

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
MESTRADO EM GESTÃO PÚBLICA PARA O
DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

CAROLINE PEREIRA BONA

Pregão Eletrônico e o Princípio da Eficiência: um estudo de caso da
comissão permanente de licitações de materiais da Prefeitura do
Recife

Recife
2015

CAROLINE PEREIRA BONA

Pregão Eletrônico e o Princípio da Eficiência: um estudo de caso da
comissão permanente de licitações de materiais da Prefeitura do
Recife

Dissertação apresentada ao mestrado profissional
em gestão pública para o desenvolvimento do
Nordeste como requisito para a conclusão do curso.
Orientador: Professor Doutor José Raimundo
Vergolino.

Coorientador: Professor Mestre Rogério Farias.

Recife

2015

Catálogo na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

Bona, Caroline Pereira

Pregão eletrônico e o princípio da eficiência: um estudo de caso da comissão permanente de licitações de materiais da Prefeitura do Recife / Caroline Pereira Bona. - Recife: O Autor, 2015.

119 folhas : il. 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. José Raimundo Vergolino e co-orientador Prof. Me. Rogério Farias.

Dissertação (Mestrado em Gestão Pública) – Universidade Federal de Pernambuco, CCSA, 2015.

Inclui referências e anexos.

1. Eficiência (Direito). 2. Pregão (Licitação pública). 3. Transparência na administração pública. 4. Administração municipal – Brasil. I. Vergolino, José Raimundo (Orientador). II. Farias, Rogério (Co-orientador). III. Título.

351 CDD (22.ed.)

UFPE (CSA 2015 – 112)

Dissertação de Mestrado apresentada por Caroline Pereira Bona ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste, da Universidade Federal de Pernambuco, sob o título: “Pregão Eletrônico e o Princípio da Eficiência: um estudo de caso da Comissão Permanente de Licitações de Materiais da Prefeitura do Recife” orientada pelo Professor José Raimundo de Oliveira Vergolino e aprovada pela Banca Examinadora formada pelos professores doutores:

José Raimundo de Oliveira Vergolino
Presidente

Denilson Bezerra Marques
Examinador Interno

Fernando de Mendonça Dias
Examinador Externo

Recife, 28 de agosto de 2015.

Prof^a. Dr^a. Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura
Coordenadora

À minha mãe, Margarida, por sempre me estimular e torcer por minhas conquistas, incentivando-me a percorrer a trilha da vida, sem me deixar desistir no meio do caminho, compartilhando minhas angústias, dúvidas e incertezas e, acima de tudo, me ensinando a crescer com os obstáculos encontrados no decorrer da vida.

A meu irmão Felipe pela ajuda, estímulo e exemplo de profissional que se tornou.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por iluminar o caminho e me guiar sempre em frente.

À minha mãe, Margarida, pelo amor, carinho e dedicação com que me orientou a caminhada rumo ao meu crescimento pessoal, profissional e acadêmico.

À minha família, em especial Felipe e Lúcia, pelo apoio e compreensão diante dos obstáculos da vida.

Aos servidores da Prefeitura do Recife, em especial George Pierre, por permitir o acesso aos processos, o que contribuiu para a construção da minha dissertação.

Aos amigos Giordana e Rivaldo pela ajuda, incentivo e orientação diante dos momentos difíceis.

Ao meu orientador, Dr. José Raimundo Vergolino, e meu coorientador, Rogério Farias, pela contribuição dispensada na orientação da dissertação.

A todos os colegas de mestrado pelo incentivo e companheirismo diante dos momentos difíceis.

RESUMO

A distribuição de competência aos municípios do Brasil decorre do federalismo brasileiro dominante na Constituição de 1988 o qual busca aproximar governo e sociedade. Assim, desde então, o município vem assumindo a tarefa de prestar os serviços básicos aos cidadãos, como os relacionados à saúde, à educação, à infraestrutura e ao saneamento. Essa responsabilidade requer que as compras se façam de forma eficiente, por meio da modalidade de licitação **pregão eletrônico**, em virtude da escassez de recursos públicos. O pregão eletrônico surgiu pela necessidade de se dar maior concorrência, mais agilidade, mais transparência e *accountability* aos processos licitatórios. Tal mudança na gestão pública incorporou-se no modelo gerencial respaldado no princípio da eficiência, no sentido de atender às novas demandas no Estado e, conseqüentemente, na administração pública. O pregão eletrônico na comissão permanente de licitações de materiais é o caso que escolhemos para estudo, a fim de conhecermos como o sistema opera na Prefeitura do Recife para a aquisição dos bens necessários ao seu funcionamento, no período de 2011 a 2014, e se as aquisições têm sido benéficas ao município em todos os aspectos.

Palavras-chave: princípio da eficiência; pregão eletrônico; município do Recife.

ABSTRACT

The distribution of powers to municipalities in Brazil stems from the dominant Brazilian federalism in the Constitution of 1988 which seeks to bring government and society closer. So, since then, cities have taken on the task of providing basic services to citizens, such as those related to health, education, infrastructure and sanitation. These assignments require that the purchases take place efficiently, through electronic bidding mode, because of the scarcity of public resources. The electronic bidding mode was created to increase competition, flexibility, transparency and accountability to the procurement procedure. Such a change in public governance has been incorporated in the management model supported by the principle of efficiency, in order to meet the new demands in the state and hence in public administration. The electronic bidding mode on the Permanent Procurement of Materials Committee is the object chosen to study in order to know how the system operates in the city of Recife for the acquisition of the assets necessary for its operation, between the period from 2011 to 2014, and if the acquisitions have been beneficial to the city in all aspects.

Keywords: principle of efficiency; electronic bidding mode; city of Recife.

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1: CPLM – QUANTITATIVO DE PROCESSOS LICITATÓRIOS POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO (2011 A 2014).....	61
GRÁFICO 2: CPLM – VALOR ESTIMADO, VALOR HOMOLOGADO E ECONOMIA DOS PREGÕES ELETRÔNICOS (2011 A 2014)	65
GRÁFICO 3: CPLM – DISTRIBUIÇÃO DE PROCESSOS QUANTO À DURAÇÃO (2011 A 2014).....	75
GRÁFICO 4: CPLM – DISTRIBUIÇÃO DE PROCESSOS QUANTO À DURAÇÃO DA FASE INTERNA (2011 A 2014)	76
GRÁFICO 5: CPLM – DISTRIBUIÇÃO DE PROCESSOS FRACASSADOS E LOTES (2011 A 2014).....	80

LISTA DE TABELAS

TABELA 1: POSIÇÃO OCUPADA PELOS 15 MAIORES MUNICÍPIOS EM RELAÇÃO AO PIB, A PREÇOS CORRENTES.....	17
TABELA 2: DISCRIMINAÇÃO HORIZONTAL DE RENDA	26
TABELA 3: EVOLUÇÃO DO PIB DE RECIFE A PREÇOS CORRENTES.....	52
TABELA 4: ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DA PREFEITURA DO RECIFE – QUANTIDADE, VALOR ESTIMADO COM ÊXITO, VALOR HOMOLOGADO E ECONOMIA.....	55
TABELA 5: PROCESSOS LICITATÓRIOS POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO – QUANTIDADE.....	57
TABELA 6: PROCESSO LICITATÓRIO POR VOLUME DE RECURSO – VALOR ESTIMADO	57
TABELA 7: PROCESSO LICITATÓRIO POR VOLUME DE RECURSO – VALOR HOMOLOGADO	58
TABELA 8: PROCESSO LICITATÓRIO POR VOLUME DE RECURSO – ECONOMIA	59
TABELA 9: CPLM – PROCESSOS LICITATÓRIOS POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO (QUANTIDADE)	61
TABELA 10: CPLM – PROCESSOS LICITATÓRIOS POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO (VALOR ESTIMADO)	62
TABELA 11: CPLM – PROCESSOS LICITATÓRIOS POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO (VALOR HOMOLOGADO).....	62
TABELA 12: CPLM – PROCESSOS LICITATÓRIOS POR MODALIDADE DE LICITAÇÃO (ECONOMIA)	63
TABELA 13: CPLM – VOLUME DE RECURSOS DOS PREGÕES ELETRÔNICOS (QUANTIDADE, VALOR ESTIMADO DOS OBJETOS QUE OBTIVERAM ÊXITO, VALOR HOMOLOGADO E ECONOMIA).....	65
TABELA 14: CPLM – VOLUME DE RECURSO DOS PREGÕES ELETRÔNICOS (ECONOMIA).....	66
TABELA 15: ESPECIFICAÇÕES DOS PRODUTOS	67
TABELA 16: PRODUTOS – VOLUME DE RECURSOS (VALOR ESTIMADO, VALOR HOMOLOGADO E ECONOMIA).....	67
TABELA 17: ÁGUA – VOLUME DE RECURSOS (VALOR ESTIMADO, VALOR HOMOLOGADO, ECONOMIA E QUANTIDADE)	68

TABELA 18: RESMA DE PAPEL – VOLUME DE RECURSOS (VALOR ESTIMADO, VALOR HOMOLOGADO, ECONOMIA E QUANTIDADE)	69
TABELA 19: PIQUETE – VALOR ESTIMADO, VALOR HOMOLOGADO, ECONOMIA E QUANTIDADE	70
TABELA 20: AÇÚCAR – VOLUME DE RECURSOS (VALOR ESTIMADO, VALOR HOMOLOGADO, ECONOMIA E QUANTIDADE)	71
TABELA 21: PCR – GASTOS COM SERVIÇO DE ENERGIA ELÉTRICA DE USO COMERCIALE DE VIAS PÚBLICAS (2011 A 2014).....	72
TABELA 22: DESPESAS COM ENERGIA ELÉTRICA EM 2014.....	72
TABELA 23: CPLM – ECONOMIA DOS PREGÕES ELETRÔNICOS (2011 A 2014).....	73
TABELA 24: DISTRIBUIÇÃO DE DIAS POR QUANTIDADE DE PREGÕES ELETRÔNICOS – 2011 A 2014.....	74
TABELA 25: DISTRIBUIÇÃO DOS PREGÕES ELETRÔNICOS – DURAÇÃO DO PROCESSO.....	74
TABELA 26: DISTRIBUIÇÃO DOS PREGÕES ELETRÔNICOS – FASE INTERNA.....	76
TABELA 27 : CPLM – TAXA DE SUCESSO DOS PREGÕES ELETRÔNICOS (2011 A 2014).....	77
TABELA 28: TAXA DE FRACASSO DOS PREGÕES ELETRÔNICOS (2011 A 2014) ...	78
TABELA 29: DISTRIBUIÇÃO DOS PREGÕES ELETRÔNICOS FRACASSADOS – QUANTIDADE.....	79
TABELA 30: DISTRIBUIÇÃO DOS LOTES DOS PREGÕES ELETRÔNICOS	79
TABELA 31: CPLM – MOTIVO DE OS LOTES DOS PREGÕES ELETRÔNICOS TEREM FRACASSADO (2011 A 2014)	81
TABELA 32: CPLM – VALORES DE COMPRAS POR PREGÃO ELETRÔNICO, SEGUNDO O PORTE DAS EMPRESAS (2011 A 2014)	83
TABELA 33: CPLM – VALORES DE COMPRA DE PREGÕES ELETRÔNICOS COM VALORES ESTIMADOS ATÉ R\$ 80.000,00 , SEGUNDO O PORTE DAS EMPRESAS (2011 A 2014).....	84
TABELA 34: CPLM – VALORES DE COMPRA DE PREGÕES ELETRÔNICOS COM VALORES ESTIMADOS ACIMA DE R\$ 80.000,00, SEGUNDO O PORTE DAS EMPRESAS (2011 A 2014).....	85
TABELA 35: DISTRIBUIÇÃO DE ITENS QUANTO À FORMA DE ESTIMATIVA DE PREÇOS.....	86

TABELA 36: DISTRIBUIÇÃO DOS PROCESSOS, LOTES, LOTES COM ÊXITO E LOTES FRACASSADOS	87
TABELA 37: DISTRIBUIÇÃO DE ITENS QUANTO À FORMA DE ESTIMATIVA DE PREÇOS DOS LOTES COM ÊXITO	87
TABELA 38: DISTRIBUIÇÃO DE ITENS QUANTO À FORMA DE ESTIMATIVA DE PREÇOS DOS LOTES FRACASSADOS	88

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	14
2 DELIMITAÇÃO TEMÁTICA.....	16
2.1 JUSTIFICATIVA.....	16
2.2 OBJETIVOS.....	19
2.2.1 OBJETIVO GERAL	19
2.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	19
2.3 METODOLOGIA	20
2.3.1 MÉTODO.....	20
2.3.2 TÉCNICA DE PESQUISA	20
2.3.3 ANÁLISE DOS DADOS	20
3 REFERENCIAL TEÓRICO.....	22
3.1 O MUNICÍPIO E O FEDERALISMO	22
3.1.1 CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DO FEDERALISMO	22
3.1.2 FEDERALISMO BRASILEIRO	23
3.1.3 FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO.....	25
3.2 REFORMA DO APARELHO DO ESTADO	28
3.3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA.....	31
3.3.1 ASPECTOS DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA PARA OS ADMINISTRADORES, ECONOMISTAS E JURISTAS.....	32
3.3.2 A RELAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA COM OUTROS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS	37
3.4 LICITAÇÃO	39
3.4.1 DISPENSA E INEXIGIBILIDADE	40
3.4.2 MODALIDADES DA LICITAÇÃO	41
3.5 PREGÃO	42
3.5.1 PREGÃO ELETRÔNICO.....	43
3.5.1.1 PRINCÍPIOS APLICADOS AO PREGÃO ELETRÔNICO	45
3.5.1.2 PROCEDIMENTOS DO PREGÃO ELETRÔNICO	47
3.5.1.2.1 FASE INTERNA	47
3.5.1.2.2 FASE EXTERNA	49
3.6 MUNICÍPIO DE RECIFE.....	51
3.6.1 PERFIL SOCIOECONÔMICO DO RECIFE	51

4 ANÁLISE DE INDICADORES DA PREFEITURA DO RECIFE	53
4.1 LICITAÇÃO NA PREFEITURA DO RECIFE	56
4.2 COMISSÕES LICITATÓRIAS DA PREFEITURA DO RECIFE	59
4.2.1 COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO DE MATERIAIS (CPLM)	60
4.3 PARÂMETROS PARA ANÁLISE DOS PREGÕES ELETRÔNICOS DA CPLM	63
4.3.1 ANÁLISE DOS PREGÕES ELETRÔNICOS DE ACORDO COM O CRITÉRIO ECONÔMICO.....	64
4.3.1.1 ANÁLISE DE ECONOMIA DOS PRODUTOS	66
4.3.1.2 COMPARAÇÃO DA ECONOMIA COM ENERGIA ELÉTRICA	71
4.3.2 ANÁLISE DOS PREGÕES ELETRÔNICOS DE ACORDO COM O CRITÉRIO DA CONDUTA DO AGENTE PÚBLICO	73
4.3.2.1 ANÁLISE DA CELERIDADE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS PELA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO.....	73
4.3.2.2 ANÁLISE CRÍTICA DOS PREGÕES ELETRÔNICOS FRACASSADOS.....	77
4.3.3 ANÁLISE DOS PREGÕES ELETRÔNICOS DE ACORDO COM O CRITÉRIO CONTROLE DA LEGALIDADE	82
4.3.3.1 ANÁLISE DOS PROCESSOS LICITATÓRIOS PELA MODALIDADE PREGÃO ELETRÔNICO EM RELAÇÃO ÀS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE	82
4.3.3.2 ANÁLISE DA FORMA DE ESTIMATIVA DE PREÇOS NOS PREGÕES ELETRÔNICOS	85
5 CONCLUSÃO	90
REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO	93
ANEXO I	104

1 INTRODUÇÃO

O tema “compras públicas” é bastante comentado nos principais meios de comunicação nacionais e internacionais, em virtude da relevância de a situação econômico-financeira de cada país ser capaz de influenciar seus destinos em direção à prosperidade ou ao empobrecimento dos cidadãos. A capacidade de os gestores públicos influenciarem o ritmo do crescimento está associada às ferramentas disponíveis na implementação de políticas públicas, no sentido, inclusive, de evitar a ineficiência e as fraudes, as quais devem ser expostas à população. Como se percebe, o assunto é de interesse social, razão por que merece reflexões por aqueles responsáveis pela administração das receitas e despesas públicas.

As compras públicas envolvem diversos segmentos, como gestores, empresários, estudantes, profissionais de várias áreas, que, quando conscientizados das consequências das políticas econômicas adotadas, podem desenvolver uma postura mais crítica a repercutir no mercado.

O setor público brasileiro passa por mudanças em sincronia com os movimentos econômicos e sociais, inclusive no tocante a compras públicas. Assim, para abordagem mais vertical do assunto, faz-se necessário breve estudo sobre o processo de federalização no Brasil, considerando-se as delegações de competências para os municípios, bem como as mudanças no modelo de gestão pública levadas a cabo pelo modelo gerencial, que introduz as ideias de eficiência e de desburocratização no sistema. A propósito disso, foi publicada a Emenda Constitucional nº 19/98, a fim de se elevar a eficiência ao rol dos princípios constitucionais do art. 37 da Constituição federal¹, de modo a orientar a administração pública brasileira. Apesar de já reconhecidos por alguns doutrinadores de forma implícita, a Constituição federal apenas tornou obrigatória a sua observância em relação à prestação de serviço, além das consequências da execução das atividades do servidor público.

A verdade é que o novo paradigma de administração exigia instrumento que lhe permitisse gastar menos e fazer aquisições em larga escala, sem prejuízo da qualidade dos bens e serviços. Logo, convinha-nos proceder a uma incursão no regime jurídico das licitações, especificamente, na Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002, que trata da modalidade de licitação **pregão eletrônico**.

O trabalho está distribuído em capítulos apresentados a seguir.

¹Constituição Federal de 1988 - Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência**.

No capítulo 1, a introdução, predomina, em linhas gerais, nosso foco de estudo. Já no capítulo 2, delimitamos a temática, evidenciando a justificativa, os objetivos gerais, específicos e a metodologia do trabalho.

No capítulo 3, abordamos o referencial teórico, que trata de conceitos sobre o federalismo no Brasil e o federalismo fiscal brasileiro, contextualizando o município como o novo ente público com autonomia, além de contextualizar o modelo administrativo de gestão. Para isso, recorreremos a autores, como Souza (2005), Arretche (2010), Serra (2006), Bresser-Pereira (1996) e Sechi (2009), entre outros. No mesmo capítulo, evidenciamos o princípio constitucional da eficiência, iniciando-se pelos conceitos formulados pelas diversas áreas do conhecimento, como da administração, das ciências econômicas e do direito. Buscamos, ainda, estabelecer a relação desse princípio com outros também constitucionais. Mais adiante, apresentamos considerações sobre o tema feitas por autores, como Mello (2000), Martins (2001), Di Pietro (2011), entre outros, para definição do conceito de eficiência que serviu de base para análise dos dados. Ademais, fazemos uma incursão sobre licitações, mais especificadamente, pregão eletrônico como ferramenta de gestão pública, para suprir a precisão de celeridade e eficiência das compras em comparação a outras modalidades de licitação.

No capítulo 4, analisamos os dados da comissão permanente de licitações de materiais (CPLM).

Por fim, no capítulo 5, a conclusão responde aos objetivos específicos e, conseqüentemente, ao objetivo geral proposto para esta dissertação.

2 DELIMITAÇÃO TEMÁTICA

2.1 JUSTIFICATIVA

O federalismo, inspirado nos valores da política neoliberal, propõe a redução da ação estatal como método para redesenhar o Estado. Entretanto, na atualidade, não se deve imaginar o Estado distante da intervenção na sua realidade econômico-social, pois as classes menos privilegiadas não recebem os investimentos necessários à educação, à saúde, à segurança, à seguridade social e ao transporte, serviços que deveriam ser custeados por meio dos impostos pagos pelos contribuintes. Tocqueville (1987), por sua vez, afirma que é imprescindível a divisão das competências entre as esferas estadual e federal, característica marcante do Estado federalista, cuja essência está na divisão do poder constitucional entre a União e os estados.

Segundo D'Ávila (1995), o Estado brasileiro adequou-se à essência do federalismo apenas no decorrer do século XX e chegou à culminância desse processo com as modificações políticas implantadas a partir da promulgação da Constituição federal de 1988, quando os municípios se tornaram o ente federativo mais próximo da sociedade, bem como receberam diversas atribuições:

- I- legislar sobre assuntos de interesse local;
- II- complementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III- instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV- criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V- organizar e prestar, diretamente ou sob o regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI- manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII- prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII- promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX- promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 1988).

Em razão da importância da municipalização no cenário político-econômico brasileiro a partir de 1988, torna-se relevante estudar as formas de aquisição de bens e serviços – dentre as quais o pregão eletrônico – adotadas por municípios como Recife, capital pernambucana,

considerado o 15º maior do Brasil e o 3º maior do Nordeste em relação ao PIB (produto interno bruto) de acordo com o IBGE (tabela 1).

Tabela 1: Posição ocupada pelos 15 maiores municípios em relação ao PIB, a preços correntes

Municípios e respectivas unidades da federação	Posição ocupada pelos 100 maiores municípios	PIB a preços correntes (1 000 R\$)
São Paulo (SP)	1º	499 375 401
Rio de Janeiro (RJ)	2º	220 924 561
Brasília (DF)	3º	171 235 534
Curitiba (PR)	4º	59 151 308
Belo Horizonte (MG)	5º	58 374 103
Manaus (AM)	6º	49 824 579
Porto Alegre (RS)	7º	48 002 209
Campos dos Goytacazes (RJ)	8º	45 129 215
Guarulhos (SP)	9º	44 670 723
Fortaleza (CE)	10º	43 402 190
Campinas (SP)	11º	42 766 024
Salvador (BA)	12º	39 866 168
Osasco (SP)	13º	39 198 919
Santos (SP)	14º	37 722 531
Recife (PE)	15º	36 821 898

Fonte: IBGE (2012)

Diante da complexidade e do tamanho da Prefeitura do Recife, selecionamos para análise os processos licitatórios na modalidade **pregão eletrônico**, realizados pela comissão permanente de licitação de materiais (daqui em diante CPLM) nos anos de 2011 a 2014, a qual foi responsável por, aproximadamente, 20% de tais processos.

O instituto da licitação, mais especificamente o da modalidade pregão eletrônico, tem-se revelado importante alternativa para aquisição de bens e serviços pela administração pública. O Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, regulamentou e tornou obrigatório o pregão, de preferência, na forma eletrônica, tendo em vista as potencialidades das novas tecnologias e os novos modelos de gerenciamento de informações.

A opção por essa modalidade permite que a administração pública adquira bens e ou serviços comuns em montantes elevados, sem proporcionar perdas de recursos públicos, em

razão da concorrência planejada eficiente e responsável. Isso é essencial à racionalização de recursos públicos, sobretudo, se considerarmos o distanciamento significativo entre as necessidades e as possibilidades econômicas da população. Assim, o desempenho eficiente dos órgãos públicos pode contribuir para o atendimento adequado às demandas sociais e acelerar o desenvolvimento dos resultados previstos.

Pelo exposto, parece imprescindível compreender as vantagens e as desvantagens do pregão eletrônico, no sentido de adequação da administração municipal ao princípio da eficiência, e analisar como os procedimentos de estimativas de preços em processos licitatórios influenciam no desempenho da gestão da coisa pública. Para isso, propusemos os seguintes questionamentos: quais os resultados econômicos, financeiros, sociais e políticos ou, até mesmo, gerenciais obtidos desde que a CPLM começou a operar com o pregão eletrônico? Na avaliação desses resultados, poder-se-á aferir a importância representativa de cada um deles?

Pautamos, portanto, nossa pesquisa na relevância da utilização da modalidade de licitação pregão eletrônico na CPLM da Prefeitura do Recife, pelas perspectivas de melhorias que o trabalho pode demonstrar. Aperfeiçoada a modalidade licitatória, a Prefeitura do Recife estará ajustando-se ao princípio constitucional da eficiência com base em modelo de gestão inovador, cujas características se apregoam econômicas e desburocratizantes.

2.2 OBJETIVOS

2.2.1 Objetivo Geral

Objetivamos com este trabalho não só evidenciar como a CPLM da Prefeitura do Recife utilizou o pregão eletrônico para adquirir bens e materiais destinados ao suporte e funcionamento de suas atividades no período de 2011 a 2014, mas também provar o quão tal modalidade licitatória é ou não eficiente à máquina pública.

2.2.2 Objetivos Específicos

- Estudar o federalismo brasileiro.
- Estudar a reforma administrativa do aparelho do Estado.
- Estudar a licitação, em especial, a modalidade pregão eletrônico.
- Estabelecer um conceito de eficiência, evidenciando seus critérios nos processos de pregões eletrônicos realizados na CPLM da Prefeitura do Recife no período de 2011 a 2014.
- Analisar os dados dos processos de pregão eletrônico na CPLM da Prefeitura do Recife, no período de 2011 a 2014, quanto à adequação aos critérios de eficiência.

2.3 METODOLOGIA

Adotamos neste trabalho a metodologia que consistiu no desenvolvimento de uma análise de dados cuja resultante buscasse evidenciar como a CPLM da Prefeitura do Recife vinha utilizando o instrumento licitatório pregão eletrônico na aquisição de materiais para suporte e manutenção de suas atividades, no período de 2011 a 2014.

2.3.1 Método

Para a consecução do nosso objetivo, seguimos o método hipotético-dedutivo, *a priori*, tomando por referência uma base de dados da Prefeitura do Recife referente ao período de 2011 a 2014 e a realização de análises de referenciais bibliográficos e de documentos acerca do tema, além da apropriação de informações de fontes materiais e documentais secundárias de acesso livre, produzidas pela própria comissão, além da análise de processos físicos.

2.3.2 Técnica de Pesquisa

De início, fizemos uma revisão bibliográfica acerca da modalidade licitatória pregão eletrônico e do princípio da eficiência nas licitações, considerando também as normas internas da Prefeitura do Recife. Em seguida, por meio do endereço eletrônico www2.recife.pe.gov.br, obtivemos informações relativas às compras e às contratações efetuadas pelas unidades de gestão da Prefeitura do Recife, no caso em tela, pela CPLM. Em relação às compras, baseamo-nos nos critérios de estimativa de preços, de valores homologados, de quantidades de processos licitatórios concluídos nos anos de 2011 a 2014. Por fim, analisamos a amostra – constituída por 103 pregões eletrônicos realizados no período de 2011 a 2014 da CPLM – a qual forneceu dados que, ao término da avaliação, foram dispostos em gráficos e tabelas. Dessa forma, retratamos os aspectos condizentes com a adequação da Prefeitura do Recife ao princípio da eficiência ou as falhas dos processos no momento específico em que ocorreram.

