

O PREGÃO COMO FERRAMENTA LOGÍSTICA NO PROCESSO DE AQUISIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

André Ricardo Ribeiro Batista¹

Centro Universitário Leonardo da Vinci – UNIASSELVI

Curso Superior de Tecnologia em Logística – Logística de Suprimentos e Distribuição

11/12/2013

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar os principais pontos referentes ao pregão, enfatizando a importância desta modalidade de licitação como ferramenta logística nos processos de aquisição de bens e serviços comuns na administração pública brasileira. Traçando o histórico do desenvolvimento da logística empresarial, a função compras, bem como comparando o antigo modelo burocrático da administração pública brasileira e as mudanças trazidas pela reforma administrativa, busca-se reunir elementos que ajudem a compreender a evolução do conceito da gestão pública e a importância do pregão. Nesse contexto, destacam-se os processos de aquisição de bens e serviços comuns, que por muito tempo foram vistos como entrave para o desenvolvimento das atividades administrativas, devido à sua lentidão, ao monopólio de um pequeno grupo de empresas e ao valor das aquisições, que geralmente eram acima do preço de mercado. A partir do pregão, as aquisições ganham maior agilidade, além de grandes economias, pois, após a abertura das propostas, as empresas classificadas podem disputar entre si, ofertando lances com melhores propostas.

Palavras-chave: Licitação. Logística. Administração Pública.

1 INTRODUÇÃO

Um ponto comum em todas as teorias administrativas é a busca pelo aumento da produtividade com maior eficiência e eficácia nas operações. À medida que os modelos iam se aperfeiçoando, novas necessidades surgiram, e soluções inovadoras eram adotadas no intuito de suprir tais necessidades. A área de logística, que até então não era valorizada, passa, a partir da metade do século XX, a ter uma maior atenção por parte das organizações; e os fatores que contribuíram para essa valorização foram a conscientização empresarial quanto ao

pensamento estratégico, caracterizado por uma crescente tendência para a redução de custos, e a melhoria da qualidade na prestação de serviços. A crise do petróleo no Oriente Médio na década de 70, realizada pelos países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo – OPEP, em 1973, fez com que o preço do petróleo aumentasse substancialmente, elevando o custo das matérias-primas em geral, freando o crescimento do mercado, além de causar o crescimento da inflação. Esse

¹ Acadêmico do Curso Superior de Tecnologia em Logística.

cenário econômico fez com que as empresas buscassem cada vez mais o controle dos custos, produtividade e controle da qualidade, que passam a ser as áreas de maior interesse.

A evolução das tecnologias da informação, o processo da globalização e a necessidade de agilidade das operações produtivas também contribuíram com o processo de valorização da logística.

Dentro da Logística destacaremos a função compras, que é responsável pela aquisição dos insumos necessários para a realização da produção de bens e execução de serviços, tendo o desafio de ter os insumos na quantidade certa, dentro das especificações e no momento necessário.

Por muito tempo o Estado ficou inerte a questões de ordem gerencial. Modelos e práticas adotadas pelas instituições privadas pareciam ser impraticáveis pela administração pública, que estava mais voltada ao seu regimento interno, atrelado a normas, manuais e práticas que pareciam ser imutáveis. O Estado era caracterizado pela excessiva burocracia e pelos altos custos de suas operações. De acordo com Maximiano (2008, p. 75):

O modelo burocrático defendido por Max Weber apresentava disfunções, como:

- particularismo: servidores dentro do Estado defendiam interesses de grupos externos, por motivos de convicção, amizade ou interesses materiais;
- satisfação de interesses pessoais: defesa de interesses particulares em detrimento do interesse público. Contratação de parentes, favorecimento de empresas de amigos e familiares;
- excesso de regras: multiplicidade de regras e exigências, muitas vezes desnecessárias para a realização de atividades, como uma simples expedição de documento;
- hierarquia e individualismo: a hierarquia extremamente rígida, que por muitas vezes entravava o processo decisório, além de realçar a vaidade e estimular a luta pelo poder;
- Mecanismo: a burocracia é um

sistema de cargos limitados, que coloca os servidores em situações alienantes, como atividades rotineiras meramente administrativas.

