS, mencionou que a descrição do objeto a ser licitado, estava direcionando para uma marca. A respeito da especificação de marca, Zanotello (2008) diz que tem que se cuidar para não direcionar a licitação para determinado fornecedor. A especificação de um objeto que acabe restringindo os fornecedores, também deve ser evitada, tendo em vista a limitação da concorrência dos fornecedores no certame.

## 5. DISCUSSÕES FINAIS

A dinâmica de cada processo, que é determinada pelo tipo de objeto a ser adquirido, também é um fator que influenciou na pesquisa, sendo específico de cada licitação. Desse ponto em diante, o estudo foi direcionado, procurando realizar um mapeamento, identificação das dificuldades que os funcionários de organizações encontram no processo de elaboração de editais.

Procurando retratar os fatos de acordo com a realidade, foi utilizado como metodologia, o estudo de caso, de caráter qualitativo-descritivo, onde foram preliminarmente, realizados os estudos dos aspectos relevantes à legislação e procedimentos adotados, pertinentes aos processos licitatórios, particularmente no que se refere à fase inicial ou preparatória, e para complementar, foi realizada uma pesquisa de campo, onde foram abordados aspectos que convergissem ou divergissem do conteúdo bibliográfico pesquisado visando o embasamento teórico.

Acredita-se ainda que o objetivo principal dessa pesquisa foi alcançado, uma vez que pode-se chegar a uma conclusão, devido aos dados coletados com a colaboração de forma significativa dos entrevistados, onde foi possível, identificar dificuldades e deficiências na elaboração de editais. Os objetivos específicos, também foram atingidos, tendo em vista que foram reunidos no referencial teórico os elementos necessários para auxiliar e facilitar o processo de elaboração de um edital foi identificado os principais e comuns elementos em um edital, e foram elencados os principais procedimentos a serem adotados na elaboração do edital.

No que diz respeito às dificuldades encontradas na elaboração dos editais de licitação, foram constatados, que muitos dos funcionários das organizações participantes, utilizam frequentemente, modelos de editais disponibilizados em páginas da internet de diversas entidades que prestam assessoria jurídica, como a Consultoria Jurídica da União e Advocacia-Geral da União, ou utilizam até mesmo, editais de licitações anteriores, que foram utilizados na própria organização. A utilização de modelos acaba deixando a legislação, na maioria das vezes, em segundo plano, sendo que muitos autores como Zanotello (2008) e Andrade (2010), ressaltam a importância da revisão da legislação para que o objetivo de todo o processo seja atingido com êxito. Outro aspecto que foi evidenciado, em relação à utilização de modelos de editais, é a questão de que esses modelos podem conter

erros, ou inadequações, possibilitando o comprometimento de todo o processo licitatório.

Procurou-se nesse trabalho ressaltar a importância do conhecimento, observância, e a constante prática desses princípios, que regem todos os atos da Administração Pública, principalmente no que diz respeito ao gerenciamento dos recursos públicos. A falta de conhecimento, treinamento e experiência, foram mencionadas como as principais causadoras das dificuldades na elaboração de editais, sendo um aspecto relevante a ser considerado.

A impugnação do edital de licitação que era apontada inicialmente como a principal vilã da etapa preparatória, no transcurso do presente trabalho cedeu lugar para o objeto da licitação. Pois segundo Ricardo Silva das Neves, a tentativa de impugnação do edital, em determinados momentos, é vista como um aspecto positivo, onde o licitador está tendo um “*feedback*” do licitante, podendo o licitador, se for o caso, realizar as correções necessárias, para deixar o edital dentro da legalidade. Essa impugnação pode ser motivada também, com o intuito de somente atrasar o início da fase externa do certame, pois com o protocolo da solicitação, fica o pregoeiro com o encargo de analisar e decidir sobre a questão de impugnação, dentro de um prazo de vinte e quatro horas.

A legislação pertinente à licitação é extensa, sendo, na maioria das vezes, envolvida pelo direito administrativo, por esse motivo, é sempre aconselhável verificar a jurisprudência contida nos acórdãos do Tribunal de Contas da União acerca dos processos licitatórios. O conhecimento deve ser expandido para a área jurídica, não ficando a comissão de licitação limitada a parte técnica da elaboração do edital.

Da mesma maneira, ao ser avaliado o item competências, todos os funcionários entrevistados alegaram possuir habilitação e qualificação para exercerem a função de pregoeiro, apresentando assim um aspecto positivo, pois, transmite a preocupação das organizações públicas em proporcionar um aperfeiçoamento do seu pessoal. Com os dados obtidos ficou comprovado que os administradores públicos que fazem parte das comissões de licitações, estão preparados para desempenhar as atribuições inerentes ao pregoeiro, que alias, não são poucas. Os entrevistados, também demonstraram, através da pesquisa realizada, que possuem experiência na função, pois, citaram as “malandragens” utilizadas pelos licitantes, na tentativa de ganhar vantagens no processo. Algumas

deficiências ficaram evidentes, como já havia sido mencionado pelos autores referenciados nesse trabalho, como a dúvida de quem que é responsável pela especificação do objeto a ser licitado.