2.3.3 Análise dos Dados

Neste trabalho, utilizamos as seguintes variáveis: valores estimados totais, valores estimados dos itens que obtiveram êxito, valores homologados constantes nas atas de registro de preços na modalidade pregão eletrônico da CPLM e a quantidade de dias de duração dos

processos licitatórios. Por causa do volume de informações, manipulamos somente os dados relacionados à CPLM.

Os dados brutos referentes aos valores estimados totais, aos valores estimados dos itens que obtiveram êxito e aos valores homologados, operamo-los com base em planilha Excel. Com os resultados, elaboramos gráficos e tabelas referentes às conclusões obtidas.

Após separação e análise das atas, dos valores estimados totais, dos valores estimados dos itens que obtiveram êxito e dos valores homologados, procedemos às análises estatísticas do desempenho mediante quantificação da vantagem econômica dos processos, valorando a habilidade dos servidores públicos e dos pregoeiros diante dos métodos e procedimentos planejados e organizados, a fim de assegurar uso eficiente dos recursos disponíveis.

Realizamos o primeiro cruzamento de informações para indicar a economia obtida no processo licitatório, quando se utilizasse o valor estimado dos objetos que obtiveram êxito e o valor homologado. Executamos o segundo cruzamento de informações para identificar o percentual dos itens fracassados no processo licitatório, utilizando-se o valor estimado e o valor estimado dos itens que obtiveram êxito. Posteriormente, fizemos a análise dos processos que haviam obtido sucesso, no sentido de verificar o grau de eficiência do pregão eletrônico.

Após levantamento das informações das fontes secundárias, procedemos à análise de eficiência dos processos fracassados, a fim de elencar as razões que ocasionaram os desperdícios e retrabalho, o que vai de encontro ao princípio da eficiência na aplicação dos recursos públicos. Em seguida, analisamos o percentual dos valores homologados dispostos para as microempresas e empresas de pequeno porte, como forma de prever a eficiência pelo critério de controle, conforme dispõem a Carta Magna e as leis específicas.

Por último, analisamos a forma de estimativa de preços dos pregões e da celeridade desses processos licitatórios, com o intuito de determinar se a conduta dos agentes públicos influencia na eficiência dos pregões eletrônicos.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 O MUNICÍPIO E O FEDERALISMO

3.1.1 Conceito e características do federalismo

O termo **federalismo** vem do latim *foedus, foedera*, "aliança", "pacto", "contrato". É a forma de Estado adotada por uma lei maior e consiste na reunião de vários estados em um só, mas cada um mantém certa independência, autonomia interna, obedecendo a uma Constituição única, que enumera as competências e limitações de cada ente agregado (DALLARI, 1995). De acordo com a Constituição de cada país, há hierarquização do poder central para com os entes federados, assim como existem vários tipos de autonomia (SOUZA, 1996). São exemplos de Estados federados: Alemanha, Argentina, Áustria, Índia, Austrália, Brasil, México, Estados Unidos, Suíça, Rússia (SOUZA, 2005), Nigéria, Malásia, Canadá e Paquistão (SOUZA, 1996).

A *Constituição federativa do Brasil*, no artigo 1º, estabelece alguns fundamentos que devem ser observados:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político. (BRASIL, 1988).

Mas a verdade é que não existe um modelo para Estado federal, pois, ao longo do tempo e do espaço, sua concepção vai sendo modificada conforme a estrutura constitucional vigente à época. Assim, conhecemos várias espécies de federalismo: dual, centrífugo, centrípeto, de segregação, novo federalismo e cooperativo (HORTA, 1981).

Ao lado disso, existem elementos a serem observados na estrutura federal, conforme Ataliba (2005), que explicitam as características existentes sob o ponto de vista jurídico: existência de Constituição federal rígida, para garantir a estabilidade do Estado; presença de poder constituinte próprio nos estados-membros; território próprio; conjunto próprio de cidadãos (povo); repartição constitucional de competências entre os estados-membros; dois órgãos legislativos federais (bicameralismo), um integrado por representantes do povo eleitos proporcionalmente à população e outro integrado paritariamente por representantes dos estados-membros; corte constitucional que assegure a supremacia da Constituição federal;

além de indissolubilidade do vínculo federativo, intervenção federal, jurisdição conclusiva na interpretação e na aplicação da lei federal e da Constituição federal e repartição tributária (HORTA, 1981).

Hans Kelsen, por sua vez, confirma o pensamento de Ataliba quanto à concepção tridimensional dos entes federativos que integram a ideia de pluralidade de ordenamentos jurídicos, propondo que o Estado federal é composto por dois tipos de ordens jurídicas (dualidade estatal): parcial local ou parcial central (KELSEN, 2005).

3.1.2 Federalismo Brasileiro

Em 1988, foi promulgada a Constituição federal em decorrência de movimentos populares e parlamentares em benefício da reconstrução da democracia, o que ocasionou a recuperação do poder e da autonomia dos estados. A Constituição de 1988 também revisou direitos civis, prevendo princípios e garantias individuais, coletivas e sociais, além de estabelecer políticas públicas até então inexistentes (SOUZA, 2005).

No entanto, o fato de o art. 1º do Decreto da República do Brasil estar designando que o país se tenha tornado República federal não espelha a verdade; trata-se apenas de mera nomenclatura. Afinal, um Estado federal tem como uma de suas principais características a divisão constitucional equilibrada de poderes e competências entre a União e os seus estados-membros (ARRETCHE, 2010).

Em relação às competências entre União e estados, o sistema recepcionou, além da forma clássica, as formas comuns, concorrentes, supletivas e privativas (MORAES, 2014). A clássica é a adotada pelo federalismo norte-americano, que enumera taxativamente as competências da União; enquanto as remanescentes ou residuais competem aos estados-membros (SOUZA, 2005 e JARDIM, 1984). Já a comum está prevista no art. 23 da Constituição, que determina as ações que os entes federados (União, estados e municípios) deverão tomar conjuntamente, em áreas comuns (BRASIL, 1988). A concorrente², segundo o estudioso Alexandre de Moraes, permite à União elaborar normas gerais que poderão ser suplementadas por leis estaduais, mas os estados poderão elaborar normas gerais, quando houver inércia legislativa da União. Já a competência privativa da União pode ser delegada aos estados por meio de lei complementar (MORAES, 2014).

Além da inovação na forma de repartição e delegação de competências por parte da União e estados, destacou-se o papel dos municípios no cenário nacional. A Constituição de

²Constituição federativa do Brasil, art. 24.

1988 os elevou à categoria de ente federado, posição antes ocupada apenas pelos estados e pela União. Essa autonomia foi justificada na importância deles na história do Brasil, ou seja, sempre serviram como base para o exercício da dominação política (SOUZA, 2005).

Entretanto, observam-se ainda resquícios da centralização do poder: nos artigos constitucionais³ que versam sobre as competências privativas e concorrentes entre a União e os estados, aquela ainda resguarda a concentração de competências. Seguindo essa linha de pensamento, diz Baggio:

Esta divisão de competências demonstra toda a fragilidade da federação brasileira, já que não consegue superar a tradição de concentrar as competências de ordem legislativa, tanto no art. 22 quanto o 24 colocam a União como esfera principal na realização das competências constitucionais. (BAGGIO, 2006, p. 111).

Houve, também, descentralização em relação às receitas, pois a União perdeu parte delas para os estados e municípios. Assim, enquanto esses entes federativos passaram a ter receita maior para as mesmas responsabilidades anteriormente existentes, sem que as despesas fossem transferidas nas mesmas proporções, a União sofreu diminuição, permanecendo com a maior parte das despesas e responsabilidades (WERNECK, 1995).

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional⁴, isso se deu, porque a Constituição federal retirou os impostos únicos sobre energia elétrica, combustíveis e minerais do campo da competência federal. Tais impostos passaram a fazer parte da base de cálculo do ICMS, cabendo aos municípios a parcela de 25% deste, que é o principal imposto estadual. Dessa maneira, a União, que retinha cerca de 75% do total dos recursos tributários arrecadados no país antes da Constituição de 1988, passou a contar com cerca de 66% a partir de 1989. Mesmo assim, conforme José Serra, o Brasil está próximo às federações mais desenvolvidas, quando analisados os indicadores de descentralização fiscal, medidos com base nos índices de participação dos governos subnacionais na receita e no gasto total, bem como na autonomia para cobrança dos tributos e elaboração dos orçamentos (SERRA, 2006).

No entanto, no que diz respeito às atividades econômicas, a riqueza e a renda nacional não são igualmente distribuídas pelo território brasileiro, o que provoca desequilíbrios fiscais entre os entes subnacionais. Esses desequilíbrios devem ser solucionados para que os entes autônomos possam cumprir com suas responsabilidades. Com base em tal contexto, nasceu o federalismo fiscal como tentativa de corrigir tamanha insegurança por meio da repartição das receitas e as transferências intergovernamentais.

³Constituição federativa do Brasil, arts. 22 e 24.

⁴<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/lei-de-responsabilidade-fiscal>. Acesso em: 20/05/2015

3.1.3 Federalismo Fiscal Brasileiro

A forte influência do federalismo dos EUA no sistema brasileiro se constituiu em base para o entendimento e o desenvolvimento do federalismo fiscal cuja essência está na distribuição dos poderes e na ordem constitucional entre os entes federados. Dentre todos os poderes repartidos constitucionalmente, interessa-nos aqui a descentralização das receitas e dos encargos entre a União, estados, Distrito Federal e municípios, de modo a se alcançar gasto eficiente, em especial, por parte dos municípios, em razão de sua escassez de recursos.

Oates conceitua federalismo fiscal como sendo a decisão de repartição de tributos e gastos entre os diversos níveis do governo (OATES, 1972) – grande desafio para o Estado, principalmente o brasileiro, por nele conter tanta desigualdade social e territorial. Por isso, o Estado brasileiro necessita de eficiente arrecadação e distribuição dos tributos, a fim de se assegurar redistribuição equilibrada e sensata da riqueza. Para tanto, criou-se o sistema de transferências: a discriminação horizontal de rendas e a discriminação vertical de receitas. A primeira está associada às relações existentes entre os entes federados num mesmo nível de governo (SILVA, 2005). A Constituição federal, após delegar autonomia aos entes federados, atribuiu a cada um deles esferas exclusivas de atuação impositiva, isto é, uma vez determinada a um ente, não mais poderá sofrer interferência da ação impositiva de outro.

Os tributos são assim classificados pela Constituição federal: impostos, taxas e contribuições de melhorias. Entretanto, o Supremo Tribunal Federal acrescentou dois: contribuições sociais de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas e os empréstimos compulsórios (SABBAG, 2010). Os tributos constantes na tabela 2 são de competência de cada ente federal.

Tabela 2: Discriminação horizontal de renda

Tributos	União	Estados	Município
Impostos	1. Imposto de produtos estrangeiros	1. Imposto transmissão causa <i>mortis</i> e doação de quaisquer bens ou direitos	1. Imposto de transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição
	2. Imposto de exportação de produtos nacionais ou nacionalizados	2. Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de telecomunicações	2. Imposto predial territorial urbano
	3. Imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza	3. Imposto sobre propriedade de veículos automotores	3. Imposto sobre qualquer serviço
	4. Imposto sobre produtos industrializados		
	5. Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro		
	6. Imposto sobre propriedade territorial rural		
	7. Imposto sobre grandes fortunas		
	8. Imposto residual		
Taxa	Taxa	Taxa	Taxa
Contribuição de melhoria	Contribuição de melhoria	Contribuição de melhoria	Contribuição de melhoria

Fonte: *Constituição federativa do Brasil*

A discriminação vertical é definida como as relações estabelecidas entre, pelo menos, dois entes federados – União, estados e municípios (SILVA, 2005), isto é, quando há a transferência entre os entes federados de parte do produto da arrecadação de tributos. A importância da referida discriminação dá-se pelo fato de alguns estados e municípios não estarem conseguindo auferir, de maneira direta, riquezas suficientes com cobranças de

impostos nem arrecadar tributos de sua competência, para arcar com as obrigações determinadas pela Constituição.

A concessão de recursos aos entes federados, de maneira direta ou indireta, é necessária para se manter em a independência e a autonomia dos respectivos governos, sem as quais eles ficariam impedidos de gerir o próprio município ou estado. Sobre o assunto, Lobo alerta:

A existência real da autonomia depende da previsão de recursos, suficientes e não sujeitos a condições para que os estados possam desempenhar suas atribuições. Claro que tais recursos não de ser correlativos à extensão dessas atribuições. Se insuficientes ou sujeitos a condições, a autonomia dos estados-membros só existirá no papel em que estiver escrita a constituição. Daí o chamado problema de repartição de rendas. (LOBO, 2006, p. 78).

Já Gutierrez, ainda em relação à alocação de receitas aos entes federados, de modo a não dependerem do governo federal, comenta:

Com efeito, conceder autonomia aos Estados-Membros da Federação sem outorgar-lhes receita correspondente é o mesmo que reduzir a nada essa autonomia, pois os tornaria totalmente dependentes da União quanto ao recebimento de receitas e, por via de consequência, tornaria inviável o desempenho de suas funções específicas. (GUTIERREZ, 2004, p. 34).

A distribuição vertical da receita, criada com a finalidade de diminuir as diferenças regionais de captação de recursos, ocorre por meio das ajudas intergovernamentais (SERRA, 2006), que transferem recursos no sentido de se atingir um dos objetivos do federalismo: a redução das desigualdades territoriais (ARRETCHE, 2010). Tais transferências e repasses são indispensáveis por causa da centralização da arrecadação tributária e resultaram das reformas políticas e fiscais absorvidas pela Constituição de 1988.

Os repasses de verbas públicas se dão de duas formas: a vinculada e a não vinculada. Na forma vinculada, o destino do repasse já é certo, porque este tem um fim específico, e o ente beneficiado não pode modificar. Na forma não vinculada, não há um fim específico observado pelo beneficiado.

Os municípios são responsáveis pela execução das prestações dos serviços básicos de saúde, educação, infraestrutura urbana, habitação, saneamento e coleta de lixo (ARRETCHE, 2010). Apesar disso, a descentralização fiscal brasileira não beneficia igualmente todos os municípios, o que tem gerado disparidades na prestação dos serviços, razão pela qual alguns serviços foram regulamentados pela legislação federal. É o caso das áreas de saúde e educação, para as quais a legislação determina a alocação de 40% das receitas municipais –

15% para a primeira e 25% para a segunda (ARRETCHE, 2010). No caso das áreas de desenvolvimento urbano (infraestrutura urbana, habitação, saneamento, transporte público e coleta de lixo), eles têm autonomia de implementação, pois não há regulamentação federal (ARRETCHE, 2010).

Pelo exposto, podemos afirmar que as transferências vinculadas para os municípios devem atender às áreas da educação e saúde, enquanto as não vinculadas atendem às áreas da habitação, infraestrutura urbana, transporte público. Importante ressaltar, ainda, que tais transferências são feitas conforme critérios que privilegiam municípios menos desenvolvidos ou de pequeno porte.

3.2 REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

Primeiramente, convém compreender a diferença entre “reforma do aparelho do Estado” e “reforma do Estado”. Esta ocorre quando há mudanças na estrutura do Estado, isto é, mudanças de cunho político, econômico, social e de regime de governo; já aquela se apresenta como um ajuste da administração pública a fim de melhor atender à demanda da sociedade. Assim, quando há reforma do Estado, faz-se necessário ajuste no aparelho do Estado para que haja adaptação à nova estrutura.

Existiu, no Brasil, um modelo de reforma administrativa denominado **patrimonialista**. Marcado por características clientelistas na administração pública e pelo fisiologismo, possibilitava a alguém utilizar-se do Estado para realizar objetivos pessoais, razão por que eram frequentes o nepotismo e a corrupção (CAMPELO, 2013). Como se percebe, confundiam-se o público e o privado. Por isso, foi inevitável mudança na administração no sentido de se distinguir o público do privado e de se separarem o político e o administrador público (GOMES; OLIVEIRA, 2010). Então, diante da mudança desse paradigma e do surgimento da Nova República, diversos fatores externos, sobretudo a queda da Bolsa de Valores dos Estados Unidos, influenciaram o novo comportamento por parte do Estado brasileiro, ensejando a primeira reforma do aparelho do Estado.

O ano de 1936 foi marcado pela criação do **modelo burocrático** de reforma cujas características eram a formalidade, a impessoalidade, a hierarquia e o profissionalismo – elementos importantes para frear as ações indesejadas do patrimonialismo. Tal modelo de gestão faria o administrador perseguir a eficiência organizacional baseada na alocação racional dos recursos ligada ao rigor dos procedimentos formais que determinassem as tarefas. Os funcionários seriam tratados de acordo com o princípio da equidade já que

desempenhavam tarefas iguais, o que, aos poucos, gerou desconfiança permanente nas relações.

Apesar de ter colocado “ordem temporária” na gestão pública, segundo alguns intelectuais bem fundamentados, o referido modelo gerava disfunções no Estado (SECCHI, 2009), por exemplo, a utilização do sistema procedimental fazia as ações do Estado ficarem engessadas por causa do rigor nas formalidades, no trâmite dos processos. Ao lado disso, porém, ganhava importância pela previsibilidade e precisão no tratamento das questões organizacionais (BRESSER-PEREIRA, 2006). Nesse cenário, surgiram as inovações tecnológicas advindas com o movimento da globalização as quais ajudaram na flexibilização dos controles e dos procedimentos administrativos.

Já no governo FHC, o ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, ao assumir o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), elaborou um Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e uma Emenda Constitucional com base nas experiências do Reino Unido e dos países integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Ficou marcado, assim, o início do **modelo gerencial** no Brasil, ainda que, desde os anos 1980, ele já viesse sendo trabalhado na Europa e posturas marcantes viessem consolidando-se, como exemplo, a privatização.

O modelo gerencial, destinado a tornar o aparelho do Estado mais eficiente, propunha mudanças institucionais, culturais e de gestão. A primeira etapa da implantação se deu com a reforma constitucional por meio da Emenda constitucional nº 19/98, que determinou a flexibilização do regime de estabilidade, colocando fim ao regime jurídico único. Desde então, criaram-se as agências reguladoras e definiram-se em lei as organizações sociais destinadas ao setor público não estatal em atividades sociais e científicas (BRESSER-PEREIRA, 1996). Determinou-se também o regime de emprego público nas atividades não estatais; as alterações na regulação dos servidores públicos, retirando-lhes os privilégios; os indicadores de desempenho; os contratos de gestão definidos e nova política de recursos humanos, com ênfase no núcleo estratégico e na realização de concursos anuais com pequeno número de vagas para as carreiras de Estado. No entanto, foi necessária mudança na sociedade para aceitar um Estado menos burocrático e mais gerencial. Daí, a implantação do novo modelo de gestão ter sido lenta, inclusive porque envolvia atores diversos que contribuiriam para melhorar o atendimento, os serviços prestados ao cidadão-cliente com menor custo, nos três níveis da administração pública: federal, estadual e municipal. (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Em seu segundo mandato, FHC extinguiu o MARE e inaugurou o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o qual adotou o Orçamento Anual da República e o Plano Plurianual. O modelo ganhou força naquele momento, pois a ação do novo governo, tanto na área econômica quanto na área política, já criava credibilidade na sociedade e nos agentes políticos.

Trata-se, portanto, de uma reforma do Estado, que não se limita a propor descentralização para os estados e municípios e desconcentração ou delegação de autoridade para os dirigentes das agências estatais federais, estaduais e municipais. Em adição, propõe, segundo o modelo que apresentei no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, uma nova classificação das atividades do Estado, e estabelece quais os tipos de propriedade e de administração do Estado. (BRESSER-PEREIRA, 1996, p.15).

A reforma estabeleceu setores de atuação do Estado, classificando assim as atividades da administração: a) as atividades exclusivas seriam o núcleo estratégico e as agências executivas e reguladoras teriam administração descentralizada; b) as atividades não exclusivas, que seriam autônomas, abrangeriam os serviços sociais, científicos e de mercado (setor de produção de bens e serviços). Mas a sociedade civil trabalharia com o governo, dividindo o controle das tarefas. Convém lembrar que o Estado seria um financiador dos serviços não exclusivos cujos resultados teriam controle por contrato firmado com as organizações sociais.

O modelo gerencial, inspirado nas empresas privadas, daria à administração pública um caráter mais competitivo, maior profissionalismo em busca de mais eficiência. Entretanto, a administração pública necessitava ainda de controle mais eficaz de suas ações em função de desenvolvimento econômico e social mais amplo. Daí a urgência de uma terceira reforma do aparelho do Estado.

Então, entrou em cena o novo modelo: governança pública, que, para a teoria do desenvolvimento, é um conjunto de práticas democráticas e de gestão as quais impactam no desenvolvimento econômico e social; já, para a administração pública, trata-se de um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no desenvolvimento de políticas públicas, o que implica diminuição nos critérios técnicos dos processos decisórios e aumento nos mecanismos participativos de deliberação dos entes públicos (SECHI, 2009). A propósito disso, o FMI bem como o Banco Mundial, para liberar recursos para países em desenvolvimento, exigem a comprovação de boa governança – requisito observado na prática como meio de melhoria da eficiência administrativa, da *accountability* e do combate à corrupção (SECHI, 2009).

Alguns autores acreditam na evolução do modelo gerencial para o modelo de governança, quando afirmam que “há alguma semelhança entre as duas perspectivas e parece claro que o recente interesse em governança, em parte, tem sido alavancado pela crescente popularidade da administração pública gerencial e a idéia de formas genéricas de controle social” (PIERRE; PETERS, 2000, p. 65). Acrescentam Richards e Smith que a governança pública cria múltiplos centros de elaboração de políticas públicas nos vários níveis: local, regional, nacional ou supranacional. No entanto, o Estado não perde sua autoridade, apenas desloca seu papel de implementador para coordenador e controlador (RICHARDS e SMITCH, 2002).

3.3 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência foi introduzido na *Constituição federal do Brasil* pela Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, a fim de se exercer maior controle na melhoria dos serviços prestados pela administração pública, almejando-se melhores resultados na prestação de serviços aos cidadãos. A inclusão desse princípio na Constituição implicou a reforma do modelo de administração pública empregado no país.

Até o período precedente à emenda constitucional acima referida, adotava-se o modelo de administração burocrática, o qual foi substituído pelo modelo gerencial após a inserção do princípio da eficiência, o que aproximou a ação estatal das formas de administrar empresas privadas, ou seja, ênfase nos resultados, redução de custos e dos controles das atividades meio. Dessa forma, a prestação do serviço público ficou mais célere, eficiente e menos onerosa, além de o trabalho ter-se tornado mais dinâmico, conseqüentemente, menos burocrático.

Ademais, a mesma emenda ainda modificou o § 3º do artigo 37 da Constituição, decretando que a forma de participação do cidadão na administração pública direta e indireta seria definida por lei.

Na sua obra, Di Pietro apresenta a finalidade que a reforma do Estado pretendeu alcançar:

Reformar o Estado significa melhorar não apenas a organização e o pessoal do Estado, mas também as finanças e todo o seu sistema institucional-legal, de forma a permitir que o mesmo tenha uma relação harmoniosa e positiva com a sociedade civil. A reforma do Estado permitirá que seu núcleo estratégico tome decisões mais corretas e efetivas, e que seus serviços – tanto os exclusivos, quanto os competitivos, que estarão apenas indiretamente subordinados na medida que se transformem em organizações públicas não estatais – operem muito eficientemente. (DI PIETRO, 2011, p. 73).

O poder público, para alcançar a eficiência na busca do bem comum, deve aproveitar, da maneira mais adequada possível, todos os tipos de recursos disponíveis: humano, técnico, material e financeiro.

A mudança no modelo administrativo do Estado, do burocrático ao gerencial e, posteriormente, ao de governança pública, atingiria as estruturas da organização financeira bem como de pessoal. Só assim, o Estado poderia desburocratizar a máquina pública, diminuir a distância da relação com a sociedade civil, oferecendo maior transparência e *accountability* dos atos dos servidores públicos.

O princípio da eficiência é justificado também pela **teoria da escolha pública** diante do comportamento maximizador do orçamento público. Muller define-a como sendo um ramo da teoria econômica em que os conceitos da economia de mercado (preços, restrições, maximização) são aplicados à política e aos serviços públicos (MULLER, 1989).

3.3.1 Aspectos do Princípio da Eficiência para os Administradores, Economistas e Juristas

O princípio da eficiência pode ser analisado sob diversos prismas. Neste trabalho, analisamo-lo, tomando como parâmetro os âmbitos da administração, das ciências econômicas e do direito.

Segundo Martins (2001), tal princípio deve ter um conceito econômico, uma vez que ele qualifica atividades, e não normas. Ele conduz a administração pública a perseguir os resultados mais satisfatórios com meios escassos e com menor custo. Para o mesmo autor, a eficiência administrativa é conseguida quando se utilizam os recursos da melhor maneira possível, satisfazendo a coletividade em regime de igualdade dos usuários. Por sua vez, Vasconcelos (2002) considera que a eficiência pode ser analisada baseada em dois critérios: eficiência técnica e eficiência econômica. O primeiro está relacionado à escolha do processo de produção que resulte na mesma quantidade de produto, porém com menor quantidade física de fatores de produção, ou seja, o processo de produzir a mesma quantidade com menos custo. O segundo orienta a atividade administrativa a obter melhores resultados com o menor

custo – aspecto também justificado pela **teoria da escolha pública** diante do comportamento maximizador do orçamento público. Essa teoria é estudada, aplicando-se as teorias econômicas em que os conceitos de economia de mercado são introduzidos na política e replicáveis aos servidores públicos (MULLER, 1989). Assim, o reconhecimento do princípio da economicidade ilustra o dever de eficiência da administração pública na gestão dos recursos públicos. No entanto, quando se trata do setor público, a eficiência está relacionada não apenas à redução de gastos numa visão tão somente econômica mas também ao aumento das vantagens e à satisfação da sociedade.

Os administradores Leon C. Megginson *et al* acreditam que a eficiência é uma das formas de se medir o desempenho da organização, pois permite relacionar o insumo utilizado ao produto fabricado.

Eficiência é a capacidade de “fazer as coisas direito”, é um conceito matemático: é a relação entre insumo e produto (input e output). Um administrador eficiente é o que consegue produtos mais elevados (resultados, produtividade, desempenho) em relação aos insumos (mão-de-obra, material, dinheiro, máquinas e tempo) necessários à sua consecução. Em outras palavras, um administrador é considerado eficiente quando minimiza o custo dos recursos usados para atingir determinado fim. Da mesma forma, se o administrador consegue maximizar os resultados com determinada quantidade de insumos, será considerado eficiente. (MEGGINSON *et al*, 1998, p. 11).

A eficiência no âmbito da administração, portanto, está associada ao tratamento dado à relação entre insumos e produtos. O administrador que conseguir resultados mais altos ou utilizar menos recursos será considerado eficiente.

Pedraja e Salinas (2005) acrescentam ao entendimento de *output* que, para se obter eficiência, é necessário materializar-se uma das seguintes possibilidades: maior *output* com os mesmos recursos; *output* com menos recursos; maior *output* com menor quantidade de recursos utilizados.