Essas disfunções eram acentuadas principalmente na área de compras, quando os processos licitatórios para aquisição de bens e serviços comuns eram lentos, excessivamente burocráticos e tendenciosos em grande parte. A falta de material necessário para a execução dos trabalhos e o excesso de material obsoleto nas repartições públicas eram cenas comuns.

A próxima seção busca definir o que é Logística e qual a importância da função compras, oferecendo subsídios para entender as vantagens trazidas pelo pregão no processo de compras da administração pública.

2 A LOGÍSTICA E A FUNÇÃO COMPRAS

É cada vez maior a busca das organizações pela redução de custos e pelo aumento da eficiência operacional, ou seja, fazer mais gastando menos. O estudo da logística vem para dar suporte às operações das organizações, desde as aquisições até a entrega dos produtos ou serviços para o consumidor final.

Para melhor definir Logística, usaremos a definição dada por Ballou (1993, p. 24):

A logística empresarial trata de todas as atividades de movimentação e armazenagem, que facilitam o fluxo de produtos desde o ponto de aquisição da matéria-prima até o ponto de consumo final, assim como dos fluxos de informação que colocam os produtos em movimento, com o propósito de providenciar níveis de serviço adequados aos clientes a um custo razoável.

De forma prática, logística é a área da administração responsável pela gestão estratégica da aquisição, movimentação, armazenagem e distribuição de insumos

ou produtos acabados, bem como a gestão das informações correlatas, visando à satisfação dos clientes e à redução dos custos operacionais.

A função compras passou a conquistar seu espaço e reconhecimento com o advento da logística. O início de todo processo produtivo ocorre com a função compras, daí a sua grande importância para as organizações, tanto públicas como privadas. Falhas no processo de aquisição comprometem todo o funcionamento das demais áreas, uma vez que os insumos são a base do processo produtivo. Associado à qualidade esperada das operações, outra preocupação é com a otimização dos custos totais de operação, pois produzir mais gastando menos tem sido a meta da maioria das organizações. Dessa forma, pode-se inferir que a redução dos custos e o aumento da eficiência são fundamentos da gestão de compras. Não é recente o destaque que a área de compras vem tendo dentro das organizações, principalmente nos dias de hoje, devido à alta concorrência nos mercados e à pressão por redução de custos, sem perder a qualidade dos produtos vendidos e dos serviços prestados.

De acordo com Dias (2006, p. 235), em seu livro *Administração de Materiais*:

A função compra é um segmento essencial do departamento de materiais ou suprimentos, que tem por finalidade suprir as necessidades de matérias ou serviços, planejá-las quantitativamente e satisfazê-las no momento certo com as quantidades corretas, verificar se recebeu efetivamente o que foi comprado e providenciar o seu armazenamento. Conclui-se então que os objetivos básicos da área de compras são:

- a) Obter um fluxo contínuo de suprimentos, a fim de atender às necessidades da organização;
- b) Coordenar esse fluxo de maneira que seja aplicado o mínimo de investimento que afete a operacionalidade da organização;
- c) Adquirir materiais e insumos aos

menores preços, obedecendo a padrões de quantidade e qualidade definidos.

Os objetivos da área de compras devem estar alinhados aos objetivos estratégicos das organizações como um todo, visando ao melhor atendimento ao cliente interno e externo. Essa preocupação tem tornado a área de compras extremamente importante e estratégica.

Conceitos gerenciais como esses passam a ser incorporados pela gestão pública. Daí surge a necessidade de se reformular os processos de aquisições existentes, para que os mesmos possam alcançar os resultados esperados.

A administração pública exerce inúmeras atividades, das mais simples às mais complexas, sempre voltadas para o interesse público. Para alcançar esse fim, é necessário se utilizar de produtos e serviços fornecidos e prestados por terceiros. A lei não deixou ao exclusivo critério do administrador a escolha desses fornecedores, para assim evitar escolhas impróprias, baseadas em preferências pessoais, negociações ilegais, troca de favores ou outras ações que se desviem do objetivo máximo da administração pública, que é o interesse público.

