



PRINCÍPIOS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: dificuldades reais na aplicação do princípio da celeridade
PRINCIPLES OF THE NEW BIDDING LAW: real difficulties in applying the principle of celerity

LIMA, Laís Fernanda Ferreira de¹

RESUMO

Em regra, por disposição legal, as contratações de bens e serviços pela Administração Pública Federal, Estadual, Municipal e autárquica, diferentemente do setor privado, ocorrem por meio de processo licitatório. Atualmente, foi sancionada uma nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, a qual estabelece diversas normas que regem o processo de aquisições governamentais. A nova Lei de Licitações e Contratos trouxe diversas novidades para o âmbito das contratações públicas e definiu os princípios fundamentais que regem todo o processo de aquisição e contratação. O presente estudo tem a intenção de descomplicar a interpretação dos princípios licitatórios, bem como explanar sobre as principais dificuldades encontradas pelo gestor e agentes públicos no trâmite do processo licitatório, especialmente, quando tratarmos do princípio da celeridade. Será demonstrada a importância do atendimento a todos os princípios, legislações pertinentes e essenciais ao processo licitatório, entretanto, demonstraremos que - na prática - o princípio da celeridade tem sido o mais atacado e diretamente prejudicado nos processos licitatórios.

PALAVRAS-CHAVE: Legislação. Licitações. Contratos. Princípios. Celeridade.

ABSTRACT

As a rule, by legal provision, the contracting of goods and services by the Federal, State, Municipal and Municipal Public Administration, unlike the private sector, occurs through a bidding process. Currently, a new Law on Tenders and Administrative Contracts has been sanctioned, which establishes several norms that govern the process of government procurement. The new Bidding and Contracts Law brought several innovations to the scope of public procurement and defined the fundamental principles that govern the entire acquisition and contracting process. The present study intends to simplify the interpretation of the bidding principles, as well as to explain the main difficulties encountered by the manager and public agents in the bidding process, especially when dealing with the principle of celerity. It will demonstrate the importance of complying with all the principles, legislation relevant and essential to the bidding process, however, we will demonstrate that - in practice - the principle of celerity has been the most attacked and directly harmed in the bidding processes.

Keywords: Legislation. Bids. Contracts. Principles. Celerity.

¹ Graduação em Bacharelado em Direito, Faculdades Integradas de Santa Fé do Sul – FUNEC. Pós-Graduada em Especialização em Direito Penal e Processo Penal, Faculdade Alfa América. Servidora pública municipal efetiva no cargo de advogada no município de Paraíso das Águas, Mato Grosso do Sul. E-mail: laisfernanda.advocacia@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

A legislação que rege o processo de licitações e contratos contém disposições e diretrizes necessárias às aquisições governamentais. A Constituição Federal estabelece o dever de licitar como regra a todos os entes federativos e autarquias. Em abril de 2021, houve a promulgação de uma nova lei de licitações e contratações públicas, com um período de transição até 01/04/2023. Anteriormente, vigia a Lei n.º 8.666/1993, que trazia o conjunto de procedimentos administrativos necessários às aquisições de bens ou contratação de serviços pela administração pública em todas as suas esferas.

Ocorre que em razão do lapso temporal (mais de vinte e oito anos), com a necessidade de regulamentação de diversos procedimentos que foram surgindo ao longo das dificuldades enfrentadas (sistema de registro de preços, credenciamento, pregão, entre outros), somadas à necessidade de padronizar os instrumentos, vez que até então haviam diversas leis esparsas regulamentando procedimentos, e ainda, ante a necessidade de estipular a segurança administrativa com um certame mais seguro, foi sancionada em 01 de abril de 2021 a Lei n.º 14.133/2021, denominada como Lei de Licitações e Contratos administrativos.

Dessa forma, ante a amplitude de informações, nessa pesquisa, delimitaremos a compreender os princípios que regem o processo licitatório e, principalmente, identificar as principais dificuldades que o gestor e os agentes públicos encontram na aplicação do princípio da celeridade, vez que em muitos casos, o atendimento aos procedimentos previstos no regramento jurídico e aos demais princípios fere diretamente o princípio da celeridade.