O doutrinador Torres direciona o conceito de eficiência para a administração pública,

Eficiência: aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte. (TORRES, 2005, p. 175).

Em outras palavras, convém o gestor observar o aspecto econômico e os objetivos estabelecidos; atentar para as maneiras de se adquirirem os bens e serviços, buscando-se formas mais econômicas e viáveis na aquisição deles.

Já para Moraes, a administração pública deve produzir resultados mais satisfatórios para a máquina pública, de modo a atender às necessidades coletivas, utilizando a menor quantidade possível de recurso. Para tanto, “o administrador público, deverá, no exercício ex lege da atividade administrativa, interpretar as normas a que está sujeito sob o prisma da legalidade material, em detrimento de um exacerbado formalismo que eventualmente seja exigido pela legislação vigente” (MORAIS, 2004, p.189).

Ainda no aspecto administrativo, o princípio da eficiência pode ser estudado com base no desempenho dos agentes públicos direcionado ao atingimento dos melhores resultados. A propósito, Di Pietro entende que

O princípio da eficiência [...] pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a administração pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público. (DI PIETRO, 2005, p. 84).

O principal objetivo neste campo foi aproximar à mentalidade do servidor público a atuação exercida no setor privado, com ênfase na redução dos custos, na maximização dos resultados e na satisfação dos clientes.

O princípio da eficiência também pode ser analisado com base na atuação do agente público responsável pelo procedimento licitatório. A ele cabe o papel de orientar os fornecedores por meio do edital, no sentido de fornecerem produtos de qualidade, da forma mais vantajosa para o ente público. Para isso, tal agente deve ter capacitação adequada ao processo licitatório, a fim de evitar prejuízo à administração pública e de alcançar a eficiência em seu exercício funcional.

De um modo geral, a falta de capacitação dos agentes públicos já foi apontada como um dos fatores principais de atrasos da máquina estatal, consequência da estabilidade adquirida ao ingressarem na administração pública, que se tornou pouco eficaz e morosa. Daí se pode inferir que a capacitação e a motivação desses agentes afetam o resultado do processo decisório coletivo, de acordo com a **teoria da escolha pública** (BORGES, 2001), a qual não confunde democracia com eficiência administrativa: o servidor público nomeado não é necessariamente o indivíduo que exercerá, da melhor maneira possível, suas atividades na

administração (SECCHI, 2009). Ela cria mecanismos para mensurar a eficiência da organização no desempenho de suas atividades, embora o crescimento do governo resulte, muitas vezes, do interesse particular dos funcionários públicos (egocentrismo), o qual influenciará, de maneira direta, a execução de suas atividades (BORGES, 2001).

Para que os interesses particulares dos servidores públicos fossem afastados da execução de suas atividades, houve mudança, quando da reforma do Estado, no modo de se avaliarem os servidores públicos: implementou-se uma prática freqüente no setor privado – o acompanhamento e a avaliação das ações dos funcionários. Em seguida, houve mudança na Constituição federal: alterou-se a forma de os servidores adquirirem a estabilidade, que se dará mediante avaliação de desempenho; mesmo assim, o servidor estável poderá perder seu cargo em razão da avaliação periódica⁵. Ademais, acrescentou-se um ano ao tempo do estágio probatório – de dois para três anos – para o servidor conquistar a sua estabilidade no serviço público. De outra parte, no artigo 39, § 2º da Constituição federal, determinou-se que

A União, os Estados e o Distrito Federal manterão escolas de governo para a formação e o aperfeiçoamento dos servidores públicos, constituindo-se a participação nos cursos um dos requisitos para a promoção na carreira, facultada, para isso, a celebração de convênios ou contratos entre os entes federados. (BRASIL, 1988).

Considerando o princípio da eficiência inserido na Carta Magna bem como o modelo administrativo de governança pública, seria importante existirem o controle e a responsabilização dos servidores públicos pelo mau uso dos recursos públicos ou, ainda, pelas práticas administrativas que ferissem tal modelo.

Esse entendimento é reforçado pelo doutrinador O'Donnell (1998), que disciplina a *accountability* no âmbito do processo eleitoral, mas replicável na atuação dos agentes públicos e da organização. Assim, ela pode ser estudada em duas vertentes: a vertical e a horizontal. A *accountability* vertical significa que o controle externo é exercido pela sociedade, pela imprensa e pelos próprios cidadãos mediante as informações oriundas das ações de transparência praticadas pelo governo. Já a horizontal se dá quando ocorre a fiscalização entre os poderes, o que caracteriza o controle interno da estrutura administrativa.

No entanto, segundo alguns doutrinadores, a inclusão do princípio da eficiência não resguarda pertinência jurídica, pois não modifica significativamente o desempenho dos gestores públicos, os quais já deveriam operar com eficiência. Logo, conforme afirma Lopes,

⁵ Constituição federal, art. 41, parágrafo 4º.

o princípio da eficiência de modo algum será princípio da administração pública, mas sim apenas uma finalidade (LOPES, 1998). Costodio Filho, por sua vez, afirma que “a inclusão do princípio da eficiência no caput do art. 37 da CF/88 não inova o ordenamento jurídico pátrio, senão explicita e concentra sob a forma de princípio uma diretriz que se espalhava, até então, por mais de um dispositivo” (COSTODIO FILHO, 1999, p. 216). Na visão de Mello (2000), deve haver preocupação com a definição jurídica do princípio da eficiência e do controle judicial, mas sem que haja possibilidade de afastamento do princípio da legalidade. Já, no entendimento de Modesto (2014), a positivação da eficiência era desnecessária e redundante, pois a própria Constituição federal já previa, de forma explícita e implícita, o princípio da eficiência, antes mesmo da Emenda Constitucional nº 19/98.

Ferreira (2001) entende que a administração pública já era subordinada a esse princípio, embora ele não estivesse textualizado como dispositivo constitucional. De qualquer forma, ele cita o artigo 74, inciso II, da Constituição federal de 1988, com o intuito de demonstrar a subordinação do gestor público à eficiência.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
I - ...
II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; (BRASI, 1988).

Moreira (2000) defende que a inclusão do princípio da eficiência – o qual procede da administração gerencial privada – como princípio constitucional não gera nenhuma novidade ou vantagem para a administração pública. Já para Di Pietro (2002), tal princípio está diretamente relacionado ao estudo das ciências administrativas; incluí-lo na Carta Magna desvaloriza o princípio da legalidade.

Pelo exposto, a inclusão do princípio da eficiência na Constituição federal levou a doutrina a ampliar o entendimento de **eficiência**, o qual estava implícito, gerando nova interpretação à administração pública: a referente ao controle feito pelo Poder Judiciário, que poderá anular um ato administrativo caso se viole o princípio da eficiência. Assim, para Gasparini (2006), o gestor público não deve manter situações que possam ir de encontro a esse princípio e, por outro lado, deve exercer suas atividades, observando as medidas necessárias para interromper quaisquer circunstâncias desfavoráveis ao Estado.

3.3.2 A Relação do Princípio da Eficiência com Outros Princípios Constitucionais

Muitos gestores, importa destacar, vêm entendendo que a aplicação do princípio da eficiência deve excluir a observância do princípio da legalidade. Por isso, Medauar nos ensina:

O princípio da eficiência vem suscitando entendimento errôneo no sentido de que, em nome da eficiência, a legalidade será sacrificada. Os dois princípios constitucionais da Administração devem conciliar-se, buscando esta atuar com eficiência, dentro da legalidade. (MEDAUAR, 2009, p. 151).

Meirelles reforça esse entendimento:

O princípio da eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e seus membros. (MEIRELLES, 2013, p. 96).

Já Mello, além de enfatizar que o princípio da eficiência deve respeitar o princípio da legalidade, acrescenta que aquele pouco é utilizado com finalidade de orientar a atuação do agente público na ação administrativa do Estado. Assim o doutrinador desenvolve seu raciocínio:

Quanto ao princípio da eficiência, não há nada a dizer sobre ele. Trata-se, evidentemente, de algo mais do que desejável. Contudo, é juridicamente tão fluido e de tão difícil controle ao lume do Direito, que mais parece um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto. De toda sorte, o fato é que tal princípio não pode ser concebido (entre nós nunca é demais fazer ressalvas óbvias) senão na intimidade do princípio da legalidade, pois jamais uma suposta busca de eficiência justificaria postergação daquele que é o dever administrativo por excelência. Finalmente, anote-se que este princípio da eficiência é uma faceta de um princípio mais amplo já superiormente tratado, de há muito, no Direito italiano: o princípio da boa administração. (MELLO, 2000, p. 92).

Como se pôde perceber, além da relação com o princípio da legalidade, o princípio da eficiência também tem relação com outros princípios administrativos. Tal relação é que pode determinar o controle da eficiência quanto às práticas nas ações administrativas exercidas pelos agentes públicos.

De acordo com Cereijido (2001), é de extrema importância coadunar o princípio da eficiência com os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e publicidade. Para ele, tal princípio está ligado aos meios empregados, ou seja, não importam quais os fins

propostos, a eficiência está voltada para análise das operações praticadas para uma boa administração.

Segundo Silva, para se alcançar eficiência, é necessário o agente público agir com racionalidade.

Numa idéia muito geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado. Assim, o princípio da eficiência introduzido agora no art. 37 da Constituição pela EC-19/98, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Rege-se, pois, pela regra da consecução do maior benefício com o menor custo possível. Portanto, o princípio da eficiência administrativa tem como conteúdo a relação meio e resultados. (SILVA, 2004, p. 652).

A constatação da eficiência na ação do servidor público pode ser feita com a ajuda dos princípios relacionados ao da eficiência. Por exemplo, o da proporcionalidade, conforme Freitas (1997), determina que o Estado deve agir de maneira equilibrada na perseguição de suas metas. Segundo destaca Canotilho (1994), é possível estudá-lo pela teoria constitucional alemã, que estabelece sua composição apoiada em outros dois subprincípios: o da necessidade e o da adequação. Isso nos permite afirmar que o princípio da eficiência carrega grande responsabilidade, não apenas por trazer uma visão econômica e de controle, mas também por ter sido introduzido na Constituição federal na intenção de se modernizar a máquina pública.

Carvalho Filho entende que a administração pública, na nova concepção de modelo gerencial, necessita de constante atualização e de integração das novas tecnologias em suas atividades:

A Administração deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo, criando, inclusive, novo organograma em que se destaquem as funções gerenciais e a competência dos agentes que devem exercê-las. (CARVALHO FILHO, 2010, p. 20).

O princípio da eficiência é que fundamentou a materialização da modalidade **pregão** no âmbito da licitação, no sentido de que as aquisições fossem mais transparentes e trouxessem mais economia em conformidade com a tecnologia facilitadora da era eletrônica.

Por fim, cabe-nos, em relação ao princípio da eficiência, definir, neste nosso trabalho, o conceito utilizado. Adotamos, em razão do que discorreremos até aqui, a junção dos conceitos utilizados pelos administradores, economistas e juristas, ou seja, critérios relativos à economia, ao controle e à conduta do agente público. O critério econômico diz respeito à

obtenção de melhores resultados a menor custo, embora não se observe a qualidade do produto, porque a especificação dos produtos deve ser igual para todos os fornecedores. O critério do controle refere-se à observância aos meios empregados para se alcançarem dados objetivos; afinal, além de gastar com inteligência, é necessário estar de acordo com a lei. Já o critério da conduta do agente público, tão importante quanto os já mencionados, diz respeito ao melhor desempenho possível do servidor público na execução de suas atribuições.

3.4 LICITAÇÃO

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, versa sobre licitação e contratos administrativos pertinentes a obras, a serviços e a compras dos órgãos da administração direta, municípios, estados, Distrito Federal e União, como também da administração indireta e entidades controladas pelo poder público.

O doutrinador de direito administrativo Moraes conceitua licitação como sendo

o procedimento administrativo formal pelo qual um ente público, quando deseja adquirir bens, contratar serviços ou alienar bens, abre a todos os interessados que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório (edital ou carta-convite-lei interna da licitação e do contrato), a possibilidade de formularem propostas, dentre as quais seleciona e aceita a mais vantajosa e conveniente. (MORAES, 2008, p. 438)

Em outras palavras, trata-se de um procedimento administrativo em que os interessados se submetem a regras e exigências estipuladas em edital para aquisição de bens, serviços ou alienações, formulando propostas a serem classificadas pelo critério de maior vantagem para a administração pública.

No instrumento convocatório, definem-se o objeto, as regras pelas quais o procedimento licitatório será guiado bem como a forma de julgamento das propostas formuladas pelos licitantes. A escolha da proposta mais vantajosa será feita observados os aspectos qualitativos e da onerosidade. A propósito, segundo Justen Filho (2011), a maior vantagem que a administração pública pode obter ocorre quando o particular garante a melhor e mais completa prestação e o ente público obtém a prestação menos onerosa – o cenário mais benéfico em virtude dos menores custos e dos maiores privilégios.

A Constituição federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, afirma que a administração pública deve celebrar contratos administrativos mediante procedimento licitatório, com exceção dos casos previstos em lei, que assegure condições de igualdade aos

concorrentes; estipule cláusulas que determinem obrigações de pagamento sem prejuízo das condições efetivas das propostas; exija unicamente a qualificação (técnica e econômica) essencial à garantia do cumprimento da obrigação.

A licitação tem como finalidade a aquisição do objeto licitado nas melhores condições para a administração pública. De acordo com a Constituição federal, em seu artigo 37, inciso XXI, o objeto da licitação pode ser obra, serviço, aquisição de material ou serviço, alienação, concessão, permissão ou locação, que, ao final, será contratado com um particular.

O objeto da licitação deve ser detalhado da maneira mais minuciosa possível para o perfeito entendimento do que a administração pública necessita. Para tanto, deve o órgão licitante descrever todas as características e especificações do produto a ser licitado. Caso se trate de uma obra, é necessário o anteprojeto. No momento da descrição, convém lembrar, o objeto licitado, em regra, deve ser considerado uno e indivisível; no entanto, a lei de licitações (Lei nº 8.666/93) traz uma exceção em seu texto, no artigo 23, § 1º: quando se tratar de obras, serviços e compras, a administração deverá dividir o objeto licitado em tantas parcelas quantas forem possíveis. Para o legislador, “a licitação por itens ou em partes autônomas atende, em regra à eficiência e à economicidade” (MEIRELLES, 2013, p. 296), além de visar ao melhor aproveitamento dos recursos da administração pública, ampliando, dessa forma, a competitividade. Observa-se, ainda, que a lei não descarta a possibilidade de licitação por lote único, caso seja comprovada a vantagem.

3.4.1 Dispensa e Inexigibilidade

Meirelles ressalta que a obrigatoriedade da licitação apresenta dois entendimentos: o respeito à compulsoriedade da licitação e a modalidade prevista em lei para cada espécie, porque “atenta contra os princípios de moralidade e eficiência da Administração o uso da modalidade mais singela quando se exige a mais complexa, ou o emprego desta, normalmente mais onerosa, quando o objeto do procedimento licitatório não a comporta”. (MEIRELLES, 2013, p. 304)

Apesar da obrigatoriedade de licitar, a norma prevê casos em que é permitida a contratação de forma direta. A Lei nº 8.666/93 elenca os casos possíveis de dispensa e inexigibilidade, os quais, mesmo não seguindo o procedimento licitatório comum, exigem, para a contratação direta, a justificativa por não se adotar uma das modalidades de licitação existentes, conforme artigo 26 da referida lei. Ainda no texto da lei, o legislador deixa claro que, nas contratações diretas, se for comprovado o superfaturamento, “respondem

solidariamente pelo dano causado à Fazenda Pública o fornecedor ou o prestador de serviços e o agente público responsável, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis”.

Especificamente quanto às dispensas, segundo Mazza e Andrade (2011), ocorrem nas situações em que, em tese, é possível fazer-se a licitação, mas a lei, diante de razões de interesse público, diz não ser necessária a sua realização. A propósito, a Lei de Licitações nº 8.666/93, no artigo 24, discrimina, de forma exaustiva, as dispensas de licitação, ou seja, o agente público tem que se limitar ao que nela está previsto.

Já as inexigibilidades de licitação, dispostas no artigo 25 da citada lei, caracterizam-se pela inviabilidade de competição no que diz respeito a materiais, a equipamentos ou a gêneros fornecidos por produtor exclusivo, a serviços técnicos com profissionais de notória especialização ou à contratação de profissional de qualquer setor artístico por intermédio de empresário exclusivo, mas consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública.

3.4.2 Modalidades da Licitação

A Lei de Licitações e Contratos define, de forma taxativa, as modalidades de licitação: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão. Além dessas, o governo propôs nova modalidade – o pregão – mediante a Medida Provisória (MP) nº 2.026/00, o qual deveria ser usado nas compras de bens e serviços comuns do âmbito federal. Após a conversão dessa MP em lei, Lei nº 10.520/02, os estados e os municípios passaram a utilizar-se do pregão.

Importante destacar, ainda, que é exclusivo da União o poder de criar, modificar ou extinguir modalidades de licitação, afirmação corroborada por Moraes: “somente a União poderá legislar criando, modificando ou extinguindo modalidades de licitação.” (MORAES, 2008, p. 203). A existência de diversas modalidades decorre das características essenciais de cada procedimento, dos objetos e dos valores a serem gastos.

Segundo Meirelles, a concorrência é “a modalidade de licitação própria para contratos de grande valor, em que se admite a participação de quaisquer interessados, cadastrados ou não, que satisfaçam as condições do edital” (MEIRELLES, 2013, p. 353). Nela estão os contratos de maiores dispêndios e os que exigem maior quantidade de formalidades, conseqüentemente, requerem mais tempo para a finalização do processo licitatório. De fato, na maioria das vezes, o valor define a modalidade de concorrência a ser utilizada nas contratações de obras, serviços e compras; porém, outras vezes, o objeto da licitação é que

determina a modalidade, como, por exemplo, compra e alienação de bens imóveis, concessão de direito real de uso e licitações internacionais.

Já a tomada de preço é a modalidade de licitação pela qual os interessados já têm prévio cadastro nos órgãos públicos licitantes; caso não tenham sido cadastrados previamente, devem atender às exigências para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas. Essa modalidade é utilizada para contratações de obras, serviços e compras dentro do limite de valor estabelecido em lei.

O convite, por sua vez, é a modalidade de licitação destinada aos contratos de menor valor, logo, há menor quantidade de formalidades no processo licitatório. A administração deve convidar para participação no certame, pelo menos, três interessados do ramo pertinente ao objeto da licitação os quais, previamente, devem ser cadastrados. Entretanto, o interessado não convidado ou não cadastrado perante o órgão licitante pode participar do certame. Assim como a tomada de preço, o convite é utilizado para contratações de obras, serviços e compras dentro dos limites determinados em lei.

Concurso é uma modalidade de licitação utilizada para seleção de trabalhos científicos, técnicos e artísticos. Seu regulamento é que determina a qualificação exigível do concorrente, a diretriz, a forma de apresentação bem como os prêmios concedíveis e os critérios para julgamento dos participantes. O regulamento deverá ser publicado por meio de edital, ter ampla divulgação pela imprensa oficial com antecedência mínima de 45 dias. Conforme Meirelles, ao vencedor não implica a sua contratação com o ente público, pois o concurso

exaure-se com a classificação dos trabalhos e o pagamento dos prêmios, não conferindo qualquer direito a contrato com a administração. A execução do projeto escolhido será objeto de nova licitação, já agora sob a modalidade de concorrência, tomada de preço ou convite, para realização da obra ou execução do serviço. (MEIRELLES, 2013, p. 363).

Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados na venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos, penhorados; ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer lances maiores, iguais ou superiores ao valor da avaliação.

3.5 PREGÃO

O pregão foi criado pela MP nº 2.026/2000 como forma de aquisição de bens e serviços restritos à esfera da União. Essa limitação, quanto às demais esferas, decorreu da impossibilidade de a União editar normas gerais no tocante a licitações e contratos por medida provisória, uma vez que a Emenda Constitucional nº 6 proibia tal prática por meio desse instrumento legislativo.

Em 2002, a referida MP foi convertida em lei, Lei nº 10.520/02, na qual o pregão se destaca como a sexta modalidade de licitação e é expandido aos demais entes federados – estados, Distrito Federal e municípios – bem como aos entes privados, quando os recursos utilizáveis forem públicos.

O pregão no Brasil está regulamentado por dois decretos federais, o que caracteriza duas espécies. Medauar (2010) faz a distinção de leis quanto aos dois tipos de pregão, elucidando que o tipo presencial foi regulamentado pelo Decreto nº 3.555/2000, enquanto o eletrônico foi regulamentado, posteriormente, pelo Decreto nº 5.450/2005.

3.5.1 Pregão Eletrônico

O pregão eletrônico é uma espécie dentro da modalidade **pregão**. Ele se diferencia do pregão presencial apenas na realização do procedimento: utilização da tecnologia de informação, em especial, a Internet. Na visão de Justen Filho, pregão eletrônico

consiste na modalidade de licitação pública, de tipo menor preço, destinada à seleção da proposta mais vantajosa para a contratação de bem ou serviço comum, por meio de proposta seguidas de lances, em que os atos jurídicos da administração pública e dos interessados desenvolvem-se com a utilização dos recursos da tecnologia da informação, valendo-se especialmente da rede mundial de computadores (internet). (JUSTEN FILHO, 2011, p. 222).

Para maior celeridade e eficiência nas aquisições de bens e serviços públicos, está previsto no artigo 4º do Decreto 5.450/2005 que a modalidade pregão seja obrigatória, para aquisições de bens e serviços comuns, na forma eletrônica, isto é, por meio de comunicações eletrônicas, o que expande a faixa territorial dos interessados e possibilita maior quantidade de participantes no certame. Mesmo assim, assegura-se o anonimato de quem está dando lances em relação aos outros licitantes, consolidando, assim, o princípio da impessoalidade na modalidade.

O que define a utilização dessa modalidade de licitação é o objeto da contratação, e não o valor do objeto contratado. Assim sendo, o pregão se aplica a bens e serviços comuns. Conforme Figueiredo,

verifica-se a possibilidade de se escolher o pregão não pelo vulto da contratação, porém pela qualidade da mesma, ou seja, sua singeleza. Não será possível a utilização do pregão se o bem a ser adquirido tiver especificações não comuns, que impossibilitem definição concisa, e não contiver especificações usuais praticadas no mercado. (FIGUEIREDO, 2004, p. 471).

Para que não houvesse dúvidas quanto ao que se classificaria como bens e serviços comuns, a Lei de Pregão definiu-os, em seu artigo 1º, § 1º, como aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade fossem objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado. No entanto, isso não foi suficiente para determinar a característica do objeto do pregão, daí a necessidade de uma padronização. Nesse sentido, Meirelles (2013) acrescenta: o que caracteriza os bens e serviços comuns é a possibilidade de substituição de uns por outros com o mesmo padrão de qualidade e eficiência. Já, conforme afirmação de Jacoby (2013), o que define um bem ou serviço comum é a definição do padrão de desempenho ou a qualidade segundo especificações usuais do mercado. Afasta-se, assim, a pretensão de se tratar de bem padronizado, pois a exigência é que o padrão se refira ao desempenho ou as características de qualidade.

Para uma discussão mais aprofundada sobre o assunto, o ministro Valmir Campelo do Tribunal de Contas da União, no processo nº 013.896/2004-5, acórdão nº 817/2005, afirma que a identificação de um bem ou serviço como comum é relativamente discricionária. Especifica nesse sentido o ministro Benjamin Zymler do Tribunal de Contas da União no processo de nº 016.988/2001-8, acórdão nº 165/2003, que o conceito de bem ou serviço comum é genérico, dinâmico e relativo. Genérico, pois agrega qualquer tipo de objeto (industrializado ou manufaturado), podendo ser mecânico, eletrônico, nacional ou internacional; abrange também qualquer tipo de serviço técnico, especializado ou profissional. Dinâmico, pois o mercado deve identificar especificações usuais. Relativo, já que deve ser de conhecimento do mercado e de grau de capacidade técnica dos agentes para reconhecer o objeto.

Vale salientar também que não se consideram bem ou serviço comuns as contratações de obras e serviços de engenharia, locações imobiliárias e alienações de forma geral. Logo, não podem ser licitados por pregão, uma vez que o objeto é passível de características específicas ausentes da simplicidade dessa modalidade de licitação. No entanto, convém

lembrar, se forem contratações de serviços comuns de engenharia, conforme o TCU, na súmula nº 257/2010, tal serviço encontra amparo na Lei nº 10.520/2002.

3.5.1.1 Princípios aplicados ao pregão eletrônico

Segundo Reale (2003), princípios são enunciações normativas gerais que determinam e orientam o entendimento do diploma legal. Dentro do sistema de conhecimento, consideram-se verdades inquestionáveis, porque já foram comprovados ou estão evidentes.

Dessa maneira, o princípio é um instrumento que carrega os motivos do legislador para a criação de uma norma. Por tal razão, Delgado (2011) entende que princípio traduz, de maneira geral, a noção de proposições fundamentais que se formam na consciência das pessoas e grupos sociais, a partir de certa realidade: após formadas, direcionam-se à compreensão, reprodução ou recriação dessa realidade.

A licitação tem seus princípios normatizadores enunciados no artigo 3º da Lei nº 8.666/93. Neste trabalho, comentamos os de maior relevância para o melhor entendimento do assunto, de acordo com a interpretação de Mello, Di Pietro, Bastos, Meirelles e Justen Filho.

O princípio da legalidade, segundo Di Pietro (2011, p. 364), “constitui um procedimento inteiramente vinculado à lei; todas as fases estão rigorosamente disciplinadas na Lei nº 8.666/1993”. Logo, não deve ser apreciado por exigências inúteis e desnecessárias nos atos e fases da licitação, a fim de evitar atrasos e prejuízos para administração pública.

O princípio da impessoalidade tem o condão de não permitir a influência de fatos pessoais dos licitantes. Di Pietro (2011, p. 365) afirma que todos os licitantes devem ser tratados igualmente; deve a administração orientar-se por critérios objetivos, sem considerar as condições pessoais dos licitantes ou as vantagens por eles oferecidas, exceto as expressamente previstas na lei ou no instrumento convocatório.

Já o princípio da moralidade – que deve ser observado pelos agentes públicos e pelos próprios participantes da licitação – diz respeito à honestidade, à boa-fé e à seriedade nos processos licitatórios. Segundo observação de Maffini (2008, p. 133), caso seja “constatada qualquer providência abstrata ou concreta imoral ou ímproba, ela deverá ser invalidada.”.