A licitação veio tentar solucionar esse problema, pois permite que todos os interessados ofereçam a sua proposta e o administrador possa, diante de critérios objetivos, escolher a melhor proposta.

Procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da administração pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração do contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico (CARVALHO FILHO, 2008, p. 38).

A licitação tem como princípios básicos: legalidade, moralidade, impessoalidade, igualdade entre os licitantes, publicida-

de, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

A Constituição de 1988 determina expressamente a realização de licitação, no seu artigo 37, XXI, normatizando que fora dos casos expressos em lei, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (BRASIL, 1988).

A seção seguinte irá abordar o contexto da criação do pregão e as vantagens trazidas por esta nova modalidade de licitação no processo de aquisição da administração pública.

3 O SURGIMENTO E A IMPORTÂNCIA DO PREGÃO

Com a Emenda Constitucional nº 19/1998, que introduziu o Princípio da Eficiência na Constituição Federal de 1988, o processo de construção de uma administração pública mais moderna e eficiente foi intensificado, contribuindo para a reforma administrativa a partir desta data. A busca pela desburocratização do Estado passou a ser proposta, com a inclusão de princípios de uma administração mais dinâmica, moderna e enxuta, baseada na gestão de empresas privadas, sem com isso comprometer os demais princípios da administração pública constantes no Artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

Neste contexto administrativo surgiram conceitos como “ênfase nos resultados”, “desburocratização”, “flexibilização”, “agências executivas”, “organizações sociais”, “planejamento estratégico”, “desempenho”, “controle de qualidade”, “terceirização” e “privatização”, todos apontando para uma administração mais voltada para a racionalidade econômica e menos engessada pelo excesso de formalismo, o que permitiu ganhos consideráveis em toda a adminis-

tração pública, em especial para a área de compras.

O art. 22 da Lei nº 8.666/93 conceitua as modalidades de licitação, conforme informações a seguir:

1. Concorrência: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, provem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para o seu objeto.
2. Tomada de preços: é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para o cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.
3. Convite: é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, que afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas.
4. Concurso: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.
5. Leilão: é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para alienação de bens imóveis, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

A Lei nº 8.666/93 não contempla o pregão, modalidade de licitação que foi instituída pela Lei nº 10.520/2002. De acordo

com a lei:

- **Pregão:** é a modalidade de licitação por meio da qual a administração pública, garantindo o princípio da isonomia, seleciona fornecedor ou prestador de serviço, visando à execução de objeto comum no mercado, permitindo ao licitante, em sessão pública, reduzir o valor da proposta por meio de lances verbais e sucessivos.

O pregão é caracterizado pela inversão de fases. Ao contrário das outras modalidades, a habilitação dos concorrentes é feita após a abertura das propostas e disputa dos lances. A habilitação é feita somente da empresa vencedora.

Instituído pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, o pregão passa a ser uma modalidade de licitação destinada à aquisição de bens e serviços comuns de forma mais célere, dando oportunidade dos licitantes ofertarem lances para oferecer um melhor preço durante o certame. O seu principal diferencial é a inversão das fases, onde somente os documentos do licitante que ofertou o menor preço serão analisados, reduzindo consideravelmente o volume de documentos analisados. O pregão passa a ser utilizado em todas as esferas da administração pública, podendo ocorrer de forma presencial ou eletrônica, com lances ofertados pela internet através de um sistema próprio para licitação. A adoção do pregão foi um grande marco no processo de compras da administração pública, principalmente por reduzir a burocracia e tornar o processo de compras mais ágil, oportunizando lances verbais, reduzindo o prazo para intenção de recursos, além de fazer o julgamento das propostas antes da análise da habilitação.