Apesar de ser um assunto extenso, atual e amplamente divulgado, sendo que toda a organização pública deve realizar processos licitatórios para a aquisição de bens materiais e contratação de serviços, houve dificuldade em acessar uma bibliografia adequada, sendo necessário seguir o conselho de Zanella (2009), “é importante que você comece a organizar sua biblioteca pessoal, procurando adquirir sistematicamente obras que possibilitam ampliar e explorar o conhecimento.” (ZANELLA, 2009, p.21). Outra limitação importante que deve ser ressaltada, é a respeito da realização da pesquisa de campo, pois, devido ao grande volume de trabalho que essas seções e repartições possuem, foi muito difícil conseguir um tempo para a realização das entrevistas, tendo em vista que esse procedimento demanda certo tempo, que infelizmente não foi disponibilizado. No início eram previstas oito organizações para serem realizadas as entrevistas, sendo possível somente em três em função do período disponível para a pesquisa.

O presente estudo contribuiu em vários aspectos, pois trouxe à pauta a discussão sobre um assunto que é atual, que são os processos licitatórios, que envolvem atividades rotineiras, possibilitando identificar as dificuldades e as boas práticas no desempenho das funções. Outro aspecto importante está relacionado à legislação vigente, pois são elas que vão ditar as *regras do jogo*, e por esse motivo devem ser constantemente consultadas. Deve-se levar em consideração que essas leis estão em constante processo de evolução, pois, tendo em vista a necessidade de se adequar a nova realidade.

Como a definição do objeto da licitação, no decorrer da pesquisa, surgiu como um importante e relevante procedimento que deve ser considerado na elaboração do edital, sugere-se a realização de uma pesquisa, para aprofundar o conhecimento sobre esse aspecto.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Wladimir de Oliveira. **Editais de Licitação: técnicas de elaboração e sistema de registro de preços** / Wladimir de Oliveira Andrade. – 2ª edição. Revista, Atualizada e Ampliada de acordo com a Lei nº 12.349/10. Belo Horizonte: Del Rey, 2012.

ARAÚJO, Luis César G. de. **Gestão de processos: melhores resultados e excelência organizacional** / Luis César G. de Araújo; Adriana Amadeu Garcia; Simone Martines. – São Paulo: Atlas, 2011.

BITTENCOURT, Sidney. **Manual de Convênios Administrativos**. 2 ed., p. 94. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011.

BITTENCOURT, Sidney. **Pregão Eletrônico: Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, considerando também a Lei Complementar nº 123/2006, que estabelece tratamento diferenciado e favorecido às microempresas e empresas de pequeno porte** / Sidney Bittencourt. 3. Ed. Ver. Ampl. E atual.; prefácio de: Ricardo Oliveira Barros. Belo Horizonte. Fórum, 2010.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Instrução Normativa n. 01, de 19 de janeiro de 2010**.

COELHO MOTTA, Carlos Pinto. **Eficácia nas Licitações e contratos** / Carlos Pinto Coelho Motta. 12. ed. Rer. e atual. – Belo Horizonte: Del Rey, 2011.

DE SORDI, José Osvaldo. **Gestão por processos: uma abordagem da moderna administração** / José Osvaldo de Sordi. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

DOS SANTOS, E. G. **Manual de Planejamento das licitações Públicas**. 1ª ED, Editora Juruá, 2012.

EARL. M. J. Todo negócio diz respeito à informação. In: DAVENPORT, T. H.; MARCHAND, D. A; DICKSON, Tim. **Dominando a gestão da informação**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de licitações e contratos administrativos** / Lucas Rocha Furtado. 5. ed. rev. atual. e ampl. – Belo Horizonte: Fórum, 2013.

GIL, Antonio Carlos. Como **Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4<sup>o</sup> ED. São Paulo: Atlas S.A, 2002.

RONALDO, A. B. **Manual de Licitação e Contrato Administrativo**. 2<sup>a</sup> ED Revisada e atualizada, Editora Juruá, 2011.

SANTANA, Jair Eduardo. Pregão **presencial e eletrônico: sistema de registro de preço: Manual de implantação, operacionalização e controle** / Jair Eduardo Santana. – 4. ed. Ver. e atual. – Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SANTANA, Jair Eduardo. Termo de Referência: **o impacto da especificação do objeto e o termo de referência na eficácia das licitações e contratos** / Jair Eduardo Santana, Tatiana Camarão, Anna Carla Duarte Chrispim. 4. ed. - Belo Horizonte: Fórum, 2014.