Portanto, ao ter como objetivo o entendimento sobre os princípios que regem o procedimento de licitações e contratos, com foco no princípio da celeridade, traremos informações e dificuldades reais que os envolvidos em um processo licitatório enfrentam durante o trâmite do processo, sendo necessário mostrar como ocorre o processo e quais as principais causas de atrasos nos procedimentos.

Justifica-se que a segurança administrativa proposta pela nova lei de licitações e contratos é extremamente importante e necessária, não apenas aos agentes públicos e gestor, mas também aos licitantes, fornecedores que concorrem

em um processo licitatório, ante a impossibilidade de convertê-la em benefícios pessoais ou de qualquer desvio de finalidade; entretanto, a morosidade no início e conclusão de um processo licitatório fere diretamente ao princípio da celeridade e prejudica o interesse público.

Durante esta pesquisa, foram realizadas buscas bibliográficas e a experiência da pesquisadora que vivencia diretamente a busca pela aplicação do princípio da celeridade, que se faz tão necessária para atender ao interesse público, como todos os demais princípios e regramentos legais previstos para as aquisições e contratações governamentais.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. NOVA LEI DE LICITAÇÕES: Lei n.º 14.133/2021

Em 01 de abril de 2021, foi sancionada a Lei nº 14.133, denominada Lei de Licitações e Contratos Administrativos, e popularmente conhecida como nova lei de licitações.

Esta lei entrou em vigor na data de sua publicação, porém, com uma grande novidade legislativa, a vigência concomitante com a Lei nº 8.666/93, pelo período de dois anos. Dessa forma, os entes públicos poderão se preparar para fazer a transição de uma lei para a outra, vez que antiga lei de licitações vigorava há vinte e oito anos.

O intuito da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos foi regulamentar em norma única todas as legislações esparsas que regravam o processo licitatório, sendo a Lei nº 10.520/2002 que tratava sobre o pregão, a Lei nº 12.462/2011 que dispõe sobre o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), bem como de diversos decretos que regulamentavam o pregão eletrônico, sistema de registro de preços, credenciamento de bens e serviços, entre outras modalidades utilizadas.

Além das regulamentações, essa medida legislativa trouxe e estabeleceu diversas penalidades aos agentes públicos que utilizam das licitações, trazendo maior segurança jurídica nas contratações e aquisições públicas.

No corpo da nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos estão dispostos os princípios que regem as licitações e as contratações públicas, as quais veremos a seguir.

2.2. DOS PRINCÍPIOS PREVISTOS EXPRESSAMENTE NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES

A Lei nº 14.133/2021 trouxe expressamente em seu artigo 5º os princípios que regem o processo licitatório e as contratações governamentais. Vejamos:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Precisamos entender cada princípio, bem como confrontá-los com a realidade na aplicação destes enquanto procedemos um processo licitatório, verificando as dificuldades enfrentadas.

No princípio da legalidade, temos o entendimento de que a administração é regida pelo princípio da legalidade estrita, ou seja, a administração pública pode fazer tudo aquilo que a lei permite, diferentemente do setor privado que pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe. No processo licitatório, os agentes envolvidos devem sempre seguir os procedimentos estabelecidos pela lei de licitações e contratos administrativos, e em ausência de previsão legal expressa, complementar os procedimentos por meio de outras leis, decretos e normas que regem o assunto, embasando os procedimentos. Além disso, a administração pública deve adotar condutas honestas e morais, que se relaciona diretamente ao princípio da moralidade.

Quanto aos princípios da impessoalidade e da igualdade, significam que perante o poder público, todos devem ser tratados isonomicamente, ou seja, aquilo que autorizado a um licitante devemos autorizar a outro, os prazos devem ser iguais a todos, os benefícios devem ser iguais a todos, todos os interessados podem

apresentar suas propostas, visando coibir quaisquer ações de possam restringir a competitividade de um processo licitatório. Frise-se que nenhum licitante pode ser beneficiado em detrimento dos demais.

O princípio da publicidade e da transparência estão diretamente interligados. Na publicidade, podemos dizer que os atos oficiais do poder público devem ser publicados visando dar transparência e acesso a todos os indivíduos para formarem seu entendimento sobre os atos administrativo, enquanto na transparência, entendemos que além da publicidade, com a disponibilização e divulgação dos atos, o poder ainda deve criar meios para conferência e controle de suas ações.