Para entender a importância do pregão como ferramenta logística no processo de aquisição da administração pública, é preciso entender a Reforma Administrativa, que foi uma reforma realmente efetiva no âmbito geral da administração pública, ao

introduzir várias modificações, dentre elas a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que alterou o regime e os princípios desta mesma administração, incluindo a reformulação de processos administrativos, as privatizações, entre outros, cujo objetivo seria um maior controle sobre as despesas, as finanças e o custeio das atividades públicas.

De acordo com o Artigo 37, da Constituição Federal de 1988, a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

A Emenda Constitucional 19/1998 instituiu ainda o princípio da “eficiência”, que introduziu práticas administrativas para adoção de padrões de qualidade, analisando os recursos utilizados e os resultados produzidos. De maneira mais ampla, a eficácia do Estado perante a sociedade passa a ser mensurada com critérios mais objetivos.

Com a introdução desse princípio, profundas mudanças ocorreram em todos os campos da gestão pública, merecendo destaque o processo de compras e contratação de bens e serviços comuns.

De acordo com Meireles (1990, p. 315), no livro *Direito Administrativo Brasileiro*:

O que caracteriza bens e serviços comuns é a sua padronização, ou seja, a possibilidade de substituição de uns por outros com o mesmo padrão de qualidade e eficiência. Isto afasta desde logo serviços de engenharia, bem como todos aqueles que devam ser objeto de licitação nas modalidades de melhor técnica ou de técnica e preço.

As modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666/93 não conseguiam atender às necessidades da administração de forma rápida; pelo contrário, a excessiva burocracia

cia se tornava um entrave para o andamento dos processos, principalmente nos contratos menores, de menor complexidade e de rápida conclusão.

O pregão foi introduzido no ordenamento jurídico brasileiro pela Medida Provisória nº 2.026/2000, e durante a vigência dessa medida, reeditada 18 vezes, o pregão constituía modalidade de licitação somente aplicável no âmbito da União. Com o advento da Lei nº 10.520/2002, o pregão foi expressamente estendido a todas as esferas da Federação e esta lei passou a constituir, com a Lei nº 8.666/93, o corpo normativo geral sobre licitações no Brasil.

Diante das exigências de agilidade e eficiência características da administração gerencial, a disciplina legal do pregão evoluiu, adequando-se à nova realidade tecnológica e introduzindo no Brasil as compras virtuais por meio do Pregão Eletrônico. O Decreto nº 5.450/2005 fortaleceu ainda mais o instituto do pregão, não somente instituindo a modalidade eletrônica, mas, principalmente, tornando obrigatória a utilização da modalidade pregão, preferencialmente eletrônico, para a aquisição de bens e serviços comuns pela União.

O pregão, ao ser instituído com disciplina e procedimentos próprios, que visam a dar maior celeridade ao processo de seleção dos futuros contratados da administração pública, vem a atender aos anseios de todos os envolvidos no processo de contratação com o Estado.

Analisando de forma simples e objetiva, o pregão é composto das seguintes fases:

Fase interna: é a fase em que a autoridade competente irá justificar a necessidade de compra ou contratação do objeto da licitação, analisando todos os fatores que justifiquem a mesma. Após a aprovação da mesma e a reserva do recurso no orçamen-

to, é providenciada a elaboração técnica do termo de referência que irá compor o edital a ser publicado. Nessa fase não houve quase nenhuma grande novidade. A grande diferença é a figura do pregoeiro e sua equipe de apoio, que são designados pela autoridade competente para dirigir o pregão, recebendo todas as propostas e lances, analisando-as, se a empresa apresenta-se com todos os documentos de habilitação e, por último, faz a adjudicação do objeto ao licitante vencedor.

Fase externa: é constituída das atividades que contam com a participação da administração e de terceiros. Nesse momento é que o processo de seleção da melhor proposta se desdobra. O edital é publicado com, no mínimo, oito dias úteis para apresentação das propostas. Segundo a Lei nº 10.520, qualquer cidadão tem cinco dias úteis para impugnar o edital, sendo que para os licitantes o prazo é de dois dias úteis e o pregoeiro tem até 24 horas para responder em ambos os casos. No dia da sessão, após a abertura, o pregoeiro faz o credenciamento dos presentes, que devem apresentar documentos que lhes confirmam poder para representar a empresa e ofertar lances. Após o credenciamento, os envelopes contendo as propostas são abertos. É observado se as propostas estão dentro das especificações e se o preço ofertado é exequível, o que permite, após essa análise, fazer uma classificação das propostas válidas, onde as empresas que ofertaram um valor até 10% maior que o menor lance ficam classificadas para a fase de lances que vai definir o vencedor do certame.

A inversão de fases de julgamento é um grande diferencial do pregão, pois nas outras modalidades de licitação era verificada em primeira instância a habilitação de todos os participantes. Já no pregão esse procedimento é feito somente com a empresa vencedora, o que evita o desperdício de tempo analisando a documentação de todos os interessados, dando celeridade à finali-

zação do processo. O princípio da oralidade é outro instituto inovador, pois se desprende de uma série de requisitos burocráticos, permitindo aos licitantes no momento da disputa ofertarem seus lances oralmente, tendo a empresa vencedora um prazo para enviar sua proposta atualizada para a administração.

Por fim, o pregão ainda consegue uma maior eficiência nos seus procedimentos, ao unificar a fase recursal. Na licitação convencional existem, no mínimo, duas fases recursais, sobrecarregando a atividade administrativa e reduzindo a celeridade. No pregão há apenas uma fase de recurso, em que, no momento apropriado, o pregoeiro consulta os licitantes sobre o interesse de recorrer, hipótese em que devem declarar o interesse e motivá-lo. A ausência do licitante a essa fase ou o silêncio importa a decadência do direito de recurso.

Pela sua maneira dinâmica, mas sem deixar de atentar aos princípios da licitação, o pregão vem a ser uma grande ferramenta logística no processo de aquisição da administração pública, conseguindo redução dos custos (obtida através da fase de lances em que os licitantes disputam para ver quem vai ofertar o menor preço) e aumento da eficiência (alcançada através de processos mais ágeis, mais simplificados), fundamentos da gestão logística de compras.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A logística é hoje uma ciência cada vez mais em evidência. A cada dia, estudiosos buscam maneiras mais eficientes de se gerir processos de compras, armazenamento e distribuição de bens e serviços. A gestão pública tem se inclinado muito para esse aspecto e hoje o pregão é a modalidade de licitação mais utilizada entre todos os entes da Federação, devido às suas características peculiares, que permitem o alcance de tais objetivos.

Com todos os seus benefícios, o pregão ainda precisa ser mais aperfeiçoado. Percebem-se muitos pregoeiros despreparados e desatualizados, que dificultam e tumultuam a realização do certame. Deve haver critérios específicos para regulamentação de cursos de formação de pregoeiros.

Outro desafio é qualificar as empresas para contratarem com a administração. Verifica-se até propostas muito boas, mas que são desclassificadas por falta de cumprimento de exigências simples constantes no edital. Muitos empresários desconhecem a legislação vigente e têm dificuldades para contatar com o poder público.

O Pregão Eletrônico tem um alcance maior, ao permitir a participação de empresas localizadas em todo o território nacional, o que é bom, mas em alguns tipos de serviços tem causado grandes transtornos para os pregoeiros, como é o caso de serviços de recarga de cartuchos e toner.

O avanço da administração gerencial e as transformações trazidas pela reforma administrativa proporcionaram inúmeras vantagens para a gestão pública, mas os gestores devem tomar cuidado para não violarem princípios fundamentais da administração pública, como o princípio da legalidade. Não se pode, em busca da eficiência e de ganhos de qualidade, agir em desconformidade com a legislação vigente, pulando etapas e contratando empresas de acordo com critérios pessoais ou não especificados em lei.

REFERÊNCIAS

BALLOU, Ronald H. **Logística empresarial**. São Paulo: Atlas, 1993.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, Senado, 1988.

CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria geral da administração**. Rio de Janeiro: Campus, 2001.

DIAS, Marco Aurélio P. **Administração de materiais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. **Teoria geral da administração**. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1990.