



XIV COLÓQUIO INTERNACIONAL DE GESTÃO UNIVERSITÁRIA – CIGU

A GESTÃO DO CONHECIMENTO E OS NOVOS MODELOS DE UNIVERSIDADE

FLORIANÓPOLIS – SANTA CATARINA – BRASIL
3, 4 E 5 DE DEZEMBRO DE 2014.

ISBN: 978-85-68618-00-4

VANTAGENS DO PREGÃO ELETRÔNICO NO SETOR PÚBLICO

Novânia Nunes Fonseca
UFSC
novania.nunes@ufsc.br

Matheus Nunes Gusinsky
UFSC
mngcontabeis@gmail.com

José Francisco Bernardes
UFSC
jose.bernardes@ufsc.br

RESUMO

Aborda-se nesta pesquisa o tema licitação delimitado para vantagens do pregão eletrônico no setor público. Tem-se como objetivo descrever as vantagens que a modalidade de licitação, pregão eletrônico, apresenta para administração pública. Justifica-se a pesquisa deste tema ao fato de que há vantagens na realização do pregão eletrônico para administração pública. Para tanto, usou-se de metodologia científica, com métodos adequados, no desenvolvimento deste estudo. Pelas características da pesquisa, utilizou-se o método qualitativo de análise com abordagem dedutiva, através de uma pesquisa teórica e bibliográfica. O resultado desta pesquisa evidenciou várias vantagens da modalidade de licitação/pregão eletrônico, prevista na Lei 8.666/93. Estas vantagens foram agrupadas em três categorias marcantes, as quais agruparam todas as vantagens evidenciadas na pesquisa. São elas: a) Potencial incremento das vantagens econômicas em favor da administração pública; b) Ampliação do universo de fornecedores; e, c) Simplificação dos procedimentos licitatórios. As vantagens do pregão eletrônico, notadamente, explicam a sua rápida adoção por parte da Administração Pública, bem como a sua boa receptividade junto ao mercado fornecedor. **Palavras-chave:** Licitação. Pregão eletrônico. Vantagens. Administração pública.

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objeto de análise a nova modalidade de licitação denominada pregão, com ênfase nas vantagens do pregão eletrônico na área pública.

Embora este trabalho descreva a respeito à licitação na modalidade pregão, faz-se necessário apresentar primeiramente noções sobre Administração Pública, tendo em vista ser este estudo, focado na área pública e a modalidade pregão ser normatizada por leis que as regulamentam. A administração pública não pode abdicar do certame licitatório antes da celebração de seus contratos, salvo em situações excepcionais definidas em lei. Trata-se do princípio da obrigatoriedade de licitação, decorrente do supracitado dispositivo

legal (CARVALHO FILHO, 2012, p.235).

Em um estado de Direito, isto é, governado segundo princípios democráticos, jurídicos e éticos, que leva em conta a sociedade, a Administração Pública é definida por Gasparini (2002, p.41) como “um complexo de atividades concretas e imediatas desempenhadas pelo Estado sob os termos e condições da lei, visando o atendimento das necessidades coletivas”.

Isto significa dizer que as ações desempenhadas pelo Estado, sob os termos e condições da lei, devem levar em consideração as necessidades coletivas e não interesses pessoais e/ou dos governantes, ou ainda, interesses particulares de um grupo dominante.

O Estado é constituído para perseguir e alcançar interesses coletivos, que não seriam possíveis individualmente. Para conseguir esse objetivo criou-se todo um aparelhamento, o qual se convencionou chamar de Administração Pública.

Para Meirelles (2003, p.63) a Administração Pública deve ser conceituada, adotando-se alguns critérios como segue:

o formal, que define a Administração como um conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; o material, que estabelece um conjunto de funções necessárias para os serviços públicos; e o operacional, que a define como o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade.

Tem a Administração Pública, portanto, a função de agir em nome do Estado para dar cumprimento fiel aos comandos normativos, de modo a atender aos fins públicos, ao interesse público.

A Administração Pública deve se pautar pelos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade e eficiência.

Os atos da administração pública devem levar em consideração o bem geral e estar acima de quaisquer interesses privados.

Deste modo, Moraes (2001, p. 93), afirma que “a Administração Pública deve sobrepor a vontade da lei à vontade particular dos administrados de maneira a privilegiar o interesse público em relação ao interesse individual”.

Portanto, a Administração Pública, enquanto guardiã dos recursos estatais que pertencem a toda a sociedade, deve pautar sua gestão segundo princípios jurídicos, éticos e técnicos que garantam a supremacia da lei em relação aos muitos interesses privados em jogo, inclusive o do próprio administrador público.

É dentro desse universo jurídico próprio às sociedades democráticas, ou em processo de democratização, que surgiu a Lei das Licitações e Contratos Públicos, de 1993, referendada pela Constituição de 1988 e complementada com o surgimento do “pregão”, como modalidade licitatória (MP(s) 2.026/00, 2.026-3/00 e 2.182/00, regulamentadas pelo Decreto n°. 3.555/2000).

A Lei das Licitações e Contratos Públicos surgiu da necessidade de um controle maior dos negócios públicos, por causa de uma série de fatores negativos presentes em todos os níveis da gestão pública. Estes fatores vão desde a aplicação inadequada de recursos até os crimes contra o erário, que caracterizam as diversas formas de corrupção ativa e passiva.

O excesso de trâmites e documentações que se fizeram necessários aos procedimentos ditados pela Lei n°. 8.666/1993, nas modalidades de licitação definidas nessa lei, aumenta os custos e prazos nas operações licitatórias. Isto faz com que muitos

materiais, produtos e serviços básicos, necessários ao funcionamento dos órgãos e instituições públicas, dependam dos demorados processos que implicam a maioria das outras modalidades de licitação.

Nesse contexto surge então o pregão, como uma modalidade de licitação, que se acredita ser menos burocrática e demorada e apresenta ainda um maior grau de transparência, exigido em lei.

A criação do pregão, como modalidade de licitação, buscou simplificar os procedimentos burocráticos, nos casos em que os preços podem ser facilmente avaliados, quando da presença dos produtos ou serviços padronizado no mercado, os chamados bens e serviços comuns. Segundo o art. 3. do Anexo I, do Decreto nº. 3.555/2000, isto se destina a garantir, por meio de disputa justa entre os interessados, a compra mais econômica, segura e eficiente.

O pregão, como modalidade de licitação utilizada pela Administração Pública Federal desde o ano 2000 (MP 2.026/2000 e MP 2.182/2000, regulamentadas pelo Decreto nº. 3.555, 08 de agosto de 2000), posteriormente estendida aos estados e aos municípios com a aprovação da Lei nº. 10.520 de 17 de julho de 2002, não obedece a limites de valores como as demais modalidades. Inverte a ordem de habilitação e classificação das propostas, ou seja, primeiro se conhece o valor ofertado e só depois verifica se a empresa vencedora está devidamente habilitada, isto é, se ela possui regularidade fiscal, regularidade jurídica e se oferece as condições técnicas e econômico-financeiras exigidas no edital.

O Decreto nº. 5.450, de 31 de maio de 2005, regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns e dá outras providências.

O pregão eletrônico é diferente das demais modalidades de licitação que foram definidas na Lei nº. 8.666/93. No art. 2º. do Decreto nº. 5.450/2005, enuncia-se que: “O pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública por meio de sistema que promova a comunicação via internet”.

No pregão eletrônico, o processamento dá-se basicamente através da utilização da tecnologia de informação, a distância.

O pregão vem sendo utilizado pela Administração Pública como forma de possibilitar maior transparência e agilidade no processo licitatório.

Diante ao exposto, o problema a ser estudado nesta pesquisa é identificar as vantagens do pregão eletrônico no setor público.

Considerando-se as novidades operacionais e o aparelhamento estrutural, bem como a existência dessa modalidade de pregão eletrônico, o problema que se propõe nesta pesquisa é: **Quais as vantagens do pregão eletrônico para a Administração Pública?**

Assim, esta pesquisa tem como objetivo geral descrever as vantagens que o pregão eletrônico apresenta para Administração Pública, definindo-se os seguintes objetivos específicos: a) Descrever os conceitos teóricos e legais, princípios e a evolução histórica da licitação/pregão; b) Conhecer a legislação de licitação na modalidade pregão; c) Conhecer o pregão eletrônico e suas vantagens.

2 DESENVOLVIMENTO

Faz-se nesta seção, uma abordagem sobre pregão. Apresentando questões teóricas e relevantes para o estudo tem como foco principal licitação/pregão.

2.1 Conceitos, objetivos e princípios da licitação pública

A fim de contextualizar este item, iniciar-se-á trazendo alguns conceitos a respeito de licitação e seus princípios.

Licitatar, segundo o Dicionário da Língua Portuguesa (Ferreira, 1986), significa pôr à venda por meios de lances, leilão. O termo deriva do latim, *licitatio*, cujo significado é, mesmo, fazer leilão.

Licitação, no ordenamento brasileiro, segundo Medauar (2009, p 197):

é o processo administrativo em que a sucessão de fases e atos leva à indicação de quem vai celebrar contrato com a Administração. Visa, portanto, a selecionar quem vai contratar com a Administração, por oferecer proposta mais vantajosa ao interesse público.

Já para Fernandez (2006, p.415), licitação,

é o procedimento por meio do qual a Administração escolhe a proposta mais vantajosa para o futuro contrato de seu interesse, tendo em consideração o regramento legal e editalício que estabelecer. É também um princípio que embasa a área do Direito Administrativo e submete a ação administrativa tendente à contratação.

Note-se que Medauar conceitua a licitação como processo, enquanto Jacoby a trata como procedimento.

Diante do exposto, e em que pese haver adesão dos doutrinadores à tese de ser a licitação um procedimento ou um processo, na melhor correlação com o sentido jurídico da licitação, cabe aqui esclarecer que não se pretende adotar ou escolher um ou outro significado, por se compreender que não faz parte deste trabalho. O que se pretendeu e se pretende, ao trazer estas orientações, foi apresentar todas as nuances em torno do conceito de licitação, dando transparência à discussão.

Mello (2010, p. 524), após a leitura do dispositivo constitucional, trazendo uma abordagem mais administrativista, conceitua licitação da seguinte forma:

licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na ideia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir. Donde, pressupõe, como regra, duas fases fundamentais (sem prejuízo de outras subdivisões): uma, a da demonstração de tais atributos, chamada habilitação, e outra concernente à apuração da melhor proposta, que é o julgamento.

A licitação tem como finalidade “viabilizar a melhor contratação para o Poder Público e permitir que qualquer um que preencha os requisitos legais, tenha possibilidade de contratar, representando o exercício do princípio da impessoalidade”. (MARINELA, 2006, p.257).

O procedimento de uma licitação apresenta três exigências públicas impostergáveis:

a) proteção dos interesses públicos e recursos governamentais; b) respeito aos princípios da isonomia e impessoalidade (art. 5 e art. 37, caput, ambos da Constituição Federal); c) obediência aos reclames da probidade administrativa (art.37, caput e art. 85, V, da Constituição Federal).

A licitação desenvolve-se por meio de uma sucessão ordenada de atos que vinculam a Administração e os licitantes, permitindo iguais oportunidades e favorecendo a eficiência e a moralidade nos negócios administrativos.

A Lei 8.666/1993, da CF, em seu art. 3. estabelece que:

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

Pelo princípio de legalidade o processo licitatório deve se pautar estritamente pelas leis constitucionais e federais que regem os procedimentos de licitação e contratação pública. Esse princípio vincula os licitantes e a administração pública às regras estabelecidas, nas normas e princípios em vigor.

O princípio da igualdade é, em toda sua extensão, o mais importante de todos e no qual se baseiam os demais. Significa que em uma concorrência pública, como em qualquer outra situação, todos os indivíduos cidadãos são iguais e devem ter as mesmas chances de vencer, tal como devem ser iguais perante as leis de uma sociedade democrática. Tratamento igual a todos os interessados, consoante previsto no § 1, do art. 3. dessa mesma lei e do art. 37, XXI, da Constituição Federal.

O princípio de impessoalidade deve garantir que não haverá vantagens obtidas através de relações pessoais para nenhum dos sujeitos, privado ou público, que se engajaram no certame licitatório. Representa a própria finalidade desse instrumento, impedindo o favoritismo. Este princípio também representa uma forma de designar o princípio da igualdade perante a administração.

O princípio da moralidade reforça e sustenta os outros dois princípios anteriores e determina que todo o processo de licitação e contratos públicos sejam feitos segundo princípios morais e éticos fundamentais, isto é, exige a observância aos padrões éticos e morais, à correção de atitudes, à lealdade e a boa-fé.

O princípio da publicidade é um princípio prático, decorrente dos anteriores, que obriga a publicação dos processos de licitação, começando pelo edital e demais informações que tenham que ser fornecidas durante o decorrer do processo e que possam influenciar o seu desdobramento. Os atos e termos da licitação, inclusive a motivação, devem ser expostos ao conhecimento de quaisquer interessados, devendo suas sessões ser realizadas de portas abertas.

O princípio da probidade administrativa exige que a conduta dos licitantes e dos agentes públicos seja, além de lícita, compatível com a moral, ética, os bons costumes e as regras da boa administração. A Administração Pública tem que se manter proba.

O princípio da vinculação ao instrumento convocatório. O Administrador não pode exigir nada além do que prevê o instrumento convocatório. O instrumento, em regra, é o edital, que deve definir tudo o que é importante para o certame. Por esse motivo, é que o edital é considerado lei interna da licitação, ficando estritamente vinculada a ele, conforme prevê o art. 41 da Lei nº. 8.666/1993.

No edital o princípio do julgamento objetivo deve estabelecer de forma clara e precisa qual será o critério para a seleção da proposta vencedora. Os possíveis critérios estão previsto no art. 45 da Lei nº. 8.666/1993, que admite o menor preço, a melhor técnica, a melhor técnica e preço e o maior lance (no caso de leilão). Não se admite utilização de outros critérios, exceto no caso de concurso. Escolhido o critério, a comissão de licitação, não poderá levar em consideração outros fatores de escolha não previstos no edital.

2.2 A modalidade pregão

A Lei nº. 8.666/1993, como já mencionado anteriormente, ao definir as modalidades de licitação, não contemplava a modalidade hoje conhecida como pregão.

Essa modalidade de licitação, pregão, surgiu e se desenvolveu no Brasil, inicialmente no âmbito da Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL), em virtude de sua previsão nos artigos 54, 55 e 56 da Lei Geral das Telecomunicações (Lei nº. 9.472 de 16 de junho de 1997). No ano seguinte é ampliada e detalhada pelo Regulamento Federal de Contratações da ANATEL por meio da Resolução 05/98. À época, o pregão foi utilizado exclusivamente pela ANATEL.

Motivado pelas anunciadas vantagens¹ do pregão realizado pela ANATEL, o Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso expediu a Medida Provisória nº. 2.026, de 04 de maio de 2000, estendendo a nova modalidade somente à União. Essa medida foi reeditada várias vezes, até que foi reenumerada e substituída pela Medida Provisória² nº. 2.182, de 23 de agosto de 2001, que define oficialmente a modalidade pregão nas licitações públicas, em caráter provisório.

A Medida Provisória do pregão foi regulamentada pelo Decreto nº. 3.555, de 08 de agosto de 2000. Este é dividido em dois anexos: o primeiro estabelece normas complementares a respeito do pregão; e o segundo apresenta a lista dos bens e serviços comuns. Este Decreto é ainda alterado pelos Decretos nº. 3.693, de 20 de dezembro de 2000 e pelo Decreto nº. 3.784, de 06 de abril de 2001.

Em meio a tudo isso e entendendo-se que para fazer frente à nova realidade no que tange à utilização da tecnologia da informação no pregão, o Governo Federal expediu o Decreto nº. 3.697 de 21 de dezembro de 2000, instituindo o pregão eletrônico.

A Medida Provisória nº. 2.182, sucessora da Medida Provisória nº. 2.026, de 04 de maio de 2000, foi convertida na Lei Federal nº. 10.520 em 17 de julho de 2002.

O Decreto nº. 3.697/2000 que instituiu o pregão eletrônico foi revogado pelo Decreto nº. 5.450, de 31 de maio de 2005. E, em 05 de agosto de 2005, o Governo instituiu o Decreto, nº. 5.504, no qual estabelece a exigência de utilização do pregão,

¹ Segundo Pinto, como resultado da utilização dessa modalidade de licitação, “a ANATEL tem conseguido, em média, reduções de 22% entre os preços iniciais e os vencedores. A confrontação direta dos participantes possibilitou diminuições de preços expressivas, como a redução de 62% na contratação de serviços de saúde e 68% na aquisição de softwares para uso na Internet.” (PINTO, Sólton Lemos. Informativo de Licitações e Contratos. Curitiba: Zênite. Ago/2000. p.660).

² Segundo Niebuhr (2005, p.25), tais Medidas Provisórias eram eivadas de manifesta inconstitucionalidade já em suas origens, haja vista que a criação da nova modalidade de licitação não se compadece, nem remotamente, com os requisitos de urgência e relevância que condicionam o uso de Medidas Provisórias, de acordo com a clara redação do caput do artigo 62 da Constituição Federal (NIEBUHR, Joel de Menezes. Pregão presencial e eletrônico. 3.ed. ver.e atual. Curitiba: Zênite, 2005. 480 p.

preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, ou consórcios públicos.

Note-se que a maioria da regulamentação do pregão foi efetivada antes mesmo de ser sancionada a Lei nº. 10.520/2002, isto é, enquanto essa modalidade ainda era normatizada por Medida Provisória. O próprio legislador reconheceu que a Lei 10.520/2002 não dispõe sobre todas as normas para a condução de um processo de licitação pública, nem sequer a modalidade pregão. Mas em seu art. 9, a Lei nº. 10.520/2002 diz que: “aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993”.

Portanto, para o pregão, em princípio, deve-se obedecer a Lei nº. 10.520/2002. Em situações em que esta for omissa, recorre-se às normas da Lei nº. 8.666/1993. No caso de contradição entre as duas Leis, deve prevalecer a Lei nº. 10.520/2002, porque seu conteúdo versa precisamente sobre pregão.

O art. 4º. Anexo I, do Decreto nº. 3.555/2000, que regulamenta a modalidade pregão, afirma que a licitação na modalidade de pregão é juridicamente condicionada aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, bem como aos princípios correlatos da celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objetiva das propostas.

O pregão é uma modalidade de licitação praticamente nova, diferente das demais e com sistemática própria, o que lhe confere destaque a alguns princípios em detrimento de outros. E, por ser uma modalidade de licitação pública, então os princípios informadores da licitação, informam também o pregão. Os princípios básicos estão apresentados e conceituados no item anterior, que se refere à licitação.

Por ser o pregão, objeto de estudo deste trabalho, será feita, então uma rápida inserção do que se entende a respeito dos princípios correlatos.

De modo geral os princípios correlatos apresentam maior vinculação entre eles e são mais entendidos de forma agrupada:

Princípio da competitividade – significa a exigência da Administração Pública fomentar e agregar à licitação pública, maior número de interessados, para que com os olhos da eficiência e na isonomia o número de propostas encaminhadas seja o maior possível. A participação em licitação pública deve ser amplamente franqueada a todos os interessados que demonstrem condições de cumprirem o objeto licitado, sem que se permita incluir nos editais, cláusulas ou condições que frustrem o princípio da competitividade, essencial para todo o certame.

Princípio da razoabilidade – proíbe o administrador agir de forma despropositada com a desculpa de cumprir a lei. “Representa um limite para a discricionariedade do administrador, exigindo uma relação de pertinência entre a oportunidade e a conveniência, de um lado, e a finalidade legal do outro”. (MARINELA, 2006, p.47). Deve-se atentar ao bom senso, entre as exigências a serem realizadas e o objeto licitado, especialmente no momento de se definir as exigências para a habilitação.

Princípio da proporcionalidade – requer equilíbrio entre os meios de que utiliza a Administração e os fins que ela deseja alcançar, segundo padrões comuns da sociedade em que vive e análise de cada caso concreto. “Significa que as decisões administrativas,

especialmente as discricionárias, devem encontrar amparo em justificativas racionais, no bom senso”. (NIEBUHR, 2005, p.48).

Estes dois últimos princípios, da razoabilidade e da proporcionalidade, como nota-se são fundamentais para o controle da discricionariedade concedido em favor dos agentes administrativos.

Princípio do preço justo – A Administração não pode assumir compromissos com preços fora do mercado, especialmente com preços elevados. É a busca sempre do melhor preço.

Princípio da celeridade – Diz respeito ao tempo necessário para a realização da licitação que deve ser o mais breve possível. É muito importante na modalidade pregão e pode se observado em vários pontos do procedimento. No pregão ocorre a inversão das fases do processo licitatório, tal qual disposta na Lei nº. 8.666/1993 (a Lei prega que primeiro se verifique a habilitação do licitante). A inversão das fases no pregão, onde primeiro os envelopes com as propostas são abertos e só depois é que o vencedor da proposta é habilitado, acelera o processo licitatório. Isto acarreta maiores vantagens para os serviços da Administração.

Princípio da seletividade – requer cuidados com a seleção do contratante e da proposta. É preciso observar a qualidade do objeto contratado.

Princípio da finalidade – exige que a licitação não seja um fim em si mesmo, mas sim um instrumento para que a Administração celebre contratos, e com eles receba utilidades de terceiros, satisfazendo aos interesses da coletividade, cumprindo assim a sua missão institucional. Para Marinela (2006, p.39) a finalidade será sempre “um objetivo legal, certo e inafastável de qualquer ato administrativo: é o interesse público, o bem comum, sob pena de ilegalidade do ato, caracterizando abuso do poder e, conseqüentemente, controle pelo Poder Judiciário”.

Princípio da comparação objetiva das propostas – as propostas devem ser analisadas e comparadas objetivamente, observando-se e cumprindo todos os outros princípios.

Os princípios da celeridade, finalidade, justo preço e seletividade formam o princípio da eficiência.

O princípio de eficiência implica que tanto o processo licitatório e contratante, quanto á seleção dos fornecedores dos bens ou serviços em licitação, devem ser realizados segundo o máximo de eficiência econômica e administrativa, visando aos menores custos e à maior qualidade dos referidos bens e serviços.

2.2.1 Aspectos distintos do pregão em relação a outras modalidades

Os tipos de pregão previstos na lei devem seguir o que esta determina. De acordo com Niebuhr (2005, p.267), os dois tipos de pregão devem seguir as mesmas premissas, objetivos, princípios e normas, isto é, uma só modalidade da licitação com diferença de formato e não podem se afastar dos princípios fundamentais que devem reger os processos licitatórios.

A Lei do pregão (10.520/02) possui diversos pontos distintos quando comparados à Lei de Licitações e contratos (8.666/93), quais sejam:

a) inversão das fases (Inciso VII art. 4º); b) possibilidade da oferta oral de lances (Inciso VII, art. 4º); c) manifestação em recorrer na própria sessão (Inciso VIII, art. 4º); d) critério de julgamento pelo menor preço (Inciso X, art. 4º); e) aquisição de bens e serviços comuns (Art. 1º); f) prazos mais curtos (Inciso V, art. 4º); g) possibilidade de

utilização de Tecnologia de Informação (§ 1º, art. 2º); h) ausência de limite de valores para a utilização da modalidade (Inciso 1º, art. 4º); i) a figura do pregoeiro e equipe de apoio, no lugar da Comissão permanente de Licitação (Inciso IV, art. 3º).

O procedimento previsto na Lei de Licitações e contratos engloba duas fases: a de habilitação e a de julgamento das propostas. Portanto, antes de analisar as propostas, analisam-se os documentos de habilitação, isto é, se os licitantes são ou não aptos para cumprirem o objeto licitado.

O contrário desse procedimento ocorre no pregão. Primeiro julgam-se as propostas, procedendo-se sua análise e classificação. Após, realiza-se a fase dos lances verbais. Apurado o licitante autor da melhor proposta, passa-se à análise dos documentos de habilitação dele e só dele. Os documentos de todos os demais não são analisados.

Se os documentos do autor da melhor proposta atendem ao pedido do edital, à disputa praticamente se encerra. O que confere uma maior agilidade às licitações regidas sob a modalidade pregão. Baseado em experiências práticas, enquanto a licitação realizada através do pregão pode levar de 15 a 20 dias, as licitações realizadas sob as modalidades tradicionais podem se arrastar por meses e meses.

No final da sessão pública, há uma oportunidade e somente uma, de o licitante recorrer da decisão do pregoeiro. Caso as razões do licitante sejam aceitas, abre-se um prazo de três dias úteis para que ele apresente o recurso por escrito.

Note-se que os outros licitantes ficam intimados do prazo para contra-razões de recursos na própria sessão. Isto reduz a possibilidade de recurso na própria sessão pública, ao contrário das outras modalidades onde o prazo recursal é contado a partir da publicação da decisão.

O julgamento da proposta na modalidade pregão é feito sempre pelo critério do menor preço. Os prazos são mais curtos; entre a publicação e a abertura, o prazo é de oito dias úteis e no recursal é de três dias úteis.

Comparando-se à modalidade concorrência observa-se que o prazo de publicação do edital até a abertura é de 30 dias, enquanto o prazo recursal para a habilitação é de cinco dias, contados da intimação do resultado da habilitação, mais um dia para a realização de sessão para julgamento das propostas e, novo prazo recursal de cinco dias após a publicação do resultado de julgamento.

Num processo normal, com obediência aos trâmites da Lei, exige no mínimo 45 dias para a sua conclusão.

A utilização dos recursos da tecnologia de informação possibilitou a realização de licitação por meio da internet (pregão eletrônico). Este recurso possibilita uma maior transparência, maior número de participantes, maior agilidade no processo e favorece a competição.

Na modalidade pregão, de acordo com a Lei, os valores a serem contratados, ao contrário das outras modalidades, não têm limites determinados. Existem sim, determinações quanto ao meio de publicidade do edital, conforme valor estimado para a contratação.

O pregoeiro tem papel destacado no processo de licitação, pois é ele que conduz o julgamento das propostas, o lance, e declara o vencedor, ao contrário das demais modalidades que são conduzidas pela comissão.

2.3 Tipos de pregão

Presencial e Eletrônico. Neste item será dado enfoque ao pregão eletrônico, por ser este o objeto de estudo.

2.3.1 Pregão eletrônico

O Decreto nº. 5.450/2005, em seu art. 2º, diz que, “o pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet”. (BRASIL, 2005)

Muito se tem discutido a respeito das finalidades do pregão eletrônico. Dentre as mais ressaltadas, destacam-se:

a) agilidade nas aquisições de bens e serviços; b) garantia de transparência; c) segurança; d) otimização dos recursos; e) interação de sistemas; f) redução de custos aos fornecedores; g) inibição à formação de cartéis.

Os procedimentos do pregão eletrônico, eles foram organizados em pontos seqüenciais, conforme descrito abaixo:

É realizado em sessão pública, por meio de sistema eletrônico, via Internet.

Para a realização do pregão eletrônico, tanto o órgão promotor da licitação, como os interessados em participar do certame, devem possuir uma infra-estrutura de informática ligada à internet.

É conduzido pelo órgão/entidade promotor do certame na rede mundial de computadores. A escolha do provedor³ do sistema eletrônico é prerrogativa da autoridade competente, do órgão/entidade promotor da licitação.

O órgão ou entidade poderá desenvolver ou utilizar mediante convênio, o sistema informatizado para o processamento do pregão.

- A autoridade competente deverá credenciar, perante o provedor do sistema eletrônico, o pregoeiro, os membros da equipe de apoio e os operadores do sistema. Da mesma forma o licitante terá que se credenciar junto ao provedor do sistema.
- O credenciamento ocorrerá mediante a atribuição de chave de identificação e senha de acesso ao sistema eletrônico de compras/contratações.

A fase interna do pregão eletrônico pouco se diferencia da fase interna do pregão presencial, devendo seguir as mesmas orientações legais. O edital do pregão eletrônico segue a mesma disciplina da Lei nº. 10.520/2002 dada ao pregão presencial, devendo ser acrescentados a data e horário para a realização do pregão eletrônico e a designação do endereço eletrônico onde ocorrerá o evento.

Quanto ao credenciamento dos licitantes, deve ser feito antes do início da sessão de abertura, sendo que as empresas licitantes devem apresentar a documentação de habilitação, de acordo com o que exige o edital.

³ O Parágrafo 1º, art. 17 do Decreto nº. 5.450/2005 diz que: “ Os órgãos ou entidades integrantes do SISG e os que aderirem ao sistema do Governo Federal disponibilizarão a íntegra do edital, em meio eletrônico, no Portal de Compras do Governo Federal – COMPRASNET, sítio www.comprasnet.gov.br

O credenciamento dependerá ainda do cadastramento prévio no Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores (SICAF), ou de sistemas semelhantes, desde que fique assegurado o direito de acesso desses dados aos demais licitantes. Dar-se-á pela atribuição de chave de identificação e de senha de acesso pessoal e intransferível.

Fase externa é aquela que faz parte da realização do pregão propriamente dito, ou seja, é a fase posterior à preparação interna, e segue as normas descritas pelo edital.

A licitação na modalidade de pregão, na forma eletrônica, segundo o Decreto nº. 5.450/2005, art. 6º, diz que “não se aplica às contratações de obras de serviços de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral”.

Quanto à definição desses bens e serviços comuns, diz a Lei nº. 10.520/2002, em seu artigo primeiro, parágrafo único: “Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”. (BRASIL, 2002)

A aquisição de bens e serviços comuns é regida pelo Decreto nº. 5.450, de 31 de maio de 2005, que seu art. 4. diz que: “nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da forma eletrônica”. O Parágrafo 1º deste artigo, diz ainda que: “O pregão dever ser utilizado na forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente”. (BRASIL, 2005)

Conclui-se que os bens e serviços comuns devem ser adquiridos pela administração pública, através de pregão eletrônico, excetuando-se as comprovadas inviabilidades.

Afora a discussão de semântica, da definição da origem do termo e do conceito jurídico indeterminado, adota-se a definição de Justen Filho (2005, p. 30), “bem ou serviço comum é aquele que se apresenta sob identidade e características padronizadas e que se encontra disponível, a qualquer tempo, no mercado próprio”, por considerarmos ser esta a que mais condiz com o termo.

O presente estudo permite compreender como aquisição de bens e serviços comuns podem apontar diferentes benefícios à administração pública.

Porém é preciso saber, na visão dos especialistas, se de fato as vantagens do pregão eletrônico são maiores que aquelas apresentadas pela outras modalidades de licitação e, se apresenta mais vantagens para a Administração Pública.

O pregão eletrônico reúne várias características que mostram maiores vantagens à Administração Pública. Essa modalidade, além de simplificar todo o processo administrativo, alcança consideráveis índices na economia dos recursos e com isso alcança grande parte do território nacional através da internet.

Percebe-se um grande crescimento no que se refere à compras de bens e serviços comuns. A introdução do pregão eletrônico tornou-se o mais moderno e eficiente meio de utilização eficaz dos recursos públicos.

Estas vantagens são apresentadas e discutidas por vários especialistas na área. Dentre as várias vantagens já apontadas mediante utilização do pregão eletrônico no decorrer desta pesquisa, outras vantagens encontradas foram: economia de preços; aumento da transparência do processo; simplificação das atividades do pregoeiro - já que o sistema recebe e ordena os lances automaticamente; agilidade no processo licitatório – que põe fim a uma série de formalidades de ordem burocrática.

Para Niebuhr (2005), as principais diferenças em relação às modalidades tradicionais, que produzem tantas vantagens, diz respeito: (a) à inversão das fases da

licitação; (b) à possibilidade de os licitantes mais bem classificados reduzirem os preços inicialmente proposto.

Nesta mesma linha de observação, Fonseca (2006), observa que o pregão eletrônico atende ao princípio da economicidade, uma vez que viabiliza resultados satisfatórios, com uma redução significativa dos valores das ofertas, além de propiciar maior agilidade às contratações, que em regra, ocorrem com maior celeridade por meio da utilização de seu rito procedimental menos burocrático.

O pregão eletrônico, atende também ao princípio da eficiência, com a agilização e simplificação do procedimento licitatório, através da inversão de fases. Segundo Silva (2010), a inversão das fases de habilitação e classificação dos licitantes, foi a grande inovação da modalidade pregão eletrônico. A inovação relacionada a esta inversão traz uma maior celeridade ao processo licitatório.

De acordo com Nóbrega