Quanto a esses princípios, temos visto grande efetividade nos poderes públicos. Atualmente, os entes públicos utilizam em seus sites o portal da transparência, onde são disponibilizados os dados dos processos licitatórios, os documentos relativos às licitações, os editais, a gestão de contratos, entre outros.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos inovou ainda mais com a criação do Portal Nacional de Compras Públicas, onde todas as contratações do território nacional serão unificadas, o qual está em construção. Assim, acreditamos que após a implantação e transição total dos entes federativos para a nova lei, os princípios da publicidade e transparência terão ainda mais efetividade.

Ao tratarmos sobre o princípio da eficiência e da eficácia, entendemos que a licitação eficaz é aquela que atingiu o seu objetivo e a eficiente atingiu o objetivo da melhor maneira possível, ou seja, devemos ser eficientes na elaboração dos nossos atos para que nosso objeto seja atendido, bem como ser eficazes na fase de planejamento e de negociação, para que nosso objeto seja atendido de melhor forma, preço, qualidade, entre outros.

Sobre o planejamento citado supra, vemos que houve uma novidade na nova legislação dispondo claramente sobre o princípio do planejamento, o qual não constava de forma expressa no regramento antigo.

O planejamento passa a ser uma peça chave com a nova legislação, com o intuito de fazer os gestores e agentes públicos a entenderem a necessidade de uma gestão efetiva, transparente, eficaz, legal, moral, e que realmente atenda ao interesse público, regulamentando, ainda, a possibilidade de penalização daqueles que não se planejam de forma correta e dentro dos parâmetros legais.

O novo regramento, nesse tópico de planejamento, inovou bastante, dando maior seguridade aos agentes públicos na elaboração da fase de planejamento de uma licitação; entretanto, podemos afirmar que o princípio do planejamento, juntamente com os princípios da segregação de funções, vinculação ao edital, julgamento objetivo e motivação, por serem princípios primordialmente processuais ou procedimentais, impactaram diretamente o princípio da celeridade, conforme será explanado no tópico subsequente.

Na segregação de funções, o intuito é prevenir erros, omissões, fraudes, ou ataque direto a quaisquer outros princípios, vez que o desenvolvimento das ações procedimentais deve ser repartido entre diferentes agentes públicos, visando coibir que o mesmo agente seja responsável pela elaboração de todos ou vários procedimentos administrativos, garantindo ainda o total respeito ao princípio da competitividade (ampliação da competição entre todos os interessados).

Vinculação ao edital, julgamento objetivo e motivação andam de mãos dadas no procedimento licitatório, uma vez que o edital faz regras para a administração pública no julgamento do processo, cujo julgamento deverá se atentar a todas as especificidades, qualificações e exigências editalícias, enquanto o princípio da motivação invoca que todos os atos devem ser motivados e fundamentados.

Um exemplo prático de como esses três princípios trabalham juntos seria a inabilitação (julgamento objetivo) de um licitante por ausência de algum documento obrigatório (vínculo ao edital), entretanto, o motivo (princípio da motivação) deve ser evidente ao desclassificado e demais interessados, facilitando a ampla defesa e contraditório.

Quanto ao princípio da razoabilidade, este se relaciona com o senso comum, vez que os atos administrativos devem ser moderados e razoáveis, dentro da legalidade, mas não extrapolando o equilíbrio das relações. Um exemplo quanto à aplicação deste princípio seria a exigência de apresentação da certidão negativa de débitos estaduais, quando se tratar de empresa que unicamente trabalha com prestações de serviços, ou ainda da duplicidade de documentos que validem o mesmo ato.

O princípio do interesse público é o princípio supremo da administração pública, que não está alinhado somente com o processo licitatório, mas com todos os

atos que emanam do poder público. Este é o princípio responsável por trazer aos agentes o olhar do povo, fazendo uma análise sobre o que é bom para a coletividade, afastando qualquer interesse pessoal nas contratações, devendo sempre prevalecer a supremacia do interesse coletivo sobre os particulares.

Princípios da probidade administrativa, da segurança jurídica, da economicidade e da proporcionalidade dizem respeito a segurança das relações públicas, proteção às relações de trabalho, minimização dos gastos públicos garantindo a qualidade dos produtos e serviços e intensidade moderada nas exigências dos atos administrativos, respectivamente.