SCARPINELLA, Vera. **Licitação na modalidade de pregão: Lei nº 10.520, de 17.7.2002**. São Paulo: Malheiros, 2003.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1994.

ZANOTELLO, Simone. **Manual de redação, análise e interpretação de editais de licitação** / Simone Zanotello – São Paulo: Saraiva, 2008.

## APÊNDICE A

Roteiro de entrevista feito aos funcionários públicos que trabalham com processos licitatórios, principalmente, os que atuam como pregoeiro das seguintes organizações: 5º Regimento de Cavalaria Mecanizado e Prefeituras Municipais de: Alegrete-RS e Quaraí-RS.

### Questões:

- 01) Há quanto tempo o Sr (a) trabalha com licitações?
- 02) Qual a modalidade de licitação mais utilizada por sua organização?
- 03) Em sua opinião, porque é escolhido essa modalidade de licitação?
- 04) O Sr (a) acredita que existe uma grande dificuldade na elaboração de editais de licitações? O Sr (a) poderia acrescentar algum comentário sobre isso?
- 05) O Sr (a) já presenciou ou ficou sabendo, sobre alguma situação, onde deixou-se de realizar um processo licitatório, optando pela utilização do sistema de registro de preços, ou da conhecida “carona”, tendo em vista a dificuldade na elaboração de editais?
- 06) O Sr (a) apontaria a falta de conhecimento sobre a legislação vigente, como principal fator para essas dificuldades? Por quê?
- 07) Dentro dos princípios que regem a Administração Pública, como o da Legalidade, Publicidade, Moralidade, Impessoalidade, qual a importância que o Sr (a) atribui para o processo de elaboração de editais, o administrador público conhecer e aplicar esses princípios?
- 08) Qual o seu ponto de vista, sobre a utilização, como modelo, do edital de uma outra licitação já realizada? Em sua opinião, isso pode ocasionar algum problema?
- 09) O Sr (a) possui qualificação para atuar como pregoeiro? Quais as habilitações que o Sr (a) possui?
- 10) A organização em que o Sr (a) trabalha proporciona aos seus funcionários, cursos de qualificação nessa área?
- 11) O Sr (a) saberia dizer como é formada sua equipe de apoio? Quantos? E se são do mesmo setor que o Sr (a)?
- 12) A sua equipe de apoio, geralmente é a mesma para todos os processos licitatórios?

- 13) O Sr (a) poderia dizer, qual o funcionário, ou quem geralmente realiza a descrição do objeto da licitação?
- 14) O Sr (a) já participou de um processo licitatório em que presenciou atos de solicitação de impugnação do edital? Qual foi o ensinamento que Sr (a) adquiriu a respeito disso?
- 15) O seu setor de licitações recebe muitas solicitações para a impugnação de editais? Qual o seu posicionamento sobre esse aspecto?
- 16) Que ações geralmente são tomadas em relação a essas solicitações de impugnação dos editais?
- 17) O Sr (a) procura consultar a legislação com frequência? Por qual motivo?
- 18) O que o Sr (a) pode dizer em relação a legislação vigente? Ela é clara sobre os procedimentos a serem adotados na ocasião da elaboração dos editais, ou deixa lacunas nesses procedimentos, gerando alguma dúvida?
- 19) Em sua opinião, qual a fase que apresenta maior dificuldade no processo licitatório?
- 20) A Sr (a) acredita que a especificação do objeto a ser licitado é um ponto sensível, e que merece atenção? Por quê?
- 21) O Sr (a) poderia descrever as consequências que um processo licitatório pode sofrer pela descrição incorreta do objeto a ser licitado?
- 22) Qual o tempo médio que a sua organização leva na preparação de um edital até a sua publicação?