Para alguns doutrinadores, como Di Pietro e Bastos, o princípio da igualdade (de condições a todos os licitantes) é basilar para a licitação, pois ele permite que a administração pública escolha a melhor proposta, a proposta mais vantajosa para o serviço público. Ademais, ele também garante a igualdade de direitos dos participantes no processo licitatório; por essa razão, as exigências feitas aos licitantes devem estar expressas no instrumento

convocatório; a administração pública não poderá modificá-las no curso do procedimento. E ainda lembra Meirelles: é vedado o tratamento diferenciado entre os licitantes, “quer através de cláusulas que, no edital ou convite, favoreçam uns em detrimento de outros, quer mediante julgamento faccioso, que desiguale os iguais ou iguale os desiguais.” (MEIRELLES, 2013, p. 271).

O princípio da publicidade garante que a licitação não será sigilosa e que os atos do procedimento licitatório devem ser acessíveis ao público. Além disso, entende Meirelles,

é o princípio que abrange desde os avisos de uma abertura até o conhecimento do edital e seus anexos, o exame da documentação e das propostas pelos interessados e o fornecimento de certidões de quaisquer peças, pareceres ou decisões com ela relacionadas. (MEIRELLES, 2013, p. 296).

Não obstante há uma exceção quanto ao sigilo: os conteúdos das propostas devem manter-se sigilosos até a sua abertura.

Para Medauar (2010), o princípio da probidade administrativa determina que todos os participantes do processo licitatório, integrantes de comissões de licitação, agentes públicos ou autoridades devem atuar de forma proba, honesta, sem visar a proveito próprio ou locuplemento de outrem.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório refere-se às regras neste contidas a serem seguidas pelos licitantes. Para Meirelles (2013, p. 298), o edital “é a lei interna da licitação, e, como tal, vincula aos seus termos tanto os licitantes como a administração que o expediu.”; logo, torna-se inalterável durante todo o período da licitação. No entanto, caso a administração verifique a necessidade de modificá-lo, deverá abrir novo prazo para os participantes concorrerem conforme os ditames do novo edital. Adiciona oportunamente Meirelles:

revelando-se falho ou inadequado aos propósitos da Administração, o edital ou convite poderá ser corrigido a tempo através de aditamento ou expedição de um novo, sempre com republicação e reabertura de prazo, desde que a alteração afete a elaboração das propostas. (MEIRELLES, 2013, p. 299).

Por fim, o princípio da adjudicação compulsória vincula o ganhador do processo licitatório ao objeto licitado. Segundo Meirelles (2013), embora a adjudicação do licitante ganhador ao objeto não vincule o licitante ao contrato, a administração pública não poderá celebrar contrato do mesmo objeto com outro fornecedor. Quando tiver que contratar, deverá fazê-lo obrigatoriamente com o vencedor adjudicado.

3.5.1.2 Procedimentos do pregão eletrônico

O procedimento licitatório é o caminho a ser seguido pelo gestor público para a compra de bens e serviços pela administração pública. Primeiramente, é necessária a “abertura do processo administrativo, determinando o objeto da licitação, bem como a autorização para esta compra do órgão correspondente além do recurso próprio da despesa”, conforme determina o artigo 38 da Lei de Licitações.

O pregão, como dissemos anteriormente, é um procedimento que visa à maior celeridade possível, por isso, algumas etapas do procedimento licitatório são invertidas, proporcionando menor gasto de tempo. Assim, essa modalidade de licitação divide-se em duas fases procedimentais: a interna e a externa.

3.5.1.2.1 Fase interna

A fase interna, conhecida também como preparatória, corresponde ao início de todo o procedimento, ou seja, quando o órgão responsável pela licitação justifica a necessidade de contratação, define o objeto, as exigências da habilitação, as sanções, fixa os prazos, determina os critérios de aceitação das propostas. De acordo com Meirelles (2013), é aquela que se passa no âmbito do órgão ou entidade responsável pela aquisição dos bens e serviços desejados.

A fase interna é composta por três atos – requisição do objeto, termo de referência e aprovação do termo de referência – passíveis de análise.

O primeiro ato para abertura de uma licitação é a requisição do objeto acompanhada da justificativa. O órgão requisitante formaliza o pedido à autoridade competente para que esta autorize a contratação, que deve ser adequadamente justificada. Caso o objeto seja para reposição de estoque ou produto de consumo rotineiro, não se faz necessária justificativa. Tais informações devem estar expressas no termo de referência.

O segundo ato é a constituição do termo de referência. No artigo 9º, § 2º, do Decreto nº 5.450/05, descreve-se o que deve conter nesse instrumento. O termo de referência é o documento que contém a definição dos objetos a serem licitados, os métodos, a estratégia de suprimentos, os elementos que favoreçam avaliação do custo pela administração diante dos recursos orçamentários, os valores estimados dos produtos em relação ao valor de mercado, o cronograma físico-financeiro, se for o caso, o critério de aceitação do objeto, os deveres e as

obrigações do contratado e do contratante, os procedimentos de fiscalização e gerenciamento do contrato, o prazo de execução e as sanções de forma clara, concisa e objetiva. Esse instrumento, que não deve conter características impertinentes ou irrelevantes, deve ser aprovado pelo órgão competente. Como se pode depreender, trata-se de um dos atos mais importantes no pregão, por isso tem que ser feito de forma cuidadosa para não se fazer menção a nenhuma marca ou características exclusivas, ou, ainda, a qualquer outra característica restritiva à competição.

O terceiro ato, não menos importante, é a definição das exigências para habilitação. No pregão, por se tratar de modalidade de licitação mais célere, tal ato é simplificado, pois a administração pública não necessita fazer todas as exigências contidas na Lei de Licitações e Contratos. A Lei do Pregão Eletrônico estipula que a habilitação se concretiza mediante inscrição em cadastrado do fornecedor. Na esfera federal, ela é feita na unidade representante do sistema, onde o fornecedor ou o prestador de serviço poderá cadastrar-se e obter uma chave de identificação e uma senha. Caso o órgão federal seja integrante do Sistema de Serviços Gerais, o fornecedor ou prestador de serviço deverá credenciar-se no Sistema de Credenciamento Unificado de Fornecedores (SICAF), que já está regulamentado na Lei de Licitações.

Ainda na fase interna, são definidos os critérios de aceitação das propostas bem como estabelecidas as sanções por inadimplemento, de forma bem detalhada, de modo que os licitantes não tenham dúvidas relacionadas ao conteúdo das propostas e às penalidades contidas no edital. Nos casos das penalidades, tem-se nova sanção: impedimento de licitar ou contratar com a União, estados, Distrito Federal e municípios; as multas não podem ser cumulativas com as penalidades administrativas. Ressaltem-se quais sanções cabem ao pregão eletrônico: advertência, multas, suspensão de licitar e contratar com o órgão ou entidade licitante e impedimento de licitar e contratar com a esfera de governo. Convém lembrar que todas essas considerações devem estar discriminadas no termo de referência, que, após concluído e aprovado, possibilita designar-se o pregoeiro e sua equipe de apoio. O pregoeiro deve ser integrante do órgão licitante e ter capacitação específica, pois tomará as decisões e conduzirá o pregão até o final; seu credenciamento se dá pela atribuição de chave de identificação e senha para acesso ao sistema eletrônico.

A Lei do Pregão não determina o tempo durante o qual o pregoeiro e sua equipe de apoio podem exercer a função. Assim sendo, aplica-se subsidiariamente a Lei de Licitações, que propõe um mandato não superior a um ano. É possível determinar, conforme a mesma lei, que a equipe de apoio seja composta por três membros. No entanto, no pregão eletrônico,

a figura da equipe de apoio tem menor relevância, uma vez que suas atribuições são desempenhadas pelo próprio sistema eletrônico e automaticamente.

O ato seguinte é o edital do pregão. Edital, no entendimento de Mello (2011), é o instrumento pelo qual se convocam os interessados a participar do certame, definindo as condições que conduzirão o procedimento licitatório. Acrescenta Meirelles (2013) que se trata de instrumento pelo qual a administração leva ao conhecimento público a abertura da licitação, fixa as condições de sua realização e convoca os interessados para a apresentação de suas propostas. Apesar de ser o instrumento que rege a licitação, não é exaustivo, pois normas superiores do órgão licitante podem complementá-lo; no entanto, poderá ser considerado nulo, se for omissivo em pontos essenciais ou, ainda, se contemplar pontos discriminatórios e ou preferenciais.

Os incisos do artigo 40 da Lei 8.666/93 listam os pontos essenciais do edital, quais sejam: objeto da licitação em descrição sucinta e clara; prazo e condições para assinatura do contrato ou retirada dos instrumentos para execução do contrato e para entrega do objeto da licitação; sanções para o caso de inadimplemento; local onde poderá ser examinado e adquirido o projeto básico; locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação a 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; critério de aceitabilidade dos preços unitário e global, conforme o caso, permitida a fixação de preços máximos e vedada a fixação de preços mínimos, critérios estatísticos ou faixas de variação em relação a preços de referência; condições de recebimento do objeto da licitação; outras indicações específicas ou peculiares da licitação. Havendo omissão ou pontos discriminatórios ou preferenciais, deverá haver a impugnação do edital solicitada por qualquer interessado em participar do processo licitatório ou, ainda, por qualquer cidadão.

O edital deve ser divulgado, obrigatoriamente, pela imprensa oficial, mas a lei não exige sua publicação na íntegra, basta apenas, segundo Meirelles (2013), a notícia da abertura da licitação, isto é, o aviso resumido do edital. Caso haja, depois, qualquer tipo de alteração, é necessário publicá-lo de novo e reabrir o prazo mínimo para inscrição dos candidatos.

3.5.1.2.2 Fase externa

Finda a elaboração do edital e tendo ele sido aprovado pelo órgão competente, esse instrumento pode finalmente ser publicado. A publicação é o ato que dá início à fase externa e tem o condão de convocar os interessados por meio do *Diário Oficial* ou portal eletrônico das

contas públicas. No entanto, para o pregão eletrônico, não se faz necessária a publicação do edital na íntegra, basta um aviso de abertura da licitação, que deverá conter necessariamente a definição do objeto, a indicação da data, local e horário em que poderá ser lido ou obtido o edital, além do endereço eletrônico onde ocorrerá a sessão, com a data e o horário, indicando que o pregão será realizado por intermédio da Internet. Importa destacar que o Decreto nº 5.450, artigo 17, § 4º, determina o prazo entre a publicação do aviso e a data fixada para a apresentação das propostas: “não poderá ser inferior a 8 dias úteis”.

A próxima etapa é o julgamento, que será realizado em sessão única conduzida pelo pregoeiro e sua equipe técnica, quando haverá a classificação das propostas em ordem crescente de preço ofertado. Feita a classificação, iniciar-se-ão os lances sucessivos e decrescentes, que decidirão o vencedor do certame e a classificação dos demais licitantes.

Determinado o vencedor, ocorrerá a homologação e adjudicação, as quais fecham o ciclo do processo licitatório de acordo com o artigo 43 da Lei nº 8.666/93, inciso VI: (põe fim aos atos licitatórios a) “deliberação da autoridade competente quanto à homologação e adjudicação do objeto da licitação” (BRASIL, 1993). Segundo Meirelles (2013, p. 336), a “homologação é o ato de controle pelo qual a autoridade competente a quem incumbir a deliberação final sobre o julgamento confirma a classificação das propostas e adjudica o objeto da licitação ao proponente vencedor”. Essa homologação compete à autoridade superior do órgão que determinou a abertura da licitação ou a uma autoridade estabelecida no edital a qual deverá examinar os atos licitatórios em conformidade com as regras do edital. Reforça Di Pietro que a homologação

equivale à aprovação do procedimento; ela é precedida do exame dos atos que o integram pela autoridade competente (indicada nas leis de cada unidade da federação), a qual, se verificar algum vício de ilegalidade, anulará o procedimento ou determinará seu saneamento, se cabível. Se o procedimento estiver em ordem, ela o homologará. (DI PIETRO, 2011, p. 408).

A homologação do vencedor pela autoridade licitante, vale lembrar, não vincula o objeto; por isso é necessária a adjudicação do vencedor ao objeto licitado, quando, então, será assinado o contrato que vinculará a administração pública.

Segundo Meirelles (2013, p. 337), “adjudicação é o ato pelo qual se atribui ao vencedor o objeto da licitação para subsequente efetivação do contrato”. Vale ressaltar, ainda, que, caso a documentação do licitante vencedor não esteja de acordo com os critérios estabelecidos no edital, convoca-se o segundo lugar para assumir a proposta do vencedor,

adjudicando, assim, o objeto do certame com a homologação da autoridade superior do órgão licitante.

Assim como em todo processo licitatório, caberá recurso dos atos praticados na sessão pública; logo, qualquer manifestação contrária deve ser registrada em ata, de imediato, na sessão, para que sejam apresentadas as razões no prazo de três dias e os licitantes apresentem as contrarrazões também em três dias.

Diferentemente do que acontece nas demais modalidades de licitação, o pregão eletrônico tem a inversão de algumas etapas quanto às características do procedimento licitatório: a fase de classificação ocorre antes da fase de habilitação, em razão dos princípios celeridade e eficiência do certame. Justem Filho, a propósito dessas características, afirma

a primeira reside em que a etapa competitiva antecede à fase de habilitação. Isso significa que somente se examinam os requisitos de idoneidade do licitante vencedor na fase competitiva. A segunda característica consiste em que a competição se faz mediante a conjugação de uma proposta e lances sucessivos, cujo valor deve ser inferior aos anteriores. (JUSTEN FILHO, 2011, p. 470).

3.6 MUNICÍPIO DE RECIFE

A região metropolitana de Recife compõe-se de 14 municípios: Recife, Olinda, Abreu e Lima, Paulista, Igarassu, Itapissuma, Ilha de Itamaracá, Araçoiaba, Camaragibe, São Lourenço da Mata, Moreno, Jaboatão dos Guararapes, Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca. Recife concentra 41,67% da população, além da maior parte das atividades econômicas do estado de Pernambuco. A cidade de Recife, por ser a capital pernambucana, sedia o aparelhamento administrativo do estado nas três esferas de poder, constituindo, por consequência, o centro de negócios e atividades do governo. Além disso, concentra diversos polos de serviços da região Nordeste.

De acordo com a Lei municipal nº 16.293 de 1997, a capital de Pernambuco está subdividida em seis regiões político-administrativas que englobam os seus 94 bairros: centro, norte, nordeste, oeste, sudoeste e sul. São 1.537.704 habitantes de acordo com o censo demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística em 2010.

3.6.1 Perfil Socioeconômico do Recife

O estado assiste a uma importante mudança em seu perfil econômico com os recentes investimentos nos setores petroquímico, biotecnológico, farmacêutico, informático, naval e

automotivo, que estão dando novo impulso à economia estadual, haja vista o crescimento acima da média nacional. Destaca-se a importância crescente do setor de informática com o Porto Digital; do setor terciário, sobretudo as atividades turísticas, e do setor industrial em torno do Porto de Suape, no município do Ipojuca, integrante da região metropolitana de Recife.

Tabela 3: Evolução do PIB de Recife a preços correntes

Ano de referência	Produto Interno Bruto a preços correntes (R\$ 1.000)
1999	9.277.159,31
2000	9.811.667,89
2001	10.642.915,30
2002	12.602.473,32
2003	13.104.683,72
2004	14.425.016,94
2005	16.324.072,73
2006	18.316.659,45
2007	20.689.606,65
2008	22.470.885,58
2009	24.720.436,37
2010	30.176.875,22
2011	33.138.833,44
2012	36.821.898,26

Fonte: IBGE (2012)

Recife vem desenvolvendo características econômicas ligadas às atividades comerciais e de prestação de serviços desde a colonização portuguesa. Nos tempos atuais, sua economia está voltada ao setor terciário, consolidando-se como o maior polo de serviços da região Nordeste.

O produto interno bruto (PIB) de Recife era de R\$ 36,8 bilhões em 2012 e representava um terço do PIB estadual (31,38%). O setor de serviços (70,86%) teve a maior participação nas atividades de comércio, administração pública, serviços financeiros, aluguéis, construção civil, indústria de transformação e serviços prestados às empresas.

O crescimento da capital pernambucana deve-se, predominantemente, ao fato de a cidade abrigar importante centro acadêmico e de produção de conhecimento por meio de

universidades de relevância nacional com cursos de graduação e pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado).

Recife sedia também importante parque tecnológico do Brasil, o Porto Digital, além do mais importante polo médico do Norte-Nordeste. É bastante notável o reflexo positivo de empreendimentos instalados em outros municípios da região metropolitana, como o Estaleiro Atlântico Sul no Complexo Industrial Portuário de Suape, em Ipojuca, e a fábrica da Fiat em Goiana, que estimulam significativamente os negócios da capital pernambucana.

A Prefeitura do Recife tem aperfeiçoado a política fiscal e seu respectivo aparelhamento, incentivando formas mais eficientes de aquisição de bens e serviços mediante definição de políticas públicas, planejamento e tomada de decisões.

4 ANÁLISE DE INDICADORES DA PREFEITURA DO RECIFE

A Prefeitura do Recife, relativamente à administração direta, concluiu 711 processos licitatórios no período 2011-2014. O valor estimado total desses processos foi de R\$ 2,2 bilhões, dos quais o valor homologado correspondeu a R\$ 1,7 bilhão, o que gerou uma economia para a administração pública municipal de R\$ 509 milhões (aproximadamente 23%).

Destacaram-se, dentre as unidades gestoras do município de Recife, as secretarias relacionadas às áreas de educação e saúde, porque os seus valores estimados eram maiores (61,55% do total): 46,33% para a área da educação e 53,67% para área da saúde. Com relação à área da saúde, 72,24% corresponderam ao Fundo Municipal de Saúde (FMS) e 27,76%, à Secretaria da Saúde (tabela 4). Como se trata das áreas mais sensíveis, o processo licitatório reservou-lhes o percentual de 56,42% do total dos recursos do valor homologado no período analisado, conforme indicamos na tabela 4. Desse montante, 45,77% foram destinados à educação e 54,23% à saúde. No que tange à saúde, dos 54,23%, 66,68% destinaram-se ao FMS e 33,32%, à Secretaria de Saúde, conforme tabela 4.

Ao cruzarmos o valor estimado com o valor homologado, observamos que a economia nas duas áreas em tela foi responsável por 78,90% da economia total do município de Recife no período estudado. Desse percentual, a Secretaria da Educação foi responsável por 27,18%, enquanto a área da saúde foi a principal responsável, 72,82%, dos quais 19,29% corresponderam à Secretaria da Saúde e 80,71%, ao FMS.

Vale salientar que algumas secretarias não executam processos licitatórios; preferem delegar a outros órgãos ou à administração indireta a responsabilidade de instaurar tais processos. Um exemplo é a Secretaria de Esportes e Copa do Mundo: por meio de representantes, delegou a tarefa de aquisição de bens e materiais ao gestor do Ginásio de Esportes Geraldo Magalhães – o Geraldão. Outro exemplo, a Secretaria de Segurança Urbana: por intermédio de seus agentes, delegou ao gestor da Companhia de Trânsito e Transporte Urbano do Recife (CTTU) a tarefa de compra dos materiais utilizados pela Guarda Municipal.

Quanto ao valor de recursos totais distribuídos entre as diversas secretarias da Prefeitura do Recife e mostrados na tabela 4, se cruzarmos o valor estimado com o valor homologado, o resultado surgirá diferente do valor encontrado no campo da economia, por causa da existência de um processo licitatório na modalidade leilão instaurado pela Secretaria de Finanças.

No leilão, analisa-se a economia de forma diferente: faz-se o cruzamento diante da diferença entre o valor homologado e o valor estimado. Essa diferença ocorre, porque a modalidade licitatória de leilão é escolhida em razão do maior valor ofertado, enquanto as outras modalidades licitatórias são selecionadas em virtude do menor valor.

Tabela 4: Órgãos da administração direta da Prefeitura do Recife – quantidade, valor estimado com êxito, valor homologado e economia

Órgão	Quantidade	Valor estimado com êxito (R\$)	Valor homologado (R\$)	Economia (R\$)
FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – FMS	174	533.535.940,96	297.230.464,45	236.305.476,51
SEC. DE EDUCAÇÃO	113	637.439.500,76	528.153.625,84	109.285.874,92
SEC. DE SAÚDE	95	205.016.929,53	148.529.171,73	56.487.757,80
GABINETE DO PREFEITO	61	196.870.268,51	184.676.056,18	12.194.212,33
SEC. DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS	59	338.707.115,54	293.369.221,70	45.337.893,84
SEC. DE MOBILIDADE E CONTROLE URBANO	29	57.879.219,33	45.940.527,95	11.938.691,38
SEC. DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS URBANOS	28	85.099.025,17	73.108.984,87	11.990.040,30
SEC. DE TURISMO E LAZER	26	52.747.364,90	47.500.356,97	5.247.007,93
SEC. DE FINANÇAS	21	18.042.799,41	13.755.305,02	4.291.682,39
SEC. DE SEGURANÇA URBANA	20	10.885.575,39	7.019.384,56	3.866.190,83
SEC. DE GOVERNO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	17	34.042.214,07	33.115.351,02	926.863,05
SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS	14	10.005.422,05	7.077.068,52	2.928.353,53
SEC. DE CULTURA	13	16.107.753,32	13.828.587,38	2.279.165,94
SEC. DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO URBANO	11	20.536.854,33	16.525.898,04	4.010.956,29
SEC. DE HABITAÇÃO	7	9.548.268,92	8.925.495,86	622.773,06
SEC. DE IMPRENSA	5	1.583.580,11	923.547,99	660.032,12
SEC. DE SANEAMENTO	3	3.169.934,57	3.052.644,10	117.290,47
SEC. DE ASSUNTOS JURÍDICOS	4	330.993,24	197.409,92	133.583,32
SEC. DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE	3	1.385.338,63	1.193.909,08	191.429,55
SEC. DA MULHER	3	899.255,20	517.528,00	381.727,20
SEC. DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	2	1.089.109,10	914.767,00	174.342,10
SEC. ESPECIAL DE GESTÃO E PLANEJAMENTO	1	634.995,00	441.990,00	193.005,00
GABINETE DE REPRESENTAÇÃO EM BRASÍLIA	1	43.150,00	43.079,98	70,02
SEC. DE COMUNICAÇÃO SOCIAL	1	51.086,60	15.923,86	35.162,74
Outros	0	0,00	0,00	0,00
Total	711	2.235.651.694,64	1.726.056.300,02	509.599.582,62

Fonte: Site da Prefeitura do Recife (<http://www2.recife.pe.gov.br/>)

4.1 LICITAÇÃO NA PREFEITURA DO RECIFE

A Prefeitura do Recife promoveu, ao longo dos anos, uma série de alterações em seu regulamento interno com o apoio efetivo do Poder Legislativo municipal, a fim de tornar a gestão do seu setor de compras mais eficiente, ágil e transparente. Para tanto, ela firmou um convênio com o Banco do Brasil, no sentido de utilizar o sistema de pregão eletrônico do banco, de modo a imprimir maior celeridade e transparência aos processos licitatórios.

As principais modalidades de licitação utilizadas pela Prefeitura são: pregão eletrônico, pregão presencial, concorrência, tomada de preço, convite, leilão.

O pregão eletrônico era facultativo conforme o Decreto nº 19.789/2003. Só em 2007, com o Decreto nº 22.592⁶, ficou regulamentada a utilização do pregão na forma eletrônica para aquisições de bens e serviços comuns, na expectativa de ocorrer redução das respectivas despesas. A partir de então, aumentou a quantidade de processos nessa modalidade, no âmbito da administração direta, conforme a tabela 5.

Os números da tabela 5 mostram tendência de aumento na modalidade pregão eletrônico para as compras e contratações de bens comuns, no período 2011-2014. De 2011 para 2012, houve incremento de 20%; nos dois anos seguintes, de 2% e 65%, respectivamente. O pregão eletrônico, enfim, afirmou-se com uma representatividade de 73,14% em relação ao total de processos licitatórios instaurados em outras modalidades.

⁶Decreto nº 22.592/07 - Art. 4º Para aquisição de bens e serviços comuns, será adotada preferencialmente a modalidade pregão, em sua forma eletrônica. PARÁGRAFO ÚNICO: O pregão, na forma eletrônica, não será adotado nos casos de comprovada a sua inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente.

Tabela 5: Processos licitatórios por modalidade de licitação – quantidade

Modalidades de licitação	2011	2012	2013	2014	Total	%
LEILÃO	0	1	0	0	1	0,14%
CONVITE	1	4	14	4	23	3,23%
TOMADA DE PREÇOS	4	2	18	8	32	4,50%
CONCORRÊNCIA	6	8	15	13	42	5,91%
PREGÃO ELETRÔNICO	96	115	117	192	520	73,14%
PREGÃO PRESENCIAL	44	9	16	24	93	13,08%
TOTAL	151	139	180	241	711	100,00%

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

Na tabela 6, estão registrados os valores estimados dos processos licitatórios por ano, em cada modalidade de licitação. O valor estimado total foi de R\$ 2,2 bilhões. A representação desse valor está relacionada com as modalidades licitatórias de concorrência, com R\$ 294 milhões (13,17%); de pregão eletrônico, com R\$ 1,5 bilhão (70,36%); de pregão presencial, com R\$ 338 milhões (15,14%); e relacionada com as outras modalidades, com R\$ 29 milhões (1,34%).

Tabela 6: Processo licitatório por volume de recurso – valor estimado

Modalidades de licitação	2011 (R\$)	2012 (R\$)	2013 (R\$)	2014 (R\$)	Total (R\$)
LEILÃO	0,00	157.150,00	0,00	0,00	157.150,00
CONVITE	45.000,00	187.673,03	1.537.424,78	462.866,84	2.232.964,65
TOMADA DE PREÇOS	1.034.057,70	1.438.179,15	17.721.866,54	7.293.089,01	27.487.192,40
CONCORRÊNCIA	8.138.252,31	30.926.006,06	155.330.307,59	100.001.237,26	294.395.803,22
PREGÃO ELETRÔNICO	78.701.128,55	384.317.312,92	423.913.304,55	685.997.009,68	1.572.928.755,70
PREGÃO PRESENCIAL	199.575.047,68	20.722.924,75	40.008.496,63	78.143.359,61	338.449.828,67
TOTAL	287.493.486,24	437.749.245,91	638.511.400,09	871.897.562,40	2.235.651.694,64

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

Já, na tabela 7, estão registrados os valores homologados, também classificados por ano e modalidade de licitação. O valor homologado total foi de R\$ 1,7 bilhão, representado, principalmente, pelas modalidades concorrência, com R\$ 272 milhões (15,79%); pregão eletrônico, com R\$ 1,1 bilhão (67,16%); pregão presencial, com R\$ 268 milhões (15,54%); pelas demais modalidades, com R\$ 26 milhões (1,51%).

Tabela 7: Processo licitatório por volume de recurso – valor homologado

Modalidades de licitação	2011 (R\$)	2012 (R\$)	2013 (R\$)	2014 (R\$)	Total (R\$)
LEILÃO	0,00	159.244,00	0,00	0,00	159.244,00
CONVITE	45.000,00	163.892,37	1.503.496,92	409.319,99	2.121.709,28
TOMADA DE PREÇOS	973.867,75	1.327.170,17	16.989.026,61	4.605.711,49	23.895.776,02
CONCORRÊNCIA	7.957.373,27	28.305.465,39	147.268.782,14	88.954.973,43	272.486.594,23
PREGÃO ELETRÔNICO	56.353.696,10	267.397.113,88	302.889.064,52	532.573.178,38	1.159.213.052,88
PREGÃO PRESENCIAL	151.110.484,47	10.267.527,22	36.526.151,96	70.275.759,96	268.179.923,61
TOTAL	216.440.421,59	307.620.413,03	505.176.522,15	696.818.943,25	1.726.056.300,02

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

O cruzamento dos dados da tabela 6 com os da tabela 7 resultou na tabela 8, a qual expressa o valor da economia nas respectivas modalidades de processo. Visualiza-se a economia total de R\$ 509 milhões. O pregão eletrônico foi a modalidade licitatória responsável pelo maior percentual de economia (81,18%), correspondente a R\$ 413 milhões. O segundo lugar coube ao pregão presencial (13,79%), com representatividade de R\$ 70 milhões. A modalidade concorrência representou com R\$ 21 milhões (4,30%). As demais modalidades representaram com o valor de R\$ 3 milhões (0,73%) de economia.

Ainda na tabela 8, é possível inferir que a modalidade de pregão eletrônico, representativa de 81,18% de economia, já mostrava tendência de aumento no valor da economia: 424% de 2011 para 2012; 3,21% e 26,77%, respectivamente, em 2013 e 2014. Os aumentos percentuais menores após 2012 não significam menor eficiência, pois a economia de 424% em 2012 não era real, uma vez que os fornecedores, ao estimar os preços, habitualmente determinavam valores maiores, para que, no momento do pregão eletrônico, os diminuíssem sem causar grande impacto nos seus lucros. Mas, quando o governo começou a

se preocupar com a estimativa dos preços, regulamentando-a, ela foi sendo feita de maneira mais consciente e mais próxima da realidade.

Tabela 8: Processo licitatório por volume de recurso – economia

Modalidades de licitação	2011 (R\$)	2012 (R\$)	2013 (R\$)	2014 (R\$)	Total (R\$)
LEILÃO	0	2.094,00	0	0	2.094,00
CONVITE	0	23.780,66	33.927,86	53.546,85	111.255,37
TOMADA DE PREÇOS	60.189,95	111.008,98	732.839,93	2.687.377,52	3.591.416,38
CONCORRÊNCIA	180.879,04	2.620.540,67	8.061.525,45	11.046.263,83	21.909.208,99
PREGÃO ELETRÔNICO	22.347.432,45	116.920.199,04	121.024.240,03	153.423.831,30	413.715.702,82
PREGÃO PRESENCIAL	48464563,21	10455397,53	3482344,67	7867599,65	70.269.905,06
TOTAL	71.053.064,65	130.133.020,88	133.334.877,94	175.078.619,15	509.599.582,62

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

Na modalidade licitatória leilão, como já expomos anteriormente, a economia deve ser analisada de forma específica: é necessário que o cruzamento seja feito, considerando-se a diferença entre o valor homologado e o valor estimado, para, então, obter-se o valor da economia. Essa diferença se dá, porque o leilão é escolhido em função dos maiores valores de oferta por parte dos licitantes. Já as outras modalidades são eleitas em função dos menores valores.

4.2 COMISSÕES LICITATÓRIAS DA PREFEITURA DO RECIFE

Para maior eficiência e celeridade no desenvolvimento dos processos licitatórios, a Prefeitura do Recife publicou a Instrução Normativa SLIC nº 001.01/2012, que regulamenta a instauração dos referidos processos e seu encaminhamento para as comissões.

Segue-se a relação dos documentos necessários⁷ para a abertura da licitação: autorização do ordenador de despesas; mapa-resumo de estimativa de preços; formulário de bloqueio de saldo orçamentário emitido no sistema SOFIN; termo de referência elaborado conforme o art. 9º da instrução acima citada; nas compras e serviços licitáveis por pregão ou nos casos de obras e demais serviços, o projeto básico e ou projeto executivo com a planilha de orçamento incluídos os preços unitários e globais. E mais: solicitação de compra ou

⁷Instrução Normativa SLIC nº 001.01/2012, art. 8º.

contratação (SCC); autorização prévia do chefe do Poder Executivo para as seguintes despesas: consultorias, publicidade e pesquisas de opinião, observadas a legislação municipal vigente e a autorização prévia do conselho de política financeira (CPF).

Constituído o processo por meio de tais documentos, ele deve ser encaminhado para a diretoria geral de licitação e compras (DGLC), a fim de passar por uma conferência e ser encaminhado à comissão responsável pela licitação.

Atualmente, a Prefeitura do Recife trabalha com 33 comissões, por causa da diversidade e especificidade de materiais e serviços licitados, os quais servem a 53 órgãos da administração direta e indireta.

Neste trabalho, escolhemos os processos licitatórios da CPLM como objeto de análise.

4.2.1 Comissão Permanente de Licitação de Materiais (CPLM)

A Prefeitura do Recife, no ano de 2004, reestruturou a comissão especial de licitação no âmbito da administração direta, por meio do Decreto-Lei nº 16.961, transformando-a em comissão permanente de licitações de materiais. Ao mesmo tempo, a comissão especial de licitação de obras da Secretaria de Finanças foi substituída pela comissão permanente de licitação de obras e serviços de engenharia.

A CPLM tem por atribuição processar e julgar as licitações da administração direta municipal no que diz respeito a compras de materiais em geral e alienação de bens⁸.

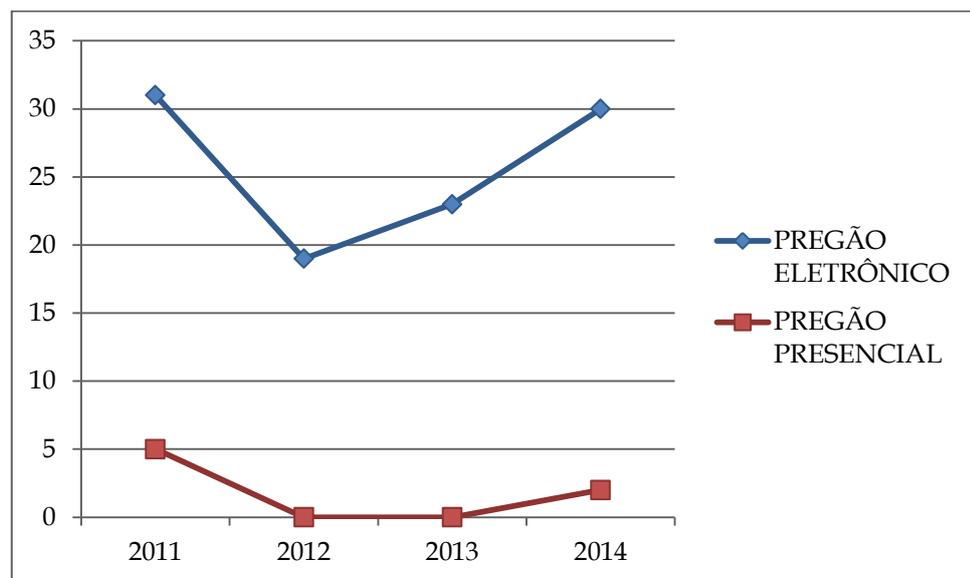
No período de 2011 a 2014, essa comissão manteve um volume de 110 processos licitatórios, dos quais 103 (93,64%) na modalidade pregão eletrônico e 07 (6,36%) na modalidade pregão presencial, de acordo com a tabela 9 e o gráfico 1.

⁸As compras corporativas do município de Recife, até junho de 2013, eram licitadas pela comissão permanente de licitação de materiais; depois, passaram à responsabilidade da comissão especial de licitações de compras corporativas (CELCC).

Tabela 9: CPLM – processos licitatórios por modalidade de licitação (quantidade)

Modalidades de licitação	2011	2012	2013	2014	Total
PREGÃO ELETRÔNICO	31	19	23	30	103
PREGÃO PRESENCIAL	5	0	0	2	7
TOTAL	36	19	23	32	110

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

Gráfico 1: CPLM – quantitativo de processos licitatórios por modalidade de licitação (2011 a 2014)

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

Os valores estimados dos processos licitatórios da CPLM foram de R\$ 99 milhões (tabela 10): os processos referentes à modalidade pregão eletrônico representaram 87,42% e à modalidade pregão presencial, 12,58%. Já os valores homologados corresponderam a R\$ 70 milhões (tabela 11): a modalidade pregão eletrônico representou 86,98% e a modalidade pregão presencial, 13,02%.

Tabela 10: CPLM – processos licitatórios por modalidade de licitação (valor estimado)

Modalidades de licitação	2011	2012	2013	2014	Total
PREGÃO					
ELETRÔNICO	11.457.670,11	9.348.440,33	46.168.928,56	20.178.866,02	87.153.905,02
PREGÃO					
PRESENCIAL	12.168.706,83	0,00	0,00	373.852,30	12.542.559,13
TOTAL	23.626.376,94	9.348.440,33	46.168.928,56	20.552.718,32	99.696.464,15

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

Tabela 11: CPLM – processos licitatórios por modalidade de licitação (valor homologado)

Modalidades de licitação	2011 (R\$)	2012 (R\$)	2013 (R\$)	2014 (R\$)	Total (R\$)
PREGÃO					
ELETRÔNICO	6.473.780,62	6.331.738,54	32.360.862,59	15.796.858,81	60.963.240,56
PREGÃO					
PRESENCIAL	8.912.560,50	0,00	0,00	214.678,50	9.127.239,00
TOTAL	15.386.341,12	6.331.738,54	32.360.862,59	16.011.537,31	70.090.479,56

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

A economia total da CPLM foi de R\$ 29 milhões (tabela 12): a contribuição da modalidade pregão eletrônico foi de 88,46% e a do pregão presencial, 11,54%.

Tabela 12: CPLM – processos licitatórios por modalidade de licitação (economia)

	2011 (R\$)	2012 (R\$)	2013 (R\$)	2014 (R\$)	Total (R\$)
Modalidades de licitação					
PREGÃO ELETRÔNICO	4.983.889,49	3.016.701,79	13.808.065,97	4.382.007,21	26.190.664,46
PREGÃO PRESENCIAL	3.256.146,33	0,00	0,00	159.173,80	3.415.320,13
TOTAL	8.240.035,82	3.016.701,79	13.808.065,97	4.541.181,01	29.605.984,59

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

4.3 PARÂMETROS PARA ANÁLISE DOS PREGÕES ELETRÔNICOS DA CPLM

No pregão eletrônico, em regra geral, o critério decisório para aceitação do valor ofertado pelos licitantes é o valor estimado pela administração pública conforme as regras de estimativas de preços estabelecidas na Lei de Pregão Eletrônico. Quanto ao valor homologado, é o aceito pelo pregoeiro e, posteriormente, publicado pela administração pública. Esse valor pode ter sido determinado por negociação do pregoeiro com o licitante vencedor, a fim de se reduzir ainda mais a proposta ofertada, ou, ainda, a proposta de menor valor registrada por meio dos lances na sessão do pregão eletrônico.

Convém lembrar que a licitação deve ser conduzida com o intuito de proporcionar à administração pública escolha que resulte em maiores benefícios, propiciando mais eficiência ao setor público. Tal conduta vincula a gestão de recursos do município ao princípio da eficiência introduzido na Constituição federal pela Emenda nº 19/98.

O princípio da eficiência justifica-se pela **teoria da escolha pública** diante do comportamento maximizador do orçamento público. Segundo Muller (1989), ela é um ramo da teoria econômica em que os conceitos da economia de mercado (preços, restrições, maximização) são aplicados à política e aos serviços públicos. No entanto, essa teoria não só aborda a visão econômica, mas também considera o aspecto organizacional em que o servidor público tem seu próprio interesse e motivação, os quais influenciam nos interesses da organização.

Olson (1965) tem como princípio básico a ideia de que a motivação do indivíduo está relacionada à maximização de seu próprio interesse, seja no mercado, seja na política. Assim, o servidor é visto como um agente que deve ter como objetivo maximizar o seu bem-estar, não apenas portar-se como um servidor altruísta, e voltado unicamente para os interesses

coletivos. A propósito, os estudiosos da teoria da escolha pública, como Olson, Buchanan, Downs e Niskanen, acreditam que o comportamento humano é calcado no fenômeno de troca regularizado por um conjunto de regras e motivações. Dessa maneira, para que os servidores não persigam os próprios interesses na execução de suas atribuições, o Estado dita as regras por meio da Constituição e de leis específicas.

O pregão eletrônico aqui, analisamo-lo com base no princípio da eficiência, observados três critérios: o econômico, o da conduta do agente e o de controle.

O critério econômico considera o índice de economia do pregão, que é a dedução do valor homologado pelo valor estimado pela administração pública. Aqui não se observa a qualidade dos produtos, cuja especificação se faz no termo de referência e deve ser igual para todos os licitantes.

Já o critério da conduta do agente é analisado pelo índice de sucesso e de fracasso dos pregões eletrônicos, bem como pela análise da celeridade dos processos licitatórios referentes ao pregão eletrônico. Obtém-se o índice de fracasso, deduzindo-se do valor estimado total o valor estimado dos objetos exitosos. Para análise da celeridade, extrai-se o lapso temporal gasto no decorrer do processo licitatório, que é separado em dois momentos: fase interna e fase externa.

Por último, o critério de controle é determinado pela utilização das normas impostas na lei, como a forma de estimativa de preço, além de um dos parâmetros do tratamento diferenciado pelas microempresas e empresas de pequeno porte.

4.3.1 Análise dos Pregões Eletrônicos de acordo com o Critério Econômico

Os indicadores econômicos da tabela 13 disponibilizam um quadro da eficiência dos processos da CPLM no período de 2011 a 2014. Para fundamentar a análise da eficiência do resultado nos processos estudados, fizemos o exame de cada ata de pregão eletrônico disponibilizada no *site* da Prefeitura do Recife e no *site e-licitações* do Banco do Brasil.

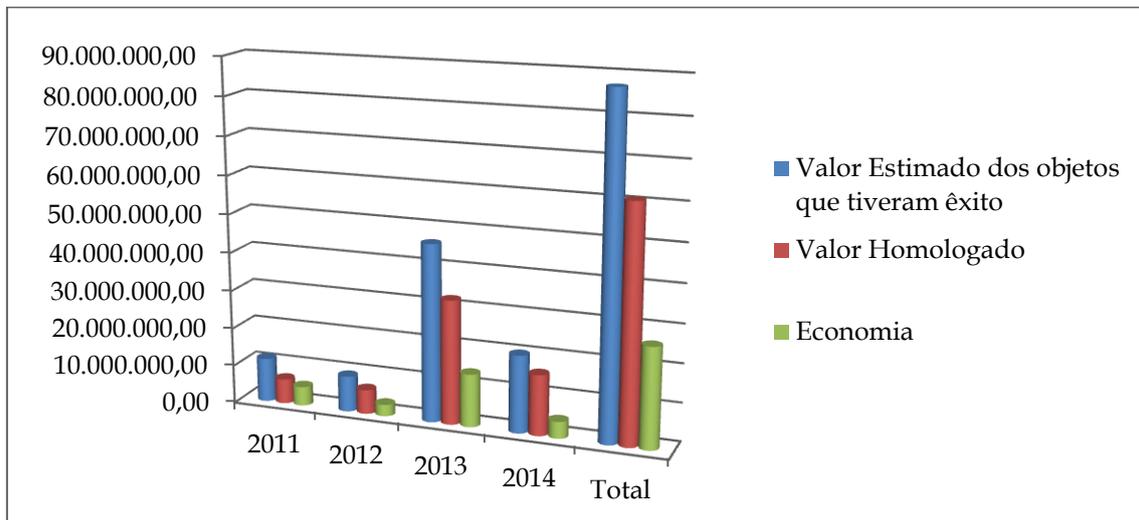
O valor estimado geral no decorrer do período analisado foi de R\$ 87 milhões. As aquisições dos materiais pela CPLM somaram R\$ 60 milhões de valor homologado, o que resultou em R\$ 26 milhões em economia. No gráfico 2, podemos perceber a relação entre os valores estimados, os valores homologados e a economia obtida em cada ano.

Tabela 13: CPLM – volume de recursos dos pregões eletrônicos (quantidade, valor estimado dos objetos que obtiveram êxito, valor homologado e economia)

Ano	Pregão eletrônico	Valor estimado dos objetos que tiveram êxito (R\$)	Valor homologado (R\$)	Economia (R\$)
2011	31	11.457.670,11	6.473.780,62	4.983.889,49
2012	19	9.348.440,33	6.331.738,54	3.016.701,79
2013	23	46.168.928,56	32.360.862,59	13.808.065,97
2014	30	20.178.866,02	15.796.858,81	4.382.007,21
Total	103	87.153.905,02	60.963.240,56	26.190.664,46

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

Gráfico 2: CPLM – valor estimado, valor homologado e economia dos pregões eletrônicos (2011 a 2014)



Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

A economia geral da comissão no valor de R\$ 26 milhões corresponde a 30,05% da média de economia dos anos analisados. O ano de melhor desempenho percentual foi o de 2011 (43,50% de economia), seguido por 2012 (32,27%), 2013 (29,91%) e 2014 (21,72%), conforme a tabela 15. Apesar desse decréscimo na economia, o fato não significa que o município de Recife vem ficando menos econômico, pois tais percentuais podem ser considerados como números relativos, já que os preços no começo da utilização do pregão eletrônico eram superestimados.

A explicação para isso é que, com a frequente utilização do pregão eletrônico pelos órgãos públicos, a estimativa de preços foi ficando mais rigorosa em virtude de uma instrução

normativa⁹ que regulou a padronização das formas de estimativa de preços na Prefeitura do Recife, aproximando-os dos praticados pelo mercado. Assim, o percentual menor pode ser considerado mais eficiente.

Tabela 14: CPLM – volume de recurso dos pregões eletrônicos (economia)

Ano	Economia (R\$)	%
2011	4.983.889,49	43,50%
2012	3.016.701,79	32,27%
2013	13.808.065,97	29,91%
2014	4.382.007,21	21,72%
Total	26.190.664,46	30,05%

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

4.3.1.1 Análise de economia dos produtos

Para análise dos produtos, selecionamos os quatro que mais se repetiram durante o período de 2011 a 2014: açúcar, água mineral (garrafão), papel (resma) e piquete de madeira, cujas especificações estão descritas na tabela 15.

⁹Artigo 2º da IN nº 002.01/2012.

Tabela 15: Especificações dos produtos

Código Municipal (Cód. CADUM)	Especificações dos Materiais
2200	Açúcar branco, granulado, constituído fundamentalmente por sacarose de cana-de-açúcar, sem fermentação, acondicionado em plástico atóxico. O produto deve atender às exigências da Anvisa. Validade mínima do produto: 10 meses a contar da data de entrega. Embalagem 1 kg.
1724	Água mineral natural, hipotermal na fonte, sem gás, em garrafão plástico comum (polipropileno) retornável de 19,5 a 20 litros, higienizado durante o engarrafamento, sem amassos ou remendos, plastificado, com o lacre de segurança e selo fiscal exigido pela Secretaria da Fazenda do estado de Pernambuco. Rótulo conforme Portaria nº 470/99 – mme, contendo dados da fonte, da concessionária e composição química da água, aprovado pelo dnpm. O produto deverá estar de acordo com a Resolução 12/78 da Comissão Nacional de Normas e Padrões para Alimentos (CNNPA), ter o registro e atender à Portaria 451/97 do Ministério da Saúde.
3200	Papel A4, (210 x 297mm), branco, 75g/m2, resma com 500 folhas. O produto deve ser oriundo de florestas renováveis.
1460	Piquete de madeira mista com ponta medindo 38x3x2,5cm amarrado em fechos.

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

O volume de recursos destinados aos produtos selecionados foi de R\$ 9, 6 milhões de valor estimado, mas adquiridos pelo valor homologado de R\$ 7,9 milhões – economia de R\$ 1,4 milhão (tabela 16). Segue-se o percentual de economia para cada produto: água em garrafão (27,03%), papel em resma (20,29%), piquete (50%) e açúcar (2,68%).

Tabela 16: Produtos – volume de recursos (valor estimado, valor homologado e economia)

Produtos	Valor estimado (R\$)	Valor homologado (R\$)	Economia (R\$)	Economia (%)
Açúcar	227.133,94	188.635,68	38.498,26	2,68%
Água	1.464.526,41	952.176,33	388.362,12	27,03%
Papel em resma	3.147.138,00	2.855.562,80	291.575,20	20,29%
Piquete	4.838.798,35	3.996.374,81	718.435,58	50%
Total	9.677.596,69	7.992.749,62	1.436.871,15	100,00%

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

Para a água, foram instaurados seis processos no decorrer de 2011 a 2014, os quais possibilitaram a aquisição de 356.481 unidades de garrafão pelo valor de R\$ 952 mil, ou seja,

pelo preço médio de R\$ 2,67 por garrafão (tabela 17). Porém, no ano de 2013, apesar da grande quantidade de unidades demandadas, o preço médio se elevou 36,65% - provavelmente, reflexo da forma de estimativa de preço.

Analisando apenas o ano de 2011, ocorreram três processos licitatórios para o mesmo objeto: no processo com o quantitativo de 6.000 unidades, o valor unitário estimado foi de R\$ 3,67; no processo com 7.000 unidades, R\$ 3,53; no pregão com 90.000 unidades, R\$ 2,73. A diferença entre o maior valor estimado e o menor valor foi de R\$ 0,94 por unidade. Como se pode constatar, prática ineficiente para a administração pública, pois, apesar de ter existido economia nos três pregões (o valor homologado foi menor que o valor estimado), a Prefeitura do Recife deixou de economizar por excesso de pregões. Por isso, é possível dizer que, apesar da economia de R\$ 41 mil, houve também prejuízo de R\$ 2.160,00 no processo nº 4/2011 e R\$ 2.520,00 no processo nº 7/2011. Acrescente-se ainda o valor gasto com mão de obra dos servidores públicos que tiveram o trabalho repetido, os custos com a publicação do pregão nos meios de comunicação.

Nos anos seguintes, em cada ano, houve apenas um processo, e exitoso, com quantitativo suficiente para suprir a prefeitura por todo o exercício do calendário. No ano de 2012, apesar da existência de dois processos licitatórios, o processo de nº 3/2012 restou fracassado.

Tabela 17: Água – volume de recursos (valor estimado, valor homologado, economia e quantidade)

Ano	Processo	Valor estimado (R\$)	Valor homologado (R\$)	Economia (R\$)	Quantidade	Preço médio/ unidade
2011	004/2011	22.020,00	16.500,00	5.520,00	6.000	2,75
	007/2011	24.710,00	19.250,00	5.460,00	7.000	2,75
	15/2011	245.997,00	215.100,00	30.897,00	90.000	2,39
2012	003/2012	123.987,96	0,00	0,00	43.812	0
	008/2012	123.987,96	95.948,28	28.039,68	43.812	2,19
2013	011/2013	923.823,49	605.378,05	318.445,44	165.857	3,65
Total		1.464.526,41	952.176,33	388.362,12	356.481	2,67

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

O preço médio da resma de papel foi de R\$ 8,51 resultante do valor homologado de R\$ 2 milhões e do volume de 335.680 unidades do produto (tabela 18). A maior variação (8,27%) no período, em comparação com o preço médio, ocorreu no ano de 2011, tendo em vista a pequena quantidade de produto demandada, o que não gerou economia de escala.

No ano de 2011, por causa da falta de estratégia dos gestores da Prefeitura do Recife, foram licitados dois pregões com o mesmo objeto; no primeiro, processo nº 17/2011, o preço estimado unitário foi de R\$ 9,79; no segundo, processo nº 29/2011, R\$ 10,10. A diferença nos valores estimados de R\$ 0,31 se justifica pela economia de escala. Esse fenômeno ocorre quando o processo produtivo é organizado de maneira que se maximizem os fatores produtivos utilizados no processo, o que resultará em baixo custo de produção. Isso é efeito da ampliação da capacidade produtiva, que ocasiona aumento no quantitativo total produzido, sem haver aumento proporcional no custo de produção. Daí, custo médio menor para o produto.

O pregão de processo nº 17/2011 gerou economia unitária de R\$ 1,47 (15% em relação ao valor estimado). Já o pregão do processo nº 20/2011 economizou R\$ 0,89 (9% em relação ao valor estimado). Assim, apesar da existência de economia dos processos, a PMR teve um prejuízo de R\$ 605,20.

Tabela 18: Resma de papel – volume de recursos (valor estimado, valor homologado, economia e quantidade)

Ano	Processo	Valor estimado (R\$)	Valor homologado (R\$)	Economia (R\$)	Quantidade	Preço médio/unidade
2011	17/2011	1.928.630,00	1.639.040,00	289.590,00	197.000	8,32
	29/2011	6.868,00	6.262,80	605,20	680	9,21
2012	22/2012	1.211.640,00	1.210.260,00	1.380,00	138.000	8,77
Total		3.147.138,00	2.855.562,80	291.575,20	335.680	8,51

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

O terceiro produto que analisamos foi o piquete de madeira. A quantidade total licitada foi de 600.000 unidades adquiridas pelo valor de R\$ 532 mil. Preço médio: R\$ 0,89 (tabela 19). Constatamos que, apesar de o produto ter sido adquirido nos anos 2011, 2013 e 2014 e sofrido o impacto da inflação, o preço médio foi menor R\$ 0,75 em 2014, em virtude do

grande volume de unidades adquiridas, o que refletiu maior economia de escala. Mesmo assim, a variação desse produto, em 2013, foi de R\$ 0,31 para mais e em 2014, R\$ 0,14 para menos.

Tabela 19: Piquete – valor estimado, valor homologado, economia e quantidade

Ano	Processo	Valor estimado (R\$)	Valor homologado (R\$)	Economia (R\$)	Quantidade	Preço médio/ unidade
2011	21/2010	198.495,00	127.500,00	70.995,00	150.000	0,85
2013	19/2012	247.500,00	180.000,00	67.500,00	150.000	1,2
2014	14/2014	360.000,00	225.000,00	135.000,00	300.000	0,75
Total		805.995,00	532.500,00	273.495,00	600.000	0,89

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

O açúcar representou 2,68% da economia total dos produtos analisados. As 102.456 unidades adquiridas pelo valor de R\$ 188 mil resultaram no preço médio de R\$ 1,84 (tabela 20). Esse produto sofreu variação máxima de 3,93% e mínima de 3,32% - variação pouco significativa em relação à dos demais anos.

Observa-se que, apesar de, no ano de 2012, ter havido aquisição de 76.620 unidades e, em 2013, no segundo processo, 23.916 unidades, o preço médio unitário foi quase semelhante ao do processo nº 1/2013, no qual foram adquiridas apenas 1.920 unidades. Isso ocorreu, porque o produto em tela fazia parte de um lote que continha outro produto em maior quantidade mais consumido pela Prefeitura do Recife. Provavelmente, o fornecedor se tenha utilizado do jogo de planilha entre os itens de um mesmo lote, para obter maior lucro.

O jogo de planilha funciona atribuindo-se preços mais baixos para produtos menos consumíveis, enquanto são atribuídos preços elevados para produtos mais consumíveis. Esse mecanismo é uma forma de fraudar a licitação sem alarme, sem os servidores perceberem, por isso acabam cometendo o erro de homologar os preços. Assim, para evitar o erro, o pregoeiro deve prestar atenção no preço unitário de cada item do lote, pois o valor atribuído ao lote inteiro poderá estar em equilíbrio com os demais preços estabelecidos pelos outros fornecedores.

Caso o fornecedor se utilize do jogo de planilha, quando o lote for homologado ao vencedor, ficarão registrados no sistema os valores unitários de cada item. Assim, quando a unidade gestora for consumindo o produto de maior saída (registrado com o preço elevado),

irá desembolsar um volume de recurso maior do que o valor praticado no mercado. Já o item com pouca saída estará registrado com o preço abaixo do valor de mercado. Com essa prática, o licitante mascara o prejuízo imposto à administração pública.

Tabela 20: Açúcar – volume de recursos (valor estimado, valor homologado, economia e quantidade)

Ano	Processo	Valor estimado	Valor homologado	Economia (R\$)	Quantidade	Preço médio/
		(R\$)	(R\$)			unidade
2012	36/2011	178.524,60	142.513,20	36.011,40	76.620	1,86
	001/2013	4.364,74	3.552,00	812,74	1.920	1,85
2013	011/2013	44.244,60	42.570,48	1.674,12	23.916	1,78
Total		227.133,94	188.635,68	38.498,26	102.456	1,84

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

4.3.1.2 Comparação da economia com energia elétrica

Para demonstrar a importância da economia total – R\$ 26 milhões – da CPLM alcançada no período de 2011 a 2014, convém estabelecer uma comparação com o volume de recursos gastos com energia elétrica, durante o exercício do ano de 2014. Os gastos de serviço com energia elétrica de uso comercial ou residencial somaram, no referido ano, o valor de R\$ 16 milhões, o que correspondeu a 26% do gasto total do período analisado. Já os gastos com o serviço de energia elétrica de vias públicas somaram o valor de R\$ 18 milhões, que representaram 22% do total dessa despesa no período selecionado. Despesa total com energia elétrica: R\$ 35 milhões (tabelas 21 e 22).

A economia alcançada durante o período estudado foi de R\$ 26 milhões, que, corrigidos pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), representaram R\$ 28 milhões, o que correspondeu a 82% do total dos recursos disponibilizados para o gasto com a energia elétrica pelo município de Recife de acordo com a tabela 21.

Tabela 21: PCR – gastos com serviço de energia elétrica de uso comercial e de vias públicas (2011 a 2014)

Ano	Uso comercial	Vias públicas
2011	15.029.594,22	24.785.056,78
2012	18.064.332,24	24.673.368,08
2013	14.948.328,38	16.699.038,26
2014	16.536.279,78	18.530.919,70
Total	64.578.534,62	84.688.382,82

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

Tabela 22: Despesas com energia elétrica em 2014

Despesa com serviço de energia elétrica	Valor empenhado (R\$)	Valor liquidado (R\$)	Valor pago (R\$)
USO COMERCIAL OU RESIDENCIAL	17.701.023,13	16.763.894,93	16.536.279,78
VIAS PÚBLICAS	20.282.919,70	18.582.919,70	18.530.919,70
Total de 2014	37.983.942,83	35.346.814,63	35.067.199,48

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

Tabela 23: CPLM – economia dos pregões eletrônicos (2011 a 2014)

	2011 (R\$)	2012 (R\$)	2013 (R\$)	2014 (R\$)	Total (R\$)
Economia	4.983.889,49	3.016.701,79	13.808.065,97	4.382.007,21	26.190.664,46
Economia - corrigida pelo IPCA 2014	5.974.361,03	3.426.595,69	14.828.007,97	4.382.007,21	28.610.971,90

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

4.3.2 Análise dos Pregões Eletrônicos de acordo com o Critério da Conduta do Agente Público

4.3.2.1 Análise da celeridade dos processos licitatórios pela modalidade pregão eletrônico

A celeridade é um dos princípios norteadores da modalidade de licitação denominada pregão eletrônico, porque esta deve ser utilizada para aquisições de bens e serviços comuns aos entes federados.

O procedimento dos processos licitatórios pregão eletrônico tem duas fases: a interna e a externa. A primeira fase é responsável pela preparação do processo dentro da organização pública, por isso também se denomina fase preparatória. Nela, há a justificativa da necessidade de contratação e a definição do objeto do certame; estabelecem-se as exigências de habilitação, dos critérios de aceitação das propostas, das sanções, das estimativas de preços e da autoridade que designará o pregoeiro e sua equipe de apoio. A segunda fase é iniciada quando a licitação se torna pública, convocando os interessados a participar do certame, sinalizando onde se encontra o edital, o local e a data do evento, a qual será contada até a homologação da licitação.

É possível prever o tempo mínimo de duração de um processo licitatório, desde que se saiba a modalidade, pois os prazos estipulados em lei diferem conforme a modalidade. Assim, o processo de concorrência dura cerca de 180 dias; o de tomada de preços, 90 dias; o de pregão eletrônico, 40 dias.

Para esta análise, estudamos 50 processos da CPLM no período de 2011 a 2014 (tabela 26) – analisamo-los fisicamente, porque as informações necessárias não se encontram no portal da transparência. Na contagem dos dias, não consideramos os finais de semana, os feriados municipais (Sexta-Feira Santa, São João, Padroeira do Recife e o dia dedicado à

Nossa Senhora da Conceição) e os feriados nacionais (Carnaval, Tiradentes, Corpus Christi, Independência da República, Finados, Dia do Trabalho, Natal e Ano Novo).

Os 50 processos licitatórios da CPLM ocuparam 2555 dias na fase interna e 2317 dias na fase externa, totalizando 4872 dias. A média foi de 145 dias no ano de 2011; 133 em 2012; 65 em 2013; 94 em 2014, conforme tabela 24.

Após análise dos processos, os resultados obtidos foram os seguintes: apenas quatro processos (8%) se desenvolveram no tempo médio previsto para os processos de pregão eletrônico; 22 processos (44%) tiveram duração de 41 a 90 dias; 19 processos (38%) tiveram duração de 91 a 180 dias; cinco processos (10%) transcorreram em intervalo superior a 180 dias (ver tabela 25). Assim, na CPLM, a modalidade de pregão eletrônico ocupou, em média, 98 dias – tempo gasto normalmente com a modalidade tomada de preço. Para melhor visualizar a distribuição da quantidade de processos por tempo dispensado, veja-se o gráfico 3.

Tabela 24: Distribuição de dias por quantidade de pregões eletrônicos – 2011 a 2014

Ano	Quantidade de processo	Fase interna (dias)	Fase externa (dias)	Dias totais	Média de dias/processo
2011	8	753	411	1164	145,5
2012	4	341	193	534	133,5
2013	14	402	509	911	65,07
2014	24	1059	1204	2263	94,29
Total	50	2555	2317	4872	97,44

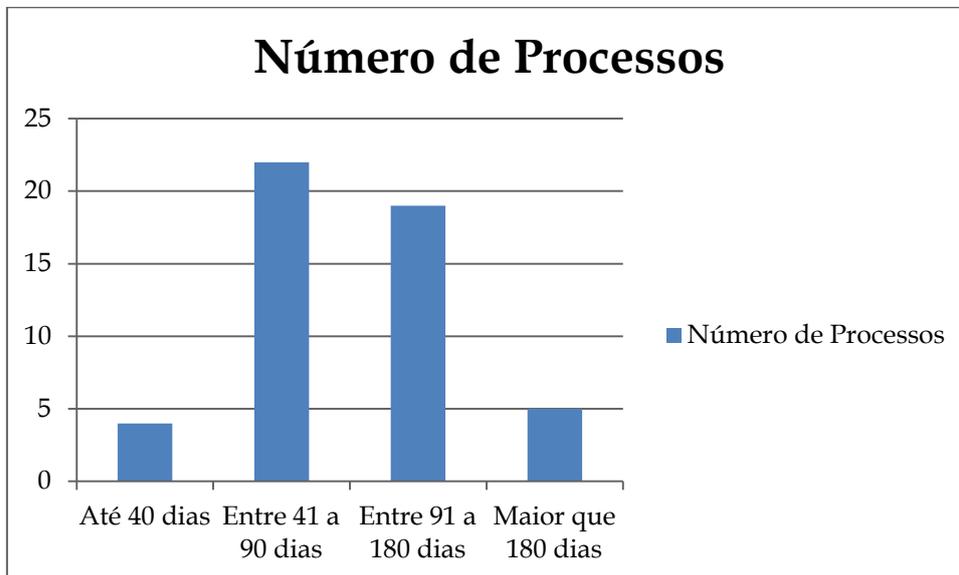
Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

Tabela 25: Distribuição dos pregões eletrônicos – duração do processo

	Quantidade de processos	%
Até 40 dias	4	8,00%
Entre 41e 90 dias	22	44,00%
Entre 91 e 180 dias	19	38,00%
Mais que 180 dias	5	10,00%
Total	50	100,00%

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

Gráfico 3: CPLM – distribuição de processos quanto à duração (2011 a 2014)



Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife e Análise de Processos Físicos

Analisando-se os processos apenas considerada a fase interna, os resultados foram os seguintes: 13 processos (26%) transcorreram em até 20 dias, para atingir a fase externa, quando deram publicidade aos interessados; 15 processos (30%) ocuparam 21 a 40 dias; 11 processos (22%), 41 a 60 dias; 11 processos (22%) duraram mais de 60 dias conforme tabela 26.

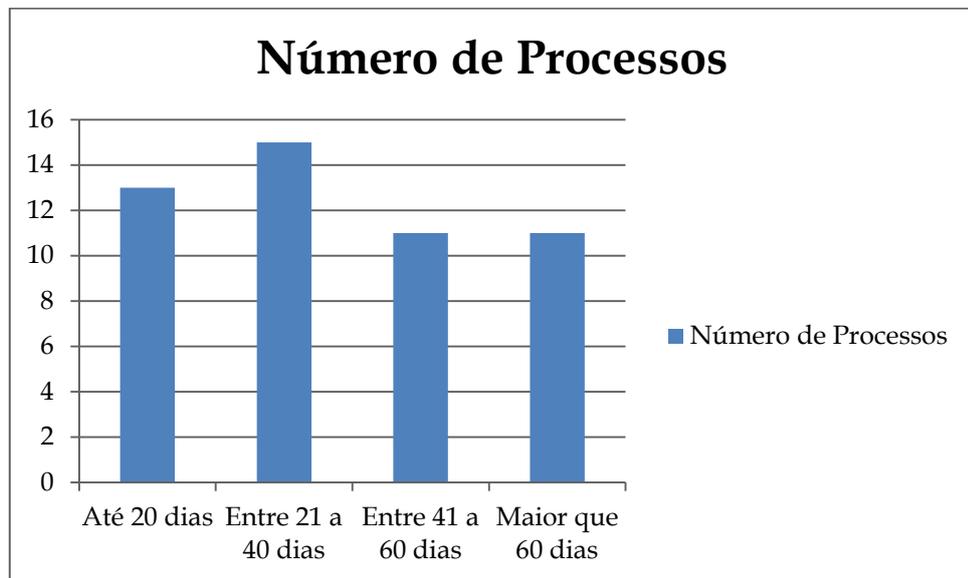
Com base na análise física dos processos, constatamos os seguintes problemas prejudiciais à eficiência, quando analisada a conduta do agente público: erros nos termos de referência, erro nas estimativas dos preços, falta de documentos, suspensão dos processos, repetição de licitação.

Segundo os gestores das unidades cujos processos licitatórios foram analisados, o principal motivo da demora para a conclusão dos processos é a grande burocracia existente na linha de fluxo do andamento destes. No entanto, estão evidentes nos processos físicos erros no documento de abertura da licitação, no termo de referência, e erros no mapa de cotação de preços (no quantitativo dos itens e na ausência de justificativa para utilização de consulta a fornecedores).

Tabela 26: Distribuição dos pregões eletrônicos – fase interna

	Quantidade de processos	%
Até 20 dias	13	26,00%
Entre 21 e 40 dias	15	30,00%
Entre 41 e 60 dias	11	22,00%
Mais que 60 dias	11	22,00%
Total	50	100,00%

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

Gráfico 4: CPLM – distribuição de processos quanto à duração da fase interna (2011 a 2014)

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife e Análise de Processos Físicos

Com base na análise desses processos, temos a convicção de que os erros nos documentos necessários para abertura da licitação bem como a estruturação para aprovação das etapas deles podem atrasar todo o planejamento da licitação, de modo a atingir diretamente a eficiência do pregão eletrônico e prolongar sua duração. É importante frisar que, dentro dos objetos analisados, encontram-se alguns processos de compra

compartilhada¹⁰, o que contribuiu para se precisar de mais dias para reunir as demandas das Secretarias.

4.3.2.2 Análise crítica dos pregões eletrônicos fracassados

Ainda de acordo com o critério conduta do servidor público, determinou-se a taxa de sucesso dos processos de pregão eletrônico (ver tabela 27). O sucesso é determinado pelo valor estimado dos objetos que obtiveram êxito, enquanto o fracasso é determinado pela diferença entre o valor estimado total e o valor estimado dos objetos que obtiveram êxito.

Nos pregões eletrônicos na CPLM, no período de 2011 a 2014, a taxa média de sucesso dos objetos que obtiveram êxito foi de 73,66%. Assim, podemos observar que, no decorrer dos anos, a taxa de sucesso decresceu gradualmente, chegando, em 2014, a 59,59%. Em 2011, o índice de sucesso foi o maior dentre os anos analisados, 93,71%; em 2012, houve pequena baixa, 91,45%; em 2013, 73,93%.

Tabela 27 : CPLM – taxa de sucesso dos pregões eletrônicos (2011 a 2014)

Ano	Valor estimado total (R\$)	Valor estimado do sucesso (R\$)	Sucesso (%)	Fracasso (R\$)
2011	12.230.828,79	11.461.089,33	93,71%	769.739,46
2012	10.222.188,98	9.348.441,34	91,45%	873.747,64
2013	62.725.683,22	46.374.521,80	73,93%	16.351.161,42
2014	31.608.503,99	18.836.741,99	59,59%	12.771.762,00
Total	116.787.204,98	86.020.794,46	73,66%	30.766.410,52

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

Já a taxa de fracasso dos pregões no decorrer do período analisado foi crescente. No ano de 2011, fracassaram 6,29% do total dos valores estimados; em 2012, esse percentual subiu para 8,55%; em 2013, subiu ainda mais, 26,07%; em 2014, o maior fracasso, 40,41%.

¹⁰Decreto nº 27.137/13 – “Art. 1º, § 1º - Entendem-se como compras corporativas as aquisições ou contratações de serviços globais de determinados serviços e bens de uso comum, visando o suprimento de vários órgãos e entidades.

§2º - As contratações previstas no caput deste artigo serão processadas através do Sistema de Registro de Preços, na modalidade Pregão, preferencialmente Eletrônico, consoante as regras previstas no Decreto Municipal nº 27.070, de 10 de maio de 2013.”

Em outras palavras, em 2014, pouco mais de 40% (tabela 28) de todos os objetos licitados por meio de pregão eletrônico pela CPLM não foram concretizados, por isso não geraram estatísticas de economia.

Tabela 28: Taxa de fracasso dos pregões eletrônicos (2011 a 2014)

Ano	Valor estimado total (R\$)	Valor estimado do sucesso (R\$)	Fracasso (R\$)	Fracasso (%)
2011	12.230.828,79	11.461.089,33	769.739,46	6,29%
2012	10.222.188,98	9.348.441,34	873.747,64	8,55%
2013	62.725.683,22	46.374.521,80	16.351.161,42	26,07%
2014	31.608.503,99	18.836.741,99	12.771.762,00	40,41%
Total	116.787.204,98	86.020.794,46	30.766.410,52	26,34%

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

Para melhor entender os motivos do fracasso de processos licitatórios, o que correspondeu a uma taxa média de 26,34% (tabela 29), mapeamos os motivos do fracasso das atas de pregões dos objetos.

Analisamos os pregões eletrônicos que não obtiveram êxito no decorrer do período de 2011 a 2014, da CPLM da Prefeitura do Recife, o que correspondeu a R\$ 30,7 milhões. Tomamos por referência os lotes existentes na composição dos pregões eletrônicos, pois um único pregão pode conter apenas um lote ou diversos, e nem todos obtêm êxito. Dessa maneira, dos 103 pregões eletrônicos instaurados na CPLM, 38 processos fracassaram total ou parcialmente, o que correspondeu a 36,89% dos referidos pregões.

No ano de 2011, 21,05% dos pregões fracassaram; em 2012, 26,32%; em 2013, o índice de fracasso caiu para 21,05%; em 2014, o fracasso voltou a crescer, 31,58%.

Tabela 29: Distribuição dos pregões eletrônicos fracassados – quantidade

Ano	Pregões eletrônicos	%
2011	8	21,05%
2012	10	26,32%
2013	8	21,05%
2014	12	31,58%
Total	38	100,00%

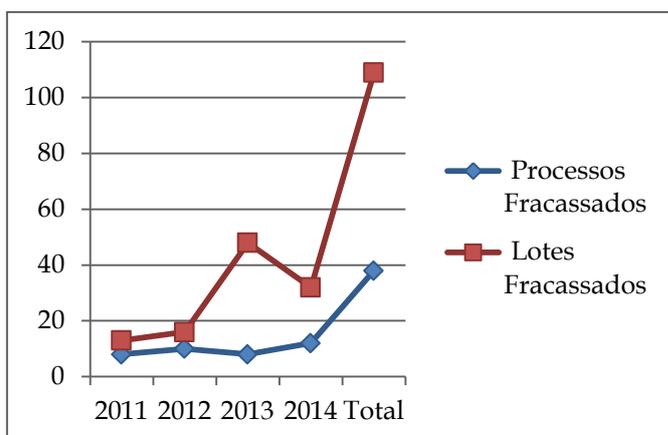
Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife e Análise de Processos Físicos

O total de lotes fracassados foi de 109, o que correspondeu a 23% dos existentes no período analisado. No ano de 2011, 12% dos lotes fracassaram; em 2012, 15%; em 2013, aumento significativo de fracassos, 42%; em 2014, 23% (tabela 30).

Tabela 30: Distribuição dos lotes dos pregões eletrônicos

Ano	Lotes totais	Lotes com sucesso	Lotes fracassados
2011	108	97	13
2012	105	90	16
2013	115	67	48
2014	137	104	32
Total	465	358	109

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife e Análise de Processos Físicos

Gráfico 5: CPLM – distribuição de processos fracassados e lotes (2011 a 2014)

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife e Análise de Processos Físicos

Para melhor entender os motivos do fracasso dos processos, desses, analisamos 24 (63% dos processos fracassados), o que abrangeu 75 lotes (69% dos lotes fracassados). Dentro de cada lote, identificamos todos os licitantes que deram lances e os motivos (feitos pelo pregoeiro no próprio sistema do Banco do Brasil) de sua desclassificação expostos tabela 31.

Tabela 31: CPLM – motivo de os lotes dos pregões eletrônicos terem fracassado (2011 a 2014)

Motivo do fracasso dos lotes	Quantidade dos lotes%
Licitante não informou a marca do produto conforme exigência do edital	5,69%
Licitante não apresentou a amostra do produto conforme exigência do edital	0,33%
Propostas com preços acima dos valores estimados pela administração pública	35,28%
Licitante não apresentou documentação exigida no edital	1,51%
Licitantes não aceitaram as propostas ofertadas pelo pregoeiro	27,93%
Licitante não possuía inscrição no SICREF	22,41%
Licitante desistiu de participar da licitação	0,84%
Licitante não informou o valor do objeto	0,33%
A amostra do produto não correspondia ao objeto especificado no edital	0,50%
Licitante ofertou quantitativo divergente do edital	0,33%
Licitante impossibilitado de cumprir com o valor ofertado	2,17%
Licitante tinha capacidade técnica incompatível com o objeto licitado	0,67%
Licitante perdeu o prazo de entrega dos documentos	0,17%
Licitante ofertou o produto divergente do determinado no edital	0,17%
Pregão continha erros, vícios ou ilegalidade (ANULADOS) ou preservou o interesse público (REVOGADOS)	1,17%
Nenhum licitante participou da licitação (DESERTO)	0,50%
Total dos motivos dos lotes fracassados	100,00%

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife e Análise de Processos Físicos

Os motivos mais significativos da desclassificação dos licitantes foram: os valores propostos acima dos valores estimados (35,28%); os licitantes não concordaram com o valor negociado pelo pregoeiro (27,93%); os licitantes não possuíam a inscrição no SICREF (22,4%).

Convém esclarecer que o principal motivo de desclassificação dos licitantes reflete falha na estimativa dos objetos, pois, ainda que o pregoeiro tentasse negociar, eles não concordaram com os valores estimados pelos servidores.

Na tabela acima, há dois motivos que parecem redundantes: os valores propostos acima dos valores estimados (35,28%) e os licitantes não concordaram com o valor negociado pelo pregoeiro (27,93%). No entanto, os percentuais são diferentes, pois o pregoeiro não negocia com todos os licitantes ou, ainda, a negociação teve sucesso. Como este é um dos motivos considerados para a desclassificação dos licitantes e constante no próprio sistema do Banco do Brasil, não poderíamos deixar de citá-lo aqui. Mas fica registrado que o valor dos

licitantes que não concordaram com o valor negociado está incluso nos valores propostos acima dos valores estimados.

4.3.3 Análise dos Pregões Eletrônicos de acordo com o Critério Controle da Legalidade

4.3.3.1 Análise dos processos licitatórios pela modalidade pregão eletrônico em relação às microempresas e empresas de pequeno porte

A Lei Complementar nº 123/2006 instituiu o *Estatuto nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte*, concedendo-lhes tratamento diferenciado e simplificado quanto às aquisições de bens e serviços pelos poderes públicos, no sentido de promover o desenvolvimento econômico e social no âmbito regional e municipal, ampliando a eficiência das políticas públicas de incentivos à inovação tecnológica¹¹. Uma das formas de tratamento diferenciado é a administração pública poder assegurar às microempresas e empresas de pequeno porte a participação exclusiva nos processos licitatórios cujos valores estimados totais se limitam a R\$ 80.000,00 para as contratações de bens e serviços¹².

Em 2013, a Prefeitura do Recife publicou o Decreto nº 27.300/2013, que assegurou que os processos licitatórios com valores estimados totais até R\$ 80.000,00 teriam a participação exclusiva desse segmento de empresas.

Analisados os pregões eletrônicos, no período de 2011 a 2014, com o intuito de comprovar o cumprimento da essência legal, constatamos que, de maneira geral, dos R\$ 60 milhões do valor homologado, 29,43% foram destinados às microempresas (ME) e 23,24%, às empresas de pequeno porte (EPP); já 47,34% foram destinados para os outros tipos de empresas. Assim, microempresas e empresas de pequeno porte tiveram 52,67% do total da participação do valor homologado pelos pregões eletrônicos da CPLM conforme tabela 32.

Na tabela 32, observamos, nos anos de 2012 e 2013, que mais de 60% do valor homologado foram destinados aos outros tipos de empresas, mas, no ano de 2014, o valor homologado voltou a ser conquistado pelas ME e EPP.

¹¹Lei Complementar nº 123/2006, art. 47.

¹²Lei Complementar nº 123/2006, art. 48, I e Decreto nº 27.300/2013, art. 6º, parágrafo 2º.

Tabela 32: CPLM – valores de compras por pregão eletrônico, segundo o porte das empresas (2011 a 2014)

Ano	ME (R\$)	%	EPP (R\$)	%	Outros (R\$)	%	Total (R\$)	%
2011	4.177.099,31	64,52%	792.193,76	12,24%	1.504.487,55	23,24%	6.473.780,62	100,00%
2012	2.152.926,70	34,00%	157.309,45	2,48%	4.021.502,39	63,51%	6.331.738,54	100,00%
2013	5.968.416,59	18,44%	6.620.587,41	20,46%	19.771.858,59	61,10%	32.360.862,59	100,00%
2014	5.641.861,35	35,72%	6.595.087,77	41,75%	3.559.909,69	22,54%	15.796.858,81	100,00%
Total	17.940.303,95	29,43%	14.165.178,39	23,24%	28.857.758,22	47,34%	60.963.240,56	100,00%

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

Entretanto, para se comprovar se a Prefeitura do Recife está cumprindo a determinação em lei, é necessário os pregões serem divididos em dois grupos: um responsável pelos pregões eletrônicos com valor estimado até R\$ 80.000,00 e outro grupo responsável pelos pregões eletrônicos com os demais valores estimados.

No que tange aos pregões eletrônicos com valores estimados totais até R\$ 80.000,00, podemos concluir, por meio da tabela 33 que as ME e EPP tiveram, respectivamente, os seguintes valores homologados: R\$ 251 mil (36,53%) e R\$ 110 mil (16,05%), o que correspondeu a 52,66% de todo o valor homologado. Já o montante de R\$ 326 mil (47,34%) dos valores homologados foi destinado a outras empresas – valor que poderia ser investido no desenvolvimento econômico e social. A participação das empresas em tela, em 2011, foi de 45%; em 2012, aumentou para 100%; em 2013, caiu para 52%; em 2014, 53%.

Já as outras empresas participaram, em 2011, com 55% do valor homologado; em 2013, caiu para 48%; em 2014, com 47%. Apenas em 2012, nenhum pregão eletrônico foi destinado a esse segmento de empresa.

Convém lembrar que, no ano de 2014, já havia sido introduzido, desde 2013, o decreto municipal que determinava a participação exclusiva das ME e EPP. Apesar disso, 47% do valor homologado neste ano foram direcionados aos outros tipos de empresa; só 53% se destinaram às ME e EPP. Apenas em 2012, os recursos disponibilizados para os processos licitatórios com valores até R\$ 80.000,00 foram concentrados para as microempresas.

Os valores homologados destinados, em 2011 e 2013, para outras empresas (fora dos segmentos ME e EPP) não podem ser considerados como desrespeito à lei, uma vez que, nos referidos anos, não havia lei a exigir exclusividade de tratamento diferenciado. Dessa maneira, 31% do total do valor homologado (R\$ 102 mil) para aquelas empresas deixaram de promover o desenvolvimento econômico e social.

Tabela 33: CPLM – valores de compra de pregões eletrônicos com valores estimados até R\$ 80.000,00 , segundo o porte das empresas (2011 a 2014)

Ano	ME (R\$)	%	EPP (R\$)	%	Outros (R\$)	%	Total (R\$)	%
2011	65.536,89	26,04%	90.676,91	82,00%	186.187,18	56,99%	342.402,06	49,70%
2012	48.100,00	19,11%	0,00	0,00%	0,00	0,00%	48.100,19	6,98%
2013	40.358,00	16,04%	0,00	0,00%	37.622,00	11,52%	77.980,16	11,32%
2014	97.689,00	38,81%	19.900,00	18,00%	102.895,00	31,49%	220.484,57	32,00%
Total	251.683,89	100,00%	110.576,91	100,00%	326.704,18	100,00%	688.966,98	100,00%

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

Já quanto aos pregões eletrônicos em que os valores estimados totais foram estabelecidos acima de R\$ 80.000,00, a tabela 34 demonstra que R\$ 17 milhões (29,35%) e R\$ 14 milhões (23,32%) foram, respectivamente, os valores homologados pelas ME e EPP, o que correspondeu a 52,66% de todo o valor homologado. Os 47,34% restantes destinaram-se a outras empresas no valor homologado de R\$ 28 milhões. Mesmo que esse grupo não tenha tido o privilégio da exclusividade ao tratamento diferenciado das ME e EPP, observamos que, nos anos de 2011 e 2014, teve participação de 78,50% e 77,81% respectivamente. Já os outros tipos de empresas tiveram maior participação em 2012 e 2013, com 64% e 61,13% respectivamente.

Convém frisar que não foi possível identificar o motivo pelo qual, em 2014, houve participação de outros tipos de empresas vencedoras nos pregões com valores estimados em até R\$ 80.000,00. Talvez o pregão eletrônico tenha fracassado, o que fez a reabertura dele não ter sido exclusiva.

Tabela 34: CPLM – valores de compra de pregões eletrônicos com valores estimados acima de R\$ 80.000,00, segundo o porte das empresas (2011 a 2014)

Ano	ME (R\$)	%	EPP (R\$)	%	Outros (R\$)	%	Total (R\$)	%
2011	4.111.562,42	23,24%	701.516,85	4,99%	1.318.300,37	4,62%	6.131.379,92	10,17%
2012	2.104.826,70	11,90%	157.309,45	1,12%	4.021.502,39	14,10%	6.283.638,67	10,43%
2013	5.928.058,59	33,51%	6.620.587,41	47,11%	19.734.236,59	69,17%	32.282.883,40	53,56%
2014	5.544.172,35	31,34%	6.575.187,77	46,78%	3.457.014,69	12,12%	15.576.375,59	25,84%
Total	17.688.620,06	100,00%	14.054.601,48	100,00%	28.531.054,04	100,00%	60.274.277,58	100,00%

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

4.3.3.2 Análise da forma de estimativa de preços nos pregões eletrônicos

A estimativa de preço é uma das etapas fundamentais da contratação na administração pública municipal. Essa etapa serve para se avaliar a viabilidade da contratação no procedimento licitatório, de modo a se poder aferir os preços objeto da aquisição, a fim de se ter uma base para comparação posterior.

A Prefeitura do Recife editou a Instrução Normativa nº 002.01/2012, disciplinando os procedimentos para a estimativa de preços a fim de padronizá-los nos processos licitatórios, de dispensa e de inexigibilidade, no âmbito dos órgãos e entidades da administração municipal.

As licitações devem ser feitas com base nos preços estimados no processo de abertura da licitação¹³. Tal estimativa pode ser feita mediante a tabela referencial de preços¹⁴ ou, ainda, pelos preços provenientes de atas de registros de preços. Em casos de inviabilidade da obtenção ou desatualização desses dois métodos, podem os preços ser estimados por pesquisa de consulta aos fornecedores, por pesquisa de *sites* especializados em vendas pela Internet e por pesquisa direta nos estabelecimentos comerciais¹⁵.

¹³Artigo 7º da IN nº 002.01/2012 - Art. 7º. As compras municipais, sempre que possível, devem balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública, os quais podem ser estimados por intermédio das seguintes fontes:

I - TRP - Tabela Referencial de Preços, sempre que o objeto a ser contratado possua preço de referência, sendo dispensável outra fonte de pesquisa.

II - preços oriundos de atas de registro de preços, contratos e empenhos, inclusive de outros entes públicos, vigentes ou emitidos em até 12 (doze) meses da data da pesquisa.

¹⁴Tabela referencial de preços (TRP) é um banco de dados referentes aos preços administrados pela diretoria geral de licitações e compras (DGLC) da Secretaria de Finanças, os quais são atualizados pela coleta de preços realizada em processos licitatórios promovidos pela administração municipal e em atas de registros de preços de outros órgãos públicos.

¹⁵Artigo 8º, I, II e III da IN nº 002.01/2012.

Para a formulação dos comentários sobre este ponto do trabalho, analisamos 42 processos físicos (41%) que continham 225 lotes (48%), nos quais havia 872 itens. Desses itens, 48% foram estimados, utilizando-se atas de registros de preços (ARP) e ou tabela referencial de preços (TRP), enquanto 52%, utilizando-se consulta a fornecedores (tabela 35).

Em 2011, a estimativa de preços dos processos analisados foi feita, todas as vezes, por cotação de fornecedores. Em 2012, apenas 4% dos itens foram estimados com base em ARP e ou TRP, enquanto 96% resultaram do orçamento de terceiros. No ano de 2013, em consequência das normas estabelecidas pela IN 002.01/2012, houve mudança no cenário até então presente: 58% dos itens foram estimados com base em ARP e ou TRP e 42%, por fornecedores. Por fim, em 2014, 55% foram estimados por pregões anteriores e 45%, por orçamento de fornecedores.

Tabela 35: Distribuição de itens quanto à forma de estimativa de preços

Ano	Número de processos	Número de lotes	Total de itens	Itens pela ARP e TRP	Itens pela cotação de fornecedores
2011	6	12	93	0	93
2012	1	48	48	2	46
2013	11	87	429	247	182
2014	24	78	302	167	135
Total	42	225	872	416	456

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife e Análise de Processos Físicos

Para determinar se a estimativa de preços refletiu a eficiência dos pregões eletrônicos, dividimos os lotes em dois grupos para posterior comparação: lotes com sucesso e lotes fracassados. Os primeiros somaram 166 (74% do total dos lotes analisados nesta seção); os segundos somaram 59 lotes (26%) (tabela 36).

Tabela 36: Distribuição dos processos, lotes, lotes com êxito e lotes fracassados

Ano	Processos	Lotes	Lotes com sucesso	Lotes fracassados
2011	6	12	11	1
2012	1	48	46	2
2013	11	87	53	34
2014	24	78	56	22
Total	42	225	166	59

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

Os lotes que obtiveram êxito, conforme a tabela 37, continham 524 itens dos quais 169 (32%) foram estimados por meio de ARP e ou TRP; os demais 355 itens (68%) foram estimados mediante consulta a fornecedores.

Não obstante um terço dos lotes com sucesso ter sido estimado com base em atas de pregões anteriores, com o passar dos anos, tem aumentado o percentual de utilização desse método: 4% em 2012; 36% em 2013 e 46% em 2014.

Já o método pela cotação de fornecedores vem diminuindo no decorrer dos anos: em 2011, só ele foi usado (100% dos itens); em 2012, caiu para 96%; em 2013, 64%; em 2014, 54%. A justificativa para utilização desse método é a inexistência de ARP ou TRP, ou, ainda, a desatualização das atas existentes.

Tabela 37: Distribuição de itens quanto à forma de estimativa de preços dos lotes com êxito

Ano	Itens pela ARP e TRP	%	Itens pela consulta de fornecedores	%	Total de itens	%
2011	0	0,00%	79	22,25%	79	15,08%
2012	2	1,18%	44	12,39%	46	8,78%
2013	63	37,28%	112	31,55%	175	33,40%
2014	104	61,54%	120	33,80%	224	42,75%
Total	169	100,00%	355	100,00%	524	100,00%

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

Quanto aos lotes fracassados, tabela 38, continham 348 itens, nos quais 247 (71%) foram estimados por meio de ARP e ou TRP e 101 (29%), por intermédio de consulta a fornecedores.

Convém observar que a consulta a fornecedores decresceu a partir de 2013 (28%). Em 2014, 19%. Já a estimativa pela ARP e ou TRP foi responsável por 72% dos itens fracassados em 2013 e 81%, em 2014.

Tabela 38: Distribuição de itens quanto à forma de estimativa de preços dos lotes fracassados

Ano	Itens pela ARP e TRP	%	Itens pela consulta de fornecedores	%	Total de itens	%
2011	0	0,00%	14	13,86%	14	4,02%
2012	0	0,00%	2	1,98%	2	0,57%
2013	184	74,49%	70	69,31%	254	72,99%
2014	63	25,51%	15	14,85%	78	22,41%
Total	247	100,00%	101	100,00%	348	100,00%

Fonte: Portal da Transparência da Prefeitura do Recife

Nota-se aqui que, apesar de a maioria dos itens serem estimados por fornecedores, isso não implica fracasso dos lotes, uma vez que os lotes com sucesso tiveram 68% dos itens estimados com base no orçamento de fornecedores, enquanto os lotes fracassados tiveram 71% dos itens estimados mediante as ARP e ou TRP.

Assim, fica demonstrado que a utilização de ARP e TRP não expressou a realidade do mercado, o que prejudicou a eficiência dos pregões eletrônicos. O prejuízo na estimativa de preço se deu, talvez, por falta de atenção do servidor público que selecionara a ARP e a TRP, as quais deveriam estar atualizadas, com base nos valores de até 12 meses anteriores. Outro motivo está associado à quantidade licitada, uma vez que, quanto maior a quantidade demandada, menor o preço ofertado pelo licitante (economia de escala). Por isso, a utilização de ARP e ou TRP com quantitativo muito distante da realidade do órgão licitante prejudica a estimativa de preços.

Pelo exposto, convém fazer questionamentos sobre a melhor maneira de estimar preços, pois se deve levar em consideração que, se as ARP e TRP estiverem com preços inexecutáveis, a licitação poderá fracassar; por consequência, a administração pública arcará com os custos de transação (tempo e mão de obra dos servidores, burocracia de publicação, energia elétrica, dentre outros). Sendo a licitação fracassada, a administração terá que gastar

novamente, para abrir outro processo licitatório ou correr o risco de ser adquirido o bem ou serviço por dispensa, em virtude da urgência e necessidade de utilizá-los.

5 CONCLUSÃO

Neste trabalho, mostramos como o princípio da eficiência nos permitiu compreender a dinâmica de gestão, em especial, na modalidade licitatória pregão eletrônico, tomando como caso concreto a comissão permanente de licitação de materiais da Prefeitura do Recife.

O federalismo – no Brasil, responsável pela criação do município – trouxe consigo a reconstrução da democracia e a distribuição de competências entre os entes autônomos do Estado, bem como a nova repartição dos tributos e gastos.

Ao assumir novas atribuições em razão da maior proximidade com as necessidades sociais, o município ficou responsável pela prestação de serviços básicos, como os de saúde, educação, infraestrutura urbana, habitação, saneamento e coleta de lixo. Para tanto, passou a receber financiamento oriundo dos recursos arrecadados de forma direta e de forma indireta (transferências de recursos).

É necessário explicar que o novo paradigma administrativo – hoje modelo de governança pública definido como um conjunto de prática democrática e de gestão que impactam o desenvolvimento econômico e social – é a base da forma de gestão implementada nas diversas cidades brasileiras (SECHI, 2009). Tal modelo tem como característica o controle social, que força a prática da transparência e *accountability* para administração pública; daí a necessidade de ferramentas com mais tecnologia para impulsionar esse comportamento.

Assim, diante das mudanças quanto às aquisições de bens e serviços pela administração pública, era necessária nova modalidade de licitação que se ajustasse ao novo contexto. Foi criado, então, o pregão eletrônico como ferramenta de gestão pública pela Lei 10.520/2002, a fim de suprir a necessidade de uma modalidade de licitação à disposição da administração pública que devesse obediência aos princípios basilares aos quais ela estivesse submetida: legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, da Constituição federal).

Chegamos ao entendimento do princípio da eficiência por meio de diversos autores, a fim de nortear a análise dos dados, baseando-nos nos seguintes critérios: econômico, conduta do agente e de controle.

A análise dos dados extraídos do banco de dados do portal de transparência da Prefeitura do Recife, por meio da consulta a 103 pregões eletrônicos da CPLM no período de 2011 a 2014, demonstrou, segundo o aspecto econômico do princípio da eficiência, que

30,05% dos recursos disponibilizados para as aquisições de bens e materiais foram economizados. Esse percentual correspondeu a R\$ 28 milhões, que, corrigidos até o ano de 2014, pagariam 82% do gasto total do município com a energia elétrica, incluídas as vias públicas.

Já a análise econômica dos quatro produtos selecionados (água, piquete, resma de papel e açúcar) revelou economia de cerca de 14,85%. A água contribuiu com 27,03% e teve a maior quantidade de pregões eletrônicos no período estudado. O excesso de pregão gerou prejuízo à administração pública municipal, porque a economia de escala ficou fragilizada. O prejuízo mínimo calculado foi de R\$ 4.680,00 no ano de 2011. No ano de 2012, houve dois pregões, mas não se calculou prejuízo relacionado à economia de escala, pois o pregão de processo nº 3/2012 restou fracassado.

O pregão para o produto resma de papel também gerou perda à Prefeitura do Recife com relação à economia de escala, no ano de 2011, pois as aquisições ocorreram em dois pregões, o que ocasionou perda de R\$ 605,20. No entanto, a economia geral do produto foi de 20,29% da economia total dos produtos selecionados.

O piquete de madeira não contribuiu com dano ao erário em relação à economia de escala, visto que entrou apenas em um pregão por ano, o qual abarcou a quantidade necessária para cada exercício financeiro. Dessa maneira, contribuiu com 50% de economia.

Por último, o açúcar contribuiu com 2,68% de economia em relação aos demais produtos analisados. Nesse caso, houve prejuízo de R\$ 134,40 por causa do excesso de processos para o mesmo produto e da ação de fornecedores de utilizar o jogo de planilhas para mascarar os valores homologados.

Os indicadores quanto ao aspecto da conduta do agente público foram analisados em função da celeridade dos processos licitatórios, em especial, o tempo gasto na fase interna do processo bem como da análise dos processos fracassados.

Em relação à celeridade, analisamos 50 processos fisicamente (48,54% do total dos processos da CPLM). Entre aqueles, constatamos que apenas quatro (8%) foram concluídos dentro do tempo médio estipulado para a modalidade pregão eletrônico; 22 (44%), dentro do prazo médio estipulado para licitações pela modalidade tomada de preço; 19 (38%), dentro do prazo médio para a modalidade concorrência; cinco (10%) ultrapassaram o prazo médio para a modalidade concorrência.

No que diz respeito à fase interna dos processos, 26% dos que analisamos transcorreram em até 20 dias; 30% duraram de 21 a 40 dias para se concluir a fase interna; os

44% restantes se enquadraram na duração de 41 a 60 dias, o que já ultrapassaria o tempo para se concluir o pregão.

Já na análise dos índices de fracassos, identificamos 38 processos de pregão eletrônico fracassados (36,89%) total ou parcialmente. A análise das atas nos relevou os seguintes e principais motivos que ocasionaram o insucesso: os licitantes não possuírem as inscrições obrigatórias no SICREF (22,41%); os licitantes não aceitarem as propostas ofertadas pelo pregoeiro (27,93%); as propostas cotarem preços acima do valor estimado pela administração pública (35,28%).

Por último, analisamos os indicadores quanto ao aspecto do controle da legalidade, baseando-nos na determinação legal da utilização do pregão eletrônico, para se estimular o desenvolvimento social e regional por meio do tratamento diferenciado para microempresa e empresa de pequeno porte. Além disso, analisamos a forma de estimativa de preços por ser uma etapa fundamental da licitação.

Quanto ao tratamento diferenciado referido no parágrafo anterior, observamos que, no período analisado, tais empresas tiveram participação nos pregões eletrônicos de 52,66%: 29,43% das microempresas e 23,23% das empresas de pequeno porte.

Em relação à forma de estimativa de preços, fizemos a análise pelos processos fracassados para evidenciar se havia correlação entre a estimativa de preço e o fracasso nos processos. Analisamos, então, 348 itens fracassados: 247 (70,98%) estimados por meio de atas de registros de preços (ATR) e ou pela tabela referencial de preços (TRP); 101 (29,02%) estimados por cotação dos próprios fornecedores.

Diante do exposto, podemos afirmar que a CPLM foi parcialmente eficiente no que diz respeito à utilização do pregão eletrônico na Prefeitura do Recife, pois não tem trazido todos os benefícios que essa modalidade de licitação pode proporcionar.

Para pesquisas futuras, recomendamos estudar o fluxo de processos para se compreenderem suas limitações (gargalos) e os motivos de os processos licitatórios, em especial o pregão eletrônico, não estarem atendendo ao princípio da eficiência.

Assim é possível concluir que os resultados alcançados neste trabalho confirmaram o objetivo da pesquisa.

REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.

AFFONSO, Rui de Britto Alvares. A crise da federação no Brasil. **Ensaio Fee**, Porto Alegre, v. 15, n. 2, p.321-337, 1994.

AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Reforma Tributária no Plano Constitucional: Uma proposta para o debate**. 1998. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=3911>. Acesso em: 26 out. 2014.

AFONSO, José Roberto; SERRA, José. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do Bndes**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p.3-30, dez. 1999.

ALCANTARA, Christian Mendez. Os princípios constitucionais da eficiência e eficácia da administração pública: estudo comparativo Brasil e Espanha. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 1, n. 1, p.24-49, dez. 2009.

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. O princípio da eficiência no direito administrativo. **Revista Eletrônica Sobre A Reforma do Estado**, Salvador, v. 0, n. 5, p.1-6, maio 2006.

AMARO, Luciano da Silva. **Direito Tributário Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2002. 491 p.

AMARO, Luciano. **Direito Tributário Brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

ANDREWS, Christina W.; KOUZMIN, Alexander. O discurso da nova Administração Pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p.97-129, 1998.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos. **Revista de Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 53, n. 3, p.587-620, 2010.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p.17-26, jun. 2004.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p.431-458, dez. 2002.

ATALIBA, Geraldo. **Hipótese de Incidência Tributária**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 209 p.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, v. 20, n. 49, p.25-46, ago. 2000.

BAGGIO, Roberta Camineiro. **Federalismo no Contexto da Nova Ordem Global: Perspectivas de (re) formulação da federação brasileira**. Curitiba: Juruá, 2006. 203 p.

BALTHAZAR, Ubaldo Cesar (Org.). **Reforma Tributária e Mercosul: a instituição do IVA no direito tributário brasileiro**. Belo Horizonte: del Rey, 1998. 255 p.

BASTOS, Celso (Org.). **Por uma Nova Federação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. 6. ed. São Paulo: Celso Bastos, 2002. 507 p.

BORDIN, Luís Carlos; LAGEMANN, Eugênio. Federalismo fiscal no mercosul. **Caderno Vii: Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, v. 1, n. 1, p.0-0, 1993.

BORGES, André. Democracia vs Eficiência: a teoria da escolha pública. **Lua Nova**, São Paulo, v. 0, n. 53, p.159-179, ago. 2001.

BRASIL. Constituição (1988). Institui a Constituição da República Federativa do Brasil. **Constituição Federal do Brasil**. Brasília,

BRASIL. Decreto nº 3.555, de 08 de janeiro de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.. **Modalidade de Licitação Pregão**. Brasília,

BRASIL. Decreto nº 5450, de 31 de janeiro de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. **Pregão Eletrônico**. Brasília,

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de janeiro de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências..**Emenda Constitucional Nº 19/1998**. Brasília,

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de janeiro de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências..**Modalidade de Pregão**. Brasília,

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 04 de janeiro de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências..**Responsabilidade Fiscal**.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de janeiro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis no 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999..**Lei Complementar Nº 123**. Brasília,

BRASIL. Lei nº 10.404, de 09 de janeiro de 2002. Dispõe sobre a criação da Gratificação de Desempenho de Atividade Técnico-Administrativa – GDATA, e dá outras providências..**Lei Nº 10.404/02**. Brasília,

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. **Código Civil de 2002**. Brasília,

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

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de janeiro de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências..**Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Brasília,

BRASIL. Medida Provisória nº 2.026, de 04 de janeiro de 2000. Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.. **Medida Provisória Nº 2.026**. Brasília,

BRASIL. **Secretaria do Tesouro Nacional**. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 23 jun. 2015.

BRASIL. Tribunal de Conta da União. Súmula nº 257. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2010.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 165. Relator: Ministro Bejamim Zymler. **Diário Oficial da União**. Brasília, . Processo nº 016.988/2001-8 - Plenário.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 817, 1ª Câmara. Relator: Ministro Valmir Campelo. **Diário Oficial da União**. Brasília, 2005. Processo nº 013.896/2004-5.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p.7-40, abr. 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p.7-40, jan. 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 50, n. 1, p.112-116, mar. 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p.391-410, abr. 2008.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópicos**, Recife, v. 34, n. 2, p.297-324, jul. 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002. 1504 p.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 23. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010. 1369 p.

CEREIJIDO, Juliano Henrique da Cruz. O princípio constitucional da eficiência na administração pública. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 226, n. 1, p.231-241, 2001.

CHIAVENATO, Idalberto. **Administração Geral e Pública**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

CHIAVENATO, Idalberto. **Recursos Humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1995.

COSTODIO FILHO, Ubirajara. A Emenda Constitucional 19/98 e o princípio da eficiência na administração pública. **Cardernos de Direito Constitucional e Ciência Política**, São Paulo, v. 0, n. 27, p.210-217, jul. 1999.

DALLARI, Adilson Abreu. Formalismo e abuso de poder. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, v. 0, n. 16, p.1-34, 2008.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Atica, 1986. 87 p.

DINIZ, Maria Helena. **Código Civil Anotado: Revisado e atualizado de acordo com o novo Código Civil (Lei nº 10.406, de 10-1-2002)**. São Paulo: Saraiva, 2003.

E-LICITAÇÃO. **Licitação do Banco do Brasil**. Disponível em: <<http://www.licitacoes.com.br/aop/index.jsp>>. Acesso em: 11 nov. 2014.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão Presencial e Eletrônico**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. 602 p.

FERREIRA, Sérgio de Andrea. Estudo jurídico sobre a natureza da PARAPREVIDÊNCIA. **Revista de Previdência Funcional**, São Paulo, v. 1, 2001.

FERRERA, José Manuel Cordera; CHAPARRO, Francisco Pedraja; JIMÉNEZ, Javier Salinas. Eficiencia em educación secundaria e inputs no controlables: sensibilidad de los resultados ante modelos alternativos. **Hacienda Pública Española**, Madrid, v. 1, n. 173, p.61-84, fev. 2005.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 687 p.

FREITAS, Juarez. **O Controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 1997. 168 p.

GOMES, Gustavo Maia; DOWELL, Maria Cristina Mac. **Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social**. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4133>. Acesso em: 05 abr. 2015.

GOMES, Maria Lucineide Serpa; OLIVEIRA, Francisco Correia de. Modelos organizacionais de administração pública: um estudo dos aspectos da realidade cearense na estrutura de referência das reformas do Estado. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 12, n. 28, p.105-126, dez. 2010.

HAMILTON, Alexandre; MADISON, James; JAY, Jonh. **O Federalista**. Brasília: Editora Uniservidade de Brasília, 1984.

HORTA, Raul Machado. Reconstrução do federalismo brasileiro. **Revista da Faculdade de Direito da Ufmg**, Belo Horizonte, v. 28, n. 24, p.36-58, dez. 1891.

IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm>. Acesso em: 01 nov. 2014.

JARDIM, Torquato Lorena. Aspectos do federalismo norte-americano. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 21, n. 82, p.53-82, abr. 1984.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2011. 1308 p.

KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. São Paulo: Martins Fontes, 2005. 672 p.

LOBO, Rogério Leire. **Federalismo Fiscal Brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. 201 p.

MACHADO, Hugo de Brito (Org.). **As Contribuições no Sistema Tributário Brasileiro**. Fortaleza: Dialética, 2003.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. 562 p.

MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. 269 p.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. **Curso de Direito Tributário**. 3. ed. Belém: Cejup, 1994.

MARTINS, Ives Gandra da Silva. Dimensões do direito contemporâneo: estudo em homenagem a Geraldo de Camargos Vidigal. **Informações Objetivas Publicações Jurídicas**, São Paulo, jul. 2001.

MAZZA, Alexandre; ANDRADE, Flávia Cristina Moura de. **Prática de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. 416 p.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009. 446 p.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 13. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 14. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. 460 p.

MEGGINSON, Leon C. et al. **Administração: conceitos e aplicações**. São Paulo: Harba, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 808 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. 824 p.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. 925 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. 845 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2006. 1040 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011. 1127 p.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. 1138 p.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 2, p.105-119, jun. 2000.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2008. 900 p.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014. 946 p.

MORAES, Isaias Fonseca. **Manual de Direito Administrativo**. Curitiba: Juruá, 2008. 397 p.

OATES, Wallace E..**Fiscal Federalism**. Jovanovich: Harcourt Brace, 1972. 256 p.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, v. 0, n. 44, p.27-54, ago. 1998.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002. 727 p.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. **Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

RECIFE (Município). Decreto nº 19.789, de 21 de janeiro de 2003. Regulamenta licitações na modalidade pregão no âmbito da Administração Pública Municipal..**Lei Nº: 19.789/2003**. Recife, PE,

RECIFE (Município). Decreto nº 27.070, de 10 de janeiro de 2013. REGULAMENTA O SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS, PREVISTO NO ART. 15 DA LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993..**Decreto Nº 27.070**. Recife,

RECIFE. Decreto nº 22.592, de 22 de janeiro de 2007. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, no âmbito da Administração Pública Municipal, e altera o Decreto nº 19.789 de 21 de março de 2003, que regulamenta licitações na modalidade pregão no âmbito da Administração Pública Municipal..**Decreto Nº 22.592/2007**. Recife, PE,

RECIFE. Decreto nº 27.137, de 03 de janeiro de 2013. Dispõe sobre as compras corporativas no Município do Recife e dá outras providências..**Decreto Nº 27.137/2013**. Recife, PE,

RECIFE. Decreto nº 27.300, de 21 de janeiro de 2013. Regulamenta o tratamento diferenciado e simplificado para as microempresas, empresas de pequeno porte e microempreendedores individuais nas licitações de bens, serviços e obras no âmbito da administração pública municipal..**Decreto Nº 27.300**. Recife, PE,

RECIFE. Instrução Normativa nº 0001.01/2012, de 20 de janeiro de 2012. Dispõe sobre a normatização e manualização das rotinas de trabalho acerca dos procedimentos que deverão ser verificados pelos órgãos e entidades da administração municipal na instauração dos processos licitatórios e seu encaminhamento para as Comissões de Licitação e Pregoeiros..**Instrução Normativa Slic Nº 001.01/2012**. Recife, PE,

RECIFE. Instrução Normativa nº 002.01/2012, de 20 de janeiro de 2012. Dispõe sobre os procedimentos de estimativas de preços nos processos licitatórios, de dispensa e de inexigibilidade, no âmbito dos órgãos e entidades da administração municipal..**Instrução Normativa Slic Nº 002.01/2012**. Recife, PE,

RECIFE. Lei nº 16.293, de 22 de janeiro de 1997. Dispõe sobre as Regiões Político-Administrativas do Município do Recife e dá outras providências..**Lei Nº 16.293/1997**. Recife, PE,

RECIFE. Lei nº 16.961, de 13 de janeiro de 2004. Reestrutura as Comissões de Licitação no âmbito da Administração Direta Municipal e da Fundação de Cultura Cidade do Recife - FCCR..**Lei Nº 16.961/2004**. Recife, PE,

RECIFE. Lei nº 17.765, de 04 de janeiro de 2012. Dispõe sobre o processo licitatório e a utilização de ata de registro de preços no Município do Recife..**Lei Nº 17.765/2012**. Recife, PE,

RECIFE. **Portal da Transparência do Município de Recife**. Disponível em: <<http://transparencia.recife.pe.gov.br/codigos/web/portalCompras/licitacaoContratos.php>>. Acesso em: 23 ago. 2014.

RECIFE. **Prefeitura do Recife**. Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/>>. Acesso em: 23 ago. 2014.

REZENDE, Fernando. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 15, n. 3, p.5-17, set. 1995.

REZENDE, Fernando. **O Processo de Reforma Tributária**. 1996. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11058/1720>>. Acesso em: 26 set. 2014.

SABBAG, Eduardo de Moraes. **Manual de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 2010. 827 p.

SANTANA, Jair Eduardo. **Pregão Presencial e Eletrônico: manual de implantação, operacionalização e controle**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. 510 p.

SANTOS, Alvacir Correa dos. **Princípios da Eficiência da Administração Pública**. São Paulo: Ltr, 2003.

SARAIVA FILHO, Oswaldo Othon de Pontes (Org.). **Reforma Tributária: emendas constitucionais nº 41 e 42 de 2003 e nº 44 de 2004**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

SCHWARTZ, Bernard. **O Federalismo Norte-Americano Atual: uma visão contemporânea**. Rio de Janeiro: Forense Universitaria, 1984. 77 p.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p.347-369, abr. 2009.

SERRA, José. **Reforma Política no Brasil: parlamentarismo x presidencialismo**. São Paulo: Siciliano, 1995.

SILVA, de Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 22. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2003. 873 p.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 900 p.

SILVA, Marcos Fernandes Gonçalves da. Políticas de governo e planejamento estratégico como problemas de escolha pública II. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 36, n. 4, p.38-50, dez. 1996.

SOUZA JÚNIOR, Celso Vila Nova de; GASPARINI, Carlos Eduardo. Análise da equidade e da eficiência dos estados no contexto do federalismo fiscal brasileiro. **Estudo Econômicos**, São Paulo, v. 36, n. 4, p.803-832, 2006.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 24, p.105-122, 2005.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p.38-52, set. 1996.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: Fgv, 2005. 224 p.

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. **Economia: micro e macro**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

VIANNA, Luiz Werneck (Org.). **A Judicialização da Política e das Relações Sociais no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WERNECK, Rogério Lf. Federalismo fiscal e política de estabilização no Brasil. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 2, p.375-390, jun. 1995.

ANEXO I

Atas de pregão eletrônico da Comissão Permanente de Licitação de Materiais (CPLM) da Prefeitura do Recife no período de 2011 a 2014.

PROCESSOS			
Processo	Licitação	Objeto	Órgão licitante
0020/2010	0016/2010	REGISTRO DE PREÇOS, COM VALIDADE DE 12 (DOZE) MESES, PARA A CONFECÇÃO DE MATERIAL GRÁFICO E ESTAMPARIA – 14 (QUATORZE) LOTES	SECRETARIA DE SAÚDE
0021/2010	0017/2010	REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE 3.600 KG DE ARAME GALVANIZADO N° 18 E 150.000 PIQUETES DE MADEIRA MISTA COM PONTA (02 LOTES), PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES.	SECRETARIA DE MOBILIDADE E CONTROLE URBANO
0022/2010	0018/2010	REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS PERMANENTE (CADEIRAS), 03 LOTES, PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES.	SECRETARIA DE SAÚDE
0001/2011	0001/2011	REG. DE PREÇOS PARA AQUIS. DE 2.500 (DOIS MIL E QUINHENTOS) ROLOS DE LONAS PLÁSTICAS, COR PRETA, MED. 100X8 M, NO MÍN. DE 150 MICRAS E NO MÁX. 200 MICRAS, (LOTE ÚNICO), PELO PERÍODO 12 (DOZE) MESES	SECRETARIA DE MOBILIDADE E CONTROLE URBANO

0002/2011	0002/2011	REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE INFORMÁTICA.	SECRETARIA DE SANEAMENTO
0003/2011	0003/2011	REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL E FERRAMENTAS (02 LOTES COM 39 ITENS), PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES.	SECRETARIA DE MOBILIDADE E CONTROLE URBANO
0004/2011	0004/2011	O REGISTRO DE PREÇOS, PARA FORNECIMENTO PARCELADO DE ÁGUA MINERAL EM GARRAFÕES PLÁSTICOS DE 19,5 A 20L/MÊS, PARA ATENDER A SEC. DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS, PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS
0005/2011	0005/2011	REG DE PREÇOS PARA AQ. DE 51 (CINCO E UM) SAPATOS, 560 (QUINHENTOS E SESSENTA) BOTINAS DE PROTEÇÃO, 90 (NOVENTA) BOTAS DE BORRACHA CANO LONGO – 3 LOTES, PARA ATENDER A DEMANDA DA SCDUO, POR 12 MESES.	SECRETARIA DE MOBILIDADE E CONTROLE URBANO
0007/2011	0006/2011	REGISTRO DE PREÇO PARA AQUISIÇÃO DE ÁGUA MINERAL PARA ATENDER OS EVENTOS DA SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA CIDADÃ E O PROJETO INSERÇÃO MULTICULTURAL, CONSTITUÍDO EM 02 (DOIS) LOTES	SECRETARIA DE SEGURANÇA URBANA

0008/2011	0007/2011	AQUISIÇÃO COM INSTALAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE ILUMINAÇÃO CÊNICA (LOTE ÚNICO COM 04 ITENS).	SECRETARIA DE CULTURA
0011/2011	0008/2011	REGISTRO DE PREÇOS, COM VALIDADE DE 12 (DOZE) MESES, PARA A CONFECÇÃO DE MATERIAL GRÁFICO, 06 (SEIS) LOTES.	SECRETARIA DE SAÚDE
0012/2011	0009/2011	AQUISIÇÃO DE CAMISAS E BOLSAS PARA ATENDER OS EVENTOS DA SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS E SEGURANÇA CIDADÃ, CONSTITUÍDO EM 02 (DOIS) LOTES.	SECRETARIA DE SEGURANÇA URBANA
0013/2011	0010/2011	REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE FARDAMENTOS DIVERSOS, 03 LOTES COM 13 ITENS, PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES	SECRETARIA DE MOBILIDADE E CONTROLE URBANO
0014/2011	0011/2011	AQUISIÇÃO DE INSTRUMENTOS MUSICAIS E MATERIAIS DE CONSUMO (08 LOTES COM 10 ITENS).	SECRETARIA DE SEGURANÇA URBANA
0015/2011	0012/2011	REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE ÁGUA MINERAL EM GARRAFÕES PLÁSTICOS, PELO PERÍODO DE 12 MESES.	SECRETARIA DE SAÚDE
0017/2011	0013/2011	REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE EXPEDIENTE (RESMAS DE PAPEL), 03 (TRÊS) LOTES TOTALIZANDO 05 (CINCO) ITENS, PELO PERÍODO DE	SECRETARIA DE FINANÇAS

		12 MESES	
0018/2011	0014/2011	REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE PROTEÇÃO INDIVIDUAL (05 LOTES), PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES	SECRETARIA DE SAÚDE
0021/2011	0015/2011	REISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIO E ESTABILIZADOR DE TENSÃO, PELO PERÍODO DE 12 MESES. 04 (QUATRO) LOTES.	SECRETARIA DE SAÚDE
0022/2011	0016/2011	REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE 20 (VINTE) BATERIAS, PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES.	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS
0023/2011	0017/2011	AQUISIÇÃO COM INSTALAÇÃO DE 01 (UM) MONITOR INTERATIVO MULTI-TOQUE 52” OU SUPERIOR (LOTE ÚNICO).	SECRETARIA DE TURISMO E LAZER
0024/2011	0018/2011	AQUISIÇÃO DE MATERIAIS PERMANENTE (MOBILIÁRIOS),	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS URBANOS
0025/2011	0019/2011	REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE CONSUMO DE INFORMÁTICA, 02 (DOIS) LOTES, PELO PERÍODO DE 12 MESES.	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS
0026/2011	0020/2011	REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE EQUIPAMNTOS FOTOGRÁFICOS.	SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

0027/2011	0021/2011	REG. PREÇO P/AQUISIÇÃO DE MAT. DE CONSUMO: EPI - EQUIP. PROTEÇÃO INDIVIDUAL, CINTOS: DE PASSEIO, DE GUARNIÇÃO, CAPAS DE COLETES, DE CHUVA E COTURNOS, (6 LOTES), PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS URBANOS
0028/2011	0022/2011	REG. DE PREÇOS P/CONTRATAÇÃO DE EMP. ESPECIAL. P/CONFECÇÃO DE CARIMBOS AUTOMÁTICOS, COMPLETOS DE BOLSO E DE MESA, CARTÕES DE VISITA, ENCAD. E CONF. DE LIVRO DE POSSE, COM VALIDADE DE 12 MESES	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS
0029/2011	0023/2011	REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE EXPEDIENTE, LIMPEZA E COMUNICAÇÃO.	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS URBANOS
0030/2011	0024/2011	CONTRATAÇÃO DE MARCENARIA PARA CONFECÇÃO E INSTALAÇÃO DO CONJUNTO DO ATENDIMENTO DA 1ª E 4ª REGIONAIS DA DIRCON, LOTE ÚNICO.	SECRETARIA DE MOBILIDADE E CONTROLE URBANO
0031/2011	0025/2011	REGISTRO DE PREÇOS, COM VALIDADE DE 12 (DOZE) MESES, PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAL PERMANENTE – POLTRONA RECLINÁVEL TUBULAR, 01 LOTE COM 01 ITEM	SECRETARIA DE SAÚDE
0032/2011	0026/2011	REGISTRO DE PREÇOS COM VALIDADE DE 12 (DOZE) MESES, PARA A CONTRATAÇÃO DE	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE

		EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE ÁGUA POTÁVEL, ATRAVÉS DE CAMINHÕES PIPA.	PESSOAS
0033/2011	0027/2011	REGISTRO DE PREÇOS, COM VALIDADE DE 12 (DOZE) MESES, PARA AQUISIÇÃO DE APARELHOS DE AR-CONDICIONADO DOS TIPOS SPLIT E ACJ (AR CONDICIONADO DE JANELA), CONFORME TERMO DE REFERÊNCIA ANEXO AO EDITAL.	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS
0034/2011	0028/2011	REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE FARDAMENTO	SECRETARIA DE SAÚDE
0035/2011	0029/2011	REGISTRO DE PREÇOS COM VALIDADE DE 12 MESES, PARA AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIO 02 LOTES.	SECRETARIA DE SAÚDE
0036/2011	0030/2011	REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE GENEROS ALIMENTICIOS (AÇUCAR, CAFÉ E BISCOITOS).	SECRETARIA DE FINANÇAS
0001/2012	0001/2012	REGISTRO DE PREÇOS, COM VALIDADE DE 12 (DOZE) MESES, PARA A AQUISIÇÃO DE ELETROELETRÔNICO, APARELHOS DE COMUNICAÇÃO, UTENSÍLIOS E EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA – 08 (OITO) LOTES -	SECRETARIA DE SAÚDE
0002/2012	0002/2012	REGISTRO DE PREÇOS, COM VALIDADE DE 12 (DOZE) MESES, PARA A AQUISIÇÃO DE UTENSÍLIO ODONTOLÓGICO, EQUIPAMENTOS	SECRETARIA DE SAÚDE

		HOSPITALAR E CÂMERAS DE VÍDEO E FOTO - 04 (QUATRO) LOTES	
0003/2012	0003/2012	REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE ÁGUA MINERAL (LOTE 1) E GARRAFÕES PLÁSTICOS (LOTE 2), PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES	SECRETARIA DE FINANÇAS
0004/2012	0004/2012	REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO E INSTALAÇÃO DE ESTANTES PARA ARQUIVO DA 1ª 2ª 3ª 4ª 5ª E 6ª GERÊNCIAS REGIONAIS.	SECRETARIA DE MOBILIDADE E CONTROLE URBANO
0005/2012	0005/2012	REGISTRO DE PREÇOS PARA CONFECÇÃO DE MATERIAL GRÁFICO.	SECRETARIA DE FINANÇAS
0006/2012	0006/2012	REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE CESTAS BÁSICAS.	FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL - FMAS
0007/2012	0007/2012	REGISTRO DE PREÇOS, PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE EXPEDIENTE, SUPRIMENTOS DE INFORMÁTICA, MATERIAL DE LIMPEZA E HIGIENIZAÇÃO E MATERIAIS DE COPA COZINHA COM 10 LOTES (120 ITENS).	SECRETARIA DE FINANÇAS
0008/2012	0008/2012	REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE ÁGUA MINERAL EM GARRAFÃO.	SECRETARIA DE FINANÇAS
0009/2012	0009/2012	REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE GAVETEIRO, TREMOHIGRÔMETRO E PALETE PLÁSTICO.	SECRETARIA DE SAÚDE
0010/2012	0010/2012	AQUISIÇÃO DE TRÊS VEÍCULOS	SECRETARIA DE

		TIPO VAN, ZERO QUILOMETRO.	SEGURANÇA URBANA
0011/2012	0011/2012	O REGISTRO DE PREÇOS, COM VALIDADE DE 12 (DOZE) MESES, VISANDO A AQUISIÇÃO DE MATERIAIS GRÁFICOS CONSTITUÍDO DE 48 LOTES	SECRETARIA DE MOBILIDADE E CONTROLE URBANO
0012/2012	0012/2012	REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE TECIDOS, TOALHAS E TRAVESSEIROS.	SECRETARIA DE SAÚDE
0013/2012	0013/2012	REG. DE PREÇOS, COM VALIDADE DE 12 (DOZE) MESES, P/ CONFECÇÃO E INSTALAÇÃO DE PLACAS INDICATIVAS DE RUA EM ALUMÍNIO, P/ ATENDER A DEMANDA DO EMPLACAMENTO DE LOGRADOUROS PÚBLICOS DA CIDADE DO RECIFE.	SECRETARIA DE MOBILIDADE E CONTROLE URBANO
0014/2012	0014/2012	REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE CONSUMO DE INFORMÁTICA COM 02 LOTES (02 ITENS), PELO PERÍODO DE 12 MESES, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA DE FINANÇAS	SECRETARIA DE FINANÇAS
0017/2012	0017/2012	AQUISIÇÃO DE BOMBA DIGITAL E CALIBRADOR PARA BOMBA, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS –SADGP	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS
0020/2012	0020/2012	REGISTRO DE PREÇOS, COM VALIDADE DE 12 (DOZE) MESES, PARA A AQUISIÇÃO DE CAPA DE	SECRETARIA DE SAÚDE

		CAIXA D'ÁGUA, 03 (TRÊS) LOTES, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA DE SAÚDE DA PREFEITURA DO RECIFE.	
0022/2012	0022/2012	MATERIAL DE EXPEDIENTE - RESMA DE PAPEL	SECRETARIA DE FINANÇAS
0016/2012	0016/2012	AQUISIÇÃO DE 10 (DEZ) RÁDIOS TRANSCETORES, PORTÁTEIS, DIGITAIS, CONFORME TERMO DE REFERÊNCIA ANEXO AO PROCESSO.	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS
0019/2012	0019/2012	REG DE PREÇO PARA AQ DE 2.500 ROLOS DE LONAS PLÁSTICAS COR PRETA, MED. 100X8MT NO MÍNIMO DE 150 MICRAS E NO MÁXIMO DE 200 MICRAS E 150.00 PIQUETES DE MADEIRA MISTA COM PONTA, 02 LOTES, POR 12 MESES.	SECRETARIA DE MOBILIDADE E CONTROLE URBANO
0023/2012	0023/2012	AQUISIÇÃO DE PNEUS, PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA GER. DE TRANSPORTE, CONF. CINº 313/12.	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE - FMS
0024/2012	0024/2012	AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIOS, ELETRO DOMESTICOS E EQUIP. HOSPITALARES, CONF. CINº 698/11 LMSP.	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE - FMS
0001/2013	0001/2013	REGISTRO DE PREÇOS PARA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS(CAFÉ E AÇÚCAR).	SECRETARIA DE FINANÇAS
0002/2013	0002/2013	AQUISIÇÃO DE 3.000 ROLOS DE LONAS PLÁSTICAS RESISTENTES ACONDICIONADAS EM BOBINAS	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS URBANOS

		MEDINDO 8X100 M COR PRETA 110 KG 200 MICRAS	
0003/2013	0003/2013	FORNECIMENTO, INSTALAÇÃO E CONFIGURAÇÃO DE SISTEMA DE CAPTAÇÃO DE IMAGENS DE VIAS PÚBLICAS.	SECRETARIA DE SEGURANÇA URBANA
0004/2013	0004/2013	REGISTRO DE PREÇOS VISANDO À CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO CONTÍNUO DE LOCAÇÃO DE VEÍCULOS DIVERSOS DE USO ADMINISTRATIVO – SEM CONDUTOR E SEM COMBUSTÍVEL.	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS
0005/2013	0005/2013	PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS MÓVEL ESPECIALIZADO - SME DIGITAL	SECRETARIA DE MOBILIDADE E CONTROLE URBANO
0006/2013	0006/2013	AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSUMO (EPIS E FERRAMENTAS)	SECRETARIA DE MOBILIDADE E CONTROLE URBANO
0007/2013	0007/2013	AQUISIÇÃO DE RESMAS DE PAPEL, PELO PERÍODO DE 12 (DOZE) MESES, PARA ATENDER ÀS NECESSIDADES DOS ÓRGÃOS/ENTIDADES DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL DO RECIFE	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS
0008/2013	0008/2013	AQUISIÇÃO DE PEN DRIVE COM IMPRESSÃO EM 02 CORES	SECRETARIA DE TURISMO E LAZER
0009/2013	0009/2013	APARELHO DE TV 65", LED, FULL HD, 3D, TIPO SMART COM CONVERSOR DIGITAL INTEGRADO; PREPARADO PARA -	GABINETE DO PREFEITO

		INTERNET VÍDEO. INTERATIVIDADE GINGA.	
0010/2013	0010/2013	AQUISIÇÃO DE MATERIAIS ELÉTRICOS PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS, ATRAVÉS DA GERÊNCIA DE MANUTENÇÃO PREDIAL E SERVIÇOS	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS
0011/2013	0011/2013	AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS E MATERIAL DE CONSUMO (CAFÉ, AÇÚCAR, ÁGUA MINERAL EM GARRAFÕES PLÁSTICOS E GARRAFÕES PLÁSTICOS PARA ÁGUA MINERAL).	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS
0013/2013	0013/2013	REGISTRO DE PREÇOS, VISANDO A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA A CONFECÇÃO DE MATERIAL GRÁFICO PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS E PROCURADORIA DA FAZENDA MUNICIPAL	SECRETARIA DE ASSUNTOS JURÍDICOS
0014/2013	0014/2013	COMPRA CORPORATIVA DE MATERIAIS DE EXPEDIENTE PARA ATENDER AS NECESSIDADES DA PREFEITURA DO RECIFE.	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS
0015/2013	0015/2013	VACINAÇÃO CONTRA VIOLÊNCIA	SECRETARIA DE SEGURANÇA URBANA

0016/2013	0016/2013	AQUISIÇÃO DOS MATERIAIS A SEREM COMPRADOS PARA AÇÕES DE SENSIBILIZAÇÃO TURÍSTICA.	SECRETARIA DE TURISMO E LAZER
0017/2013	0017/2013	PASSEIO DE CATAMARÃ	SECRETARIA DE TURISMO E LAZER
0018/2013	0018/2013	AQUISIÇÃO DE TRANSFORMADOR A SECO, 1.000 KVA, A SER INSTALADO NA SUBESTAÇÃO DO EDF. SEDE DA PREFEITURA DO RECIFE	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS
0019/2013	0019/2013	AQUISIÇÃO DE 60 CAIXAS DE POLIETILENO PARA TRANSPORTE DE ANIMAL.	SECRETARIA DE GOVERNO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL
0021/2013	0021/2013	AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO DIVERSOS PARA ABASTECER O ESTOQUE DO BANCO DE MATERIAIS DO PROJETO PARCERIA.	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS URBANOS
0020/2013	0020/2013	AQUISIÇÃO DE 500 COLETES PARA SEDEC	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS URBANOS
0022/2013	0022/2013	SERVIÇO DE AGENCIAMENTO DE TRANSPORTE AÉREO NACIONAL E INTERNACIONAL	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS
0023/2013	0023/2013	AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSTRUÇÃO PARA ATENDER AS NECESSIDADES DAS UNIDADES DA SEC. DE SAÚDE DA PREF. DO RECIFE, CONF. CI N 35A/13 - GERENCIA DE ENGENHARIA.	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE - FMS

0024/2013	0024/2013	DISJUNTOR TERMOMAGNÉTICO TRIFÁSICO DE 1.600A	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS
0001/2014	0001/2014	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS EPI E EPC	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS URBANOS
0002/2014	0002/2014	ETIQUETA AUTO-ADESIVA PARA TOMBAMENTO	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS
0003/2014	0003/2014	AQUISIÇÃO DE KIMONOS	SECRETARIA DE SEGURANÇA URBANA
0005/2014	0004/2014	FORNECIMENTO DE ATÉ 5.000 (CINCO MIL) COBERTORES, ATÉ 5.000 (CINCO MIL) FRONHAS E DE ATÉ 5.000 (CINCO MIL) TOALHA	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS URBANOS
0006/2014	0005/2014	CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA PARA FORNECIMENTO DE USO ILIMITADO DE SOFTWARE DE OUVIDORIA, SUPORTE E APOIO TÉCNICO, PARA IMPLANTAÇÃO DA OUVIDORIA GERAL DA PREFEITURA DO RECIFE	SECRETARIA DE GOVERNO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL
0007/2014	0006/2014	REGISTRO DE PREÇOS MATERIAIS DE CONSUMO DE INFORMÁTICA.	SECRETARIA DE FINANÇAS
0008/2014	0007/2014	DISJUNTORES	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS

0009/2014	0008/2014	SERVIÇO DE APOIO OPERACIONAL E DE FISCALIZAÇÃO NAS FRENTES DE TRABALHOS DOS PROJETOS	SECRETARIA DE TURISMO E LAZER
0010/2014	0009/2014	AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE CONSUMO (CESTA BÁSICA, CESTA DE PRONTO CONSUMO, COLCHÃO, TRAVESSEIRO, KIT HIGIENE PESSOAL, KIT LIMPEZA E LENÇOL)	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS URBANOS
0011/2014	0010/2014	AQUISIÇÃO DE 5.000 ROLOS DE LONAS, EM PLÁSTICO, NOVOS DE PRIMEIRO USO, ACONDICIONADOS EM BOBINA, COR PRETO FOSCO, MEDINDO NO MÍNIMO 8MX100M, COM NO MÍNIMO 200 MICRAS (0,200MM), PESO NO MÍNIMO 110 KG.	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS URBANOS
0013/2014	0011/2014	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA E AUDIOVISUAL	SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO
0014/2014	0012/2014	AQUISIÇÃO DE 300.00 (TREZENTOS MIL) PIQUETES DE MADEIRA MISTA COM PONTA	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS URBANOS
0015/2014	0013/2014	AQUISIÇÃO DE MATERIAIS ESPORTIVOS E RECREATIVOS PARA SEREM UTILIZADOS NO PROJETO	SECRETARIA DE TURISMO E LAZER
0016/2014	0014/2014	CARIMBOS E MATERIAIS GRÁFICOS	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS
0017/2014	0015/2014	AQUISIÇÃO DE KIMONOS	SECRETARIA DE SEGURANÇA URBANA

0018/2014	0016/2014	MATERIAIS DE EXPEDIENTE, SUPRIMENTOS DE INFORMÁTICA, MATERIAIS DE LIMPEZA E HIGIENIZAÇÃO, MATERIAIS DE COPA/COZINHA, DESCARTÁVEIS E RECIPIENTES TÉRMICOS	SECRETARIA DE FINANÇAS
0019/2014	0017/2014	AQUISIÇÃO DE AR CONDICIONADO VEICULAR.	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS
0020/2014	0018/2014	AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA, ÁUDIO VISUAL E APARELHOS DE UTENSÍLIOS DOMÉSTICOS.	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO URBANO
0021/2014	0019/2014	ABERTURA DE PROCESSO LICITATÓRIO PARA CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO FORNECIMENTO DE MATERIAL PARA COMPOSIÇÃO DE ENXOVAL DE BEBÊ.	SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DIREITOS HUMANOS
0022/2014	0020/2014	AQUISIÇÃO DE ROLOS DE LONA PLÁSTICA , NOVOS DE PRIMEIRO USO, NA COR PRETA, HOMOGENIA OPACA , MEDINDO 8 M DE LARGURA E 100 METROS DE COMPRIMENTO , SEM CORTES E SEM EMENDA . ESPESSURA DE 200 MICRAS(0,20 MILIMETROS), COM SUPORTE A 110 KILOS	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS URBANOS
0023/2014	0021/2014	LOCAÇÃO DE GERADORES	SECRETARIA DE TURISMO E LAZER

0024/2014	0022/2014	AQUISIÇÃO DE MATERIAIS DE CONSUMO PARA IDENTIFICAÇÃO ELETRÔNICA (MICROCHIP) E LEITORA PARA UTILIZAÇÃO EM ANIMAIS.	SECRETARIA DE GOVERNO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL
0025/2014	0023/2014	MATERIAL DE CONSTRUÇÃO	SECRETARIA DE INFRAESTRUTURA E SERVIÇOS URBANOS
0026/2014	0024/2014	AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIO DESTINADOS À ESTRUTURAÇÃO DA OUVIDORIA GERAL DO MUNICÍPIO NO EDIFÍCIO-SEDE DA PREFEITURA DO RECIFE.	SECRETARIA DE GOVERNO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL
0028/2014	0025/2014	VESTIÁRIO MÓVEL	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS
0030/2014	0026/2014	MATERIAIS DE REFRIGERAÇÃO	SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO DE PESSOAS