O princípio do desenvolvimento nacional sustentável leva a uma flexibilização do princípio da economicidade, pois considera critérios sociais, ambientais e econômicos, atraindo os agentes públicos na elaboração de políticas públicas que incentivem a sustentabilidade.

A seguir, trataremos sobre o princípio da celeridade, o qual é o principal objeto deste estudo, uma vez que é o princípio de maior dificuldade na administração pública, ao se tratar do cumprimento das determinações legais.

2.3. DAS PRINCIPAIS DIFICULDADES NA APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA CELERIDADE

O Professor Marçal Justen Filho traz a definição de que “o *princípio da celeridade implica a exigência de desenvolvimento da atividade administrativa no menor tempo possível* (2021, pag. 133).

Ato contínuo, o autor estabelece o raciocínio de que:

o agente estatal tem não apenas o dever de cumprir as atribuições de que é titular. Incumbe-lhe fazê-lo no mais breve espaço de tempo. Não lhe é facultado procrastinar, adiar ou remeter para outrem o desempenho das suas atribuições. (2021, pag. 133).

Na mesma obra, o doutrinador conclui:

A infração ao princípio da celeridade configura prática ilícita, que merece severa reprovação. A autoridade administrativa que infringe o princípio da celeridade descumpra um dever funcional relevante. Mais precisamente, a sua atuação é incompatível com a dimensão republicana da função pública. (2021, pag. 133).

Diante dos citados supra, entendemos que no decorrer do processo licitatório, o Administrador e os agentes públicos que atuam nas contratações governamentais devem proceder de forma célere, concluindo a contratação no menor tempo possível. O processo licitatório não deve ser moroso ou trazer quaisquer atrasos em sua conclusão.

Por outro ângulo, a Lei nº 14.133/21 descreve diversas fases sequenciais do processo licitatório, cujas fases, cada uma por sua peculiaridade, contradita diretamente o princípio da celeridade, principalmente em municípios pequenos onde a mão de obra especializada é precária, seja por sua complexidade, seja pelos prazos processuais a serem observados, entre outras situações imprevisíveis, conforme será demonstrado a seguir:

O artigo 17 da Lei nº 14.133/2021 dispõe:

Art. 17. O processo de licitação observará as seguintes fases, em sequência:
I - Preparatória;
II - De divulgação do edital de licitação;
III - De apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
IV - De julgamento;
V - De habilitação;
VI - Recursal;
VII - De homologação.

As dificuldades do gestor já se iniciam na fase preparatória do processo licitatório, vez que nesta fase, precisa-se proceduralizar cada fase processual, conforme artigo 19 da Lei nº 14.133/2021.

Imaginemos que ante a necessidade de contratar um objeto específico, a administração já deve ter feito um regulamento para o procedimento e, caso ainda não tenha regulamentado, proceder com um regulamento para aquisição ou contratação no âmbito público, conforme determinação legal.

Um exemplo prático da dificuldade é o uso do sistema de registro de preços, que anteriormente não estava previsto na Lei nº 8.666/93, e estava sendo utilizado pelos parâmetros designados no decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013.

Com a entrada em vigor da nova lei de licitações e contratos administrativos, o gestor precisará regulamentar o sistema de registro de preços, delimitando as atividades da administração pública na utilização deste procedimento, ou seja, para registro de preços visando a aquisição ou contratação de objetos simples, o gestor deverá proceder internamente com a proceduralização deste.

Outro exemplo é a determinação de criação de catálogos padronizados, cuja criação não é rápida de se proceder, mesmo com agentes públicos empenhados na transição e no andamento célere do processo licitatório.

Uma última dentre tantos outros procedimentos que impactam diretamente o princípio da celeridade foi a padronização da Solicitação de Demanda, também conhecida como Documento de Formalização da Demanda, ato que traz as informações básicas necessárias à aquisição ou contratação e de onde será formado o estudo técnico preliminar. Sem esse documento padronizado de acordo com os preceitos legais da nova lei de licitações, os processos licitatórios e até de dispensa ou inexigibilidade de licitação sequer serão iniciados.

Ainda na fase preparatória, o gestor e agentes públicos têm a difícil tarefa de formalizar estudos técnicos preliminares, cotações de preços, termos de referências, entre outros documentos necessários na fase preparatória, também chamada de fase interna.

As dificuldades se concentram principalmente na falta de mão de obra especializada, com número de servidores aptos a formalizar os procedimentos em pequena escala, a dificuldade na centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços, vez que para isso os agentes públicos devem ter um conhecimento aprofundado para cada objeto com a finalidade de analisar se realmente o objeto atende a todos os princípios legais, se o procedimento está correto, se a modalidade escolhida está de acordo com os preceitos legais, especialmente em municípios pequenos.

Frisamos ainda que com a inserção do princípio da segregação de funções, onde um mesmo servidor não poderá proceder vários atos consecutivos, fica ainda mais complexo encontrar diversos servidores com a capacidade plena para cada fase do procedimento.

Grande dificuldade também os agentes têm enfrentado na formação do preço referencial para as licitações, lidando diariamente com negativa de fornecedores em cotar preços, dificuldade em localizar objetos similares com as mesmas características em contratos ou registros de preços regionais, e ainda, enfrentando diariamente preços abusivos nas cotações apresentadas na fase preparatória.

Tais ações demandam prazo, conhecimento, estudos, regras, cautela e muita dedicação dos servidores, os quais têm se desdobrado para conseguir atender a todo o procedimento e atender a todos os princípios licitatórios, entretanto, frise-se que as próprias regras e demandas ferem diretamente o princípio da celeridade.

Após encerrada a fase preparatória, com a juntada de toda documentação necessária, tais como solicitação de demanda, estudo técnico preliminar, gerenciamento dos riscos, formação dos preços referenciais, termo de referência, edital da licitação ou dispensa com as minutas contratuais ou do registro de preços, pareceres técnicos e jurídicos e autorização da autoridade máxima, inicia-se a fase de divulgação do edital de licitação.

Importante ressaltar que para o início da fase de divulgação do edital de licitação, os agentes públicos vivenciam uma verdadeira *via crucis* sendo apenas exemplificativas as informações supra, e, apenas após todas as retificações e adequações necessárias para a conclusão da fase preparatória é que se procede a segunda fase procedimental.

Na fase de divulgação do edital, igualmente, as disposições legais e procedimentais são morosas por si só, afetando o princípio da celeridade. Para a disponibilização do edital aos interessados, várias são as dificuldades e prazos: inserção no portal de compras públicas, publicações no diário oficial municipal, estadual, federal, no site onde irá ocorrer a licitação, entre outros. Tudo aqui demonstrada demanda prazo.

Além disso, a Lei de Licitações prevê os prazos em que as publicações devem ser disponibilizadas aos interessados até a apresentação de propostas e lances pelos interessados, vejamos:

Art. 32. A modalidade diálogo competitivo é restrita a contratações em que a Administração:

(...)

§ 1º Na modalidade diálogo competitivo, serão observadas as seguintes disposições:

I - A Administração apresentará, por ocasião da divulgação do edital em sítio eletrônico oficial, suas necessidades e as exigências já definidas e estabelecerá prazo mínimo de 25 (vinte e cinco) dias úteis para manifestação de interesse na participação da licitação;

Art. 55. Os prazos mínimos para apresentação de propostas e lances, contados a partir da data de divulgação do edital de licitação, são de:

I - Para aquisição de bens:

a) 8 (oito) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto;

b) 15 (quinze) dias úteis, nas hipóteses não abrangidas pela alínea "a" deste inciso;

II - No caso de serviços e obras:

a) 10 (dez) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços comuns e de obras e serviços comuns de engenharia;

b) 25 (vinte e cinco) dias úteis, quando adotados os critérios de julgamento de menor preço ou de maior desconto, no caso de serviços especiais e de obras e serviços especiais de engenharia;

c) 60 (sessenta) dias úteis, quando o regime de execução for de contratação integrada;

d) 35 (trinta e cinco) dias úteis, quando o regime de execução for o de contratação semi-integrada ou nas hipóteses não abrangidas pelas alíneas "a", "b" e "c" deste inciso;

III - para licitação em que se adote o critério de julgamento de maior lance, 15 (quinze) dias úteis;

IV - Para licitação em que se adote o critério de julgamento de técnica e preço ou de melhor técnica ou conteúdo artístico, 35 (trinta e cinco) dias úteis.

§ 1º Eventuais modificações no edital implicarão nova divulgação na mesma forma de sua divulgação inicial, além do cumprimento dos mesmos prazos dos atos e procedimentos originais, exceto quando a alteração não comprometer a formulação das propostas.

§ 2º Os prazos previstos neste artigo poderão, mediante decisão fundamentada, ser reduzidos até a metade nas licitações realizadas pelo Ministério da Saúde, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS).

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

Conforme demonstrado supra, as dificuldades do gestor no cumprimento dos procedimentos que regulam as três fases do processo licitatório ferem o princípio da celeridade.

As fases do processo licitatório menos morosas são as equivalentes ao julgamento e habilitação dos fornecedores, onde cabe aos servidores analisar as documentações apresentadas ante as regras editalícias e demais previsões legais para cada objeto.

Um fato que prejudicou – na prática – o princípio da celeridade foi a instituição do princípio da segregação de funções, vez que os agentes que atuaram na fase preparatória não devem – em regra – proceder o julgamento e habilitação dos fornecedores, sendo a falta de servidores especializadas outra grande dificuldade do gestor, conforme mencionado alhures.

Após essas fases, será aberto prazo para a fase recursal. Neste tópico, igualmente, a legislação impõe prazos mínimos para esta fase processual. Frise-se

que com a possibilidade de trâmite processual pela via eletrônica, os recursos administrativos e impugnação aos editais aumentaram exponencialmente, o que causa demora no encerramento do processo licitatório e muitas vezes causa adiamento da sessão até o julgamento de todas as impugnações e esclarecimentos.

Ao final, na fase de homologação, com apoio do parecer jurídico, a autoridade máxima deverá analisar o processo licitatório para verificar as ocorrências e homologar a licitação, ou, em alguns casos “*determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades, revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade, proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável*”².

O presente estudo, trouxe uma análise superficial das principais dificuldades do gestor e dos agentes públicos no trâmite do processo licitatório frente ao princípio da celeridade, vez que conforme demonstrado supra, a procedimentalização, regulamentação, elaboração, entre outras determinações legais são morosas, por si só.

2.4. DA EXEMPLIFICAÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO E DAS PRINCIPAIS DIFICULDADES QUE AFRONTAM O PRINCÍPIO DA CELERIDADE

Para uma compreensão prática das dificuldades reais de um gestor e dos agentes públicos em um processo licitatório, trataremos sobre uma situação hipotética analisando uma licitação de medicamentos por meio do sistema de registro de preços na modalidade pregão eletrônico.

Para que se inicie o processo licitatório, é necessária a regulamentação dos seguintes: 1) solicitação de demanda; 2) sistema de registro de preços; 3) análise de preços referenciais; 4) estudo técnico preliminar; 4) fiscais e gestores de contratos; 5)

² Art. 71. Encerradas as fases de julgamento e habilitação, e exauridos os recursos administrativos, o processo licitatório será encaminhado à autoridade superior, que poderá:

I - Determinar o retorno dos autos para saneamento de irregularidades;

II - Revogar a licitação por motivo de conveniência e oportunidade;

III - Proceder à anulação da licitação, de ofício ou mediante provocação de terceiros, sempre que presente ilegalidade insanável;

IV - Adjudicar o objeto e homologar a licitação.

definir o sistema/site que tramitará o pregão eletrônico; 6) plano anual de contratação ou lei orçamentária; 7) designação de pregoeiro e equipe de apoio.

Após as regulamentações iniciais, por decretos ou portarias, inicia-se o processo com a Solicitação de Demanda (SD). Esse documento deve ser formalizado por um agente público delimitando quantidades, justificativas, modalidade, descrição técnica de cada item, fiscal, deverá ser assinado pela autoridade máxima do órgão requisitante.

Nesse tópico, frisamos que para a SD, documento que inicia o processo, já é necessário um prazo para levantamento de estoques, das necessidades anuais para aqueles itens, delimitar descrições que atendam objetivamente o interesse público, entre outros.

A SD será encaminhada ao departamento de compras – órgão centralizado – onde o departamento irá analisar se há previsão orçamentária para aquisição dos objetos, por meio de plano anual de contratação ou lei orçamentária, e, em caso positivo, procederá com a elaboração do estudo técnico preliminar e demais atos internos.

Essa primeira análise, igualmente, não há como ser rápida – ao falar de tempo especificamente – pois os servidores lotados precisarão ter um mínimo de conhecimento sobre cada objeto, além de levantar as melhores opções e a melhor modalidade que atenda ao interesse público, e ainda, priorizar as ações sustentáveis.

Será formulado gerenciamento de risco para identificar, avaliar, administrar e controlar possíveis riscos que atinjam ao objeto.

Delimitado o objeto e a escolha pela melhor opção ao interesse público, inicia-se a fase precificação, onde os servidores deverão fazer uma cesta de preços, alinhando preços de mercado com fornecedores, confrontando com os preços da tabela CMED, bem como com as demais contratações e registro de preços em situações semelhantes.

Frisamos a morosidade nessa fase, não pelos agentes, mas pelos fornecedores e depois todos os demais procedimentos. Na presente situação hipotética, imaginemos que a presente licitação possui duzentos e cinquenta medicamentos. Cada fase da estruturação do preço referencial deve ser aplicada item a item.

Formado o preço referencial, o processo é encaminhado ao departamento de contabilidade para que seja informada a dotação orçamentária, comprovando que há recursos suficientes à aquisição do objeto.

Formado o preço referencial e com as informações orçamentárias, deve ser procedido ainda pela central de compras o termo de referência com as informações básicas que formarão o edital, a minuta do registro de preços e do contrato administrativo.

Neste momento, o processo é encaminhado para emissão de parecer técnico que comprove que os dados ali constantes estão em acordo com o interesse público e demais princípios licitatórios.

Encaminhado o processo para a central de licitações que emitirá a minuta do edital, da ata de registro de preços e da minuta contratual, delimitando aos licitantes o objeto, data, horário, local, qualificações, e demais regramentos da sessão de julgamento e do processo licitatório.

Após isso, o departamento jurídico emitirá um parecer jurídico da legalidade da primeira fase, bem como de análise das minutas fornecidas.

Supondo que esteja tudo formalizado conforme princípios e procedimentos regulamentados, o processo seguirá para autorização da autoridade quanto ao início da segunda fase com a disponibilização do edital aos interessados, e desse ponto iniciam os procedimentos que atingem o princípio da publicidade.

Em se tratando de pregão eletrônico, o departamento de licitações procederá a inserção do edital no sistema onde ocorrerá a sessão e com as publicações nos diários oficiais respectivos, pelo prazo mínimo de oito dias úteis.

Na data da sessão, aberta a sessão no horário informado, o Pregoeiro oficial irá analisar as propostas de todos os duzentos e cinquenta medicamentos, item a item, de todos os licitantes que ofertarem propostas, no presente caso, nosso pregão terá sete licitantes interessados, totalizando um mil, setecentos e cinquenta propostas de itens a serem analisadas.

Por óbvio que não é rápida a ação da análise prévia por si só, e em caso de todas estarem em conformidade com o edital e termo de referência, abrir-se-á a fase de lances.

Cada item levará em torno de dez a quinze minutos para ser finalizada a fase de lances, e após, o Pregoeiro analisará se os valores estão de acordo com o preço máximo de referência.

Em conformidade, passaremos à análise dos documentos de habilitação, os quais já haviam sido previamente previstos no edital, de cada empresa que apresentou a melhor oferta para pelo menos um item.

Não há como prever o tempo necessário para isso, vez que os princípios licitatórios exigem o julgamento objetivo, a desclassificação dos licitantes que não atenderem as exigências, da motivação em caso de inabilitação, do dever de diligência antes de inabilitar quaisquer licitantes, nos casos em que for possível complementar a documentação, entre todos os demais princípios fundamentais que regem a sessão.

No nosso exemplo, todos os licitantes foram habilitados e o Pregoeiro encaminhará o processo para análise e parecer da sessão, e para homologação da autoridade máxima.

Encerrada a segunda fase com a homologação, deverá ser procedida a ata de registro de preços de todos os sete fornecedores com todos os duzentos e cinquenta itens licitados, por meio da qual os fornecedores se comprometerão a entregar os itens pelos preços, quantidades, marcas e demais obrigações registradas.

Na terceira fase, a cada requisição, o departamento responsável deverá emitir nota de empenho prévio atendendo ao disposto na lei de contabilidade, e iniciará a fase de fiscalização, com a finalidade de resguardar que o objeto foi cumprido em total acordo com o estipulado.

Com a análise simples e superficial de cada procedimento do exemplo supra, vemos que o princípio da celeridade é contrariado pelas próprias regras legais e especialmente na elaboração de cada fase processual.

Frisamos que a situação hipotética atendeu estritamente a cada princípio e regramento, mas, em muitos casos, ocorrem alguns procedimentos que necessitam ser refeitos, voltando a fase processual e reiniciando de acordo com os preceitos legais.

Com o presente exemplo, vemos e entendemos as dificuldades reais na aplicação do princípio da celeridade, destacando que em nenhum momento houve

morosidade dolosa na atuação do gestor ou do agente público, mas apenas a morosidade necessária para que cada fase procedimental fosse realizada dentro da legalidade.

3. CONSIDERAÇÕES IMPORTANTES

Considera-se, finalmente, que esse estudo teve o objetivo de colaborar com a sociedade em entender a complexidade e importância do processo licitatório, bem como de compreender que os princípios que regem as licitações e contratos administrativos almejam dar maior segurança, eficiência, eficácia, objetividade e economia aos órgãos públicos; entretanto, diariamente, os gestores e agentes públicos enfrentam problemas reais ao proceder contratações e aquisições, visando alcançar o princípio da supremacia do interesse público.

Ao examinar o segundo objetivo específico, referente ao princípio da celeridade, percebemos as dificuldades reais dos gestores e agentes públicos nos cumprimentos dos procedimentos que envolvem todo o processo licitatório, desde as regulamentações necessárias antes do início do processo até a fase de encerramento do processo com o cumprimento do objeto.

Analisamos a situação hipotética de um processo licitatório de medicamentos por meio de registro de preços, e percebemos, mesmo que de forma superficial, que as principais dificuldades ferem diretamente o princípio da celeridade.

Percebemos que o atendimento a todos os princípios licitatórios são extremamente importantes ao atendimento do interesse público, bem como que cumprir a todas as fases do processo estipuladas pelo nova lei de licitações são necessárias, mas que durante o trâmite processual, a celeridade tem sido o princípio mais atacado.

Nesse ponto, frisamos que em nenhum momento, temos agentes públicos com morosidade dolosa, mas apenas com a demora necessária ao cumprimento de cada requisito, de cada princípio e de cada procedimento.

Ante as dificuldades reais expostas no presente estudo, acreditamos que o princípio da celeridade condiz mais com as atitudes de cada agente público envolvido no processo licitatório, o qual deve ser célere em suas atitudes, agindo com boa-fé e

com ânsia em fazer o processo licitatório tramitar de forma célere, e não retardar o processo de forma intencional.

Com este estudo, foi possível perceber que a celeridade deve partir inicialmente de cada pessoa envolvida no processo licitatório, vez que cada regramento, por si só, demanda prazo. Somente após o entendimento da importância de cada agente que atua no processo de aquisições e contratações governamentais quanto a realizar o trabalho de forma célere será possível um melhor entendimento sobre os impactos da nova lei e preservar o princípio da celeridade.

No mais, sendo uma das maiores dificuldades dos gestores a falta de mão de obra qualificada, cabe a eles o dever de entenderem a necessidade de capacitação do pessoal e de implementarem ações de governança que visem assegurar que os agentes públicos entendam as necessidades reais do órgão, se empenhem nas capacitações propostas e entendam que dentre tantos outros princípios licitatórios, cada agente deve fazer o melhor para que o princípio da celeridade seja igualmente respeitado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à Lei de Licitações e Contratações Administrativas. 1ª edição. Revista dos Tribunais. São Paulo, 2021.

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

Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 30 jan. 2023.

Lei n.º 14.133, de 01 de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em: 30 jan. 2023.

DECRETO Nº 7.892, de 23 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. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7892.htm#art28>. Acesso em: 30 jan. 2023.

Licitações e contratações, portal transparência, controladoria-geral da união. Disponível em: <www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/licitacoes-e-contratacoes>. Acesso em: 28 de jan. 2023.