**ANEXO A**  
**TERMO DE REFERENCIA PADRÃO (SINTÉTICO)**

CONTEÚDO	FUNDAMENTO LEGAL	[PREENCHER]
Indicação do objeto de forma precisa, suficiente e clara, vedadas especificações que, excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, limitem ou frustrem a competição ou sua realização.	Art. 3º, II, da Lei nº 10.520/02	
Diretrizes e metas institucionais (quando for o caso)		
Justificativa da necessidade de contratação e dos indispensáveis elementos técnicos do objeto do certame	Art. 3º, III, da Lei nº 10.520/02	
Orçamento detalhado com os preços dos itens ou serviços a serem licitados, conforme pesquisa mercadológica	Art. 3º, III, da Lei nº 10.520/02	
Critério de aceitabilidade da proposta	Art. 3º, I, da Lei nº 10.520/02	
Amostras – ( ) Sim ( ) Não	Art. 43, §3º, da LGL	
Visita técnica ou vistoria do local onde será executado o objeto da licitação		
Prazo/cronograma físico-financeiro  Local: _____ Contato: _____		
Laudo Técnico – ( ) Sim ( ) Não Especificar: _____	Art. 43, § 3º, da LGL	
Obrigações da Contratada	Art. 3º, I, da Lei nº 10.520/02 (cláusulas do contrato)	
Obrigações do Contratante	Art. 3º, I da Lei nº 10.520/02 (cláusulas do contrato)	
Procedimentos de Gestão e Fiscalização do Contrato	Art. 67 da LGL	
Sanções administrativas: - Penalidades de advertências aplicada por _____ - A multa será aplicada por _____ - A multa diária em _____% sobre o valor do faturamento mensal/nota de empenho por atraso injustificado na execução do contrato. - A multa em _____% _____% sobre o valor do faturamento mensal/nota de empenho por inexecução parcial das obrigações contratuais. - A multa diária em _____% sobre o valor do contrato por inexecução total das cláusulas contratuais.	Arts. 3º, I, e 7º, da Lei nº 10.520/02.	
Garantias Contratual: A contratação prestará garantia contratual no valor equivalente a _____% ( _____por cento) do valor global estimado do contrato. Obs: Limite máximo de 5%	Art. 56, §§ 1º ao 5º, da LGL	
Outras informações	Art. 40, XVII, da LGL	
Data: _____ Local: _____ Assinatura _____		

## ANEXO B

### MODELO DE CONTROLE DE QUALIDADE DO EDITAL: CHECK-LIST(\*)

PONTOS-CHAVE	EDITAL		ATENÇÃO PARA	OK
	ITEM	PÁG		
Datas críticas			Publicação da minuta do edital...	
			Entrega da documentação...	
			Prazo para consulta?	
			Prazos certidões...	
			Outros prazos especificado...	
Condições de participação			Preparo da documentação	
			Conjuntos de documentos, envelopes - especificações	
			Requisitos para participação	
			Vedações à participação: falência, concordata, inidoneidade, coligada?	
			Participação de consórcio?	
			Participação de empresa estrangeira?	
Habilitação jurídica			Outros condições específicas	
			Ato constitutivo...	
			Constituição de consórcio...	
			Decreto de empresa estrangeira...	
			Registro no CREA da sede	
			Capacitação técnico-profissional...	
			Comprovação de experiência: exigências	
			Situações especiais de aceite de atestados	
			Metodologia de execução? Apresentação... e conteúdo...	
			Prova de capacidade operacional...	
Qualificação econômico-financeiro			Comprovação de recebimento do edital... declarações de ciência?	
			Demonstração contábil do último exercício	
			Comprovação de patrimônio líquido	
			Regras específicas para consórcio, empresa estrangeira, S/A, Ltda. ...	
			Certidão negativa de falência ou concordata	
			Comprovação de garantia...	
Regularidade fiscal			Prova de inscrição no CGC	
			Provas de regularidade; CND, FGTS	
			Certidão de Regularidade Fiscal...	
			Validade dos documentos: data...	
			Regras para consórcio: admitido o somatório dos quantitativos? Coligada, controlada, controladora?	
			Documentos de empresas estrangeiras	
Entrega da documentação de habilitação e proposta: apresentação, responsabilidade			Original. Cópias, autenticações: requisitos para procurações e declarações; especificações de conteúdo...	
			Documentos em língua estrangeira...	
			Representantes dos proponentes em reuniões da Comissão: requisitos, comportamentos...	
			Papel? Rasuras? Linhas, letras, n. de vias, divisão de conteúdos, numeração de folhas, rubricas, índice, designação nos envelopes...	
			Prazo de validade da proposta...	
Abertura e apreciação dos documentos de habilitação			Rotinas da Comissão	

PONTOS-CHAVE	EDITAL		ATENÇÃO PARA	OK
	ITEM	PÁG		
Abertura, análise e julgamento do contrato			Parâmetros de julgamento e hipóteses de desclassificação	
Adjudicação, homologação e formalização do contrato			Sequência legal dos atos de tutela da licitação	
Recursos			Regras recursais com fixação de prazos	
			Regras para apresentação de petição	
Disposições finais			Regras específicas...	
Impugnação			Data final...	
Observações adicionais e cautela			Providenciar cópia dos textos legais pertinentes	
			Designar Coordenador para checar documentação e pré-avisar datas críticas (licitantes)	
			Marcar reuniões necessárias	
			Advertência: <i>Check-list</i> é apenas um instrumento de trabalho.	

(\*) O modelo sugerido pelo autor esta para a modalidade de licitação de Concorrência, mas podem ser adaptadas as peculiaridades de cada caso.

Fonte: Coelho Motta (2011, p. 530 e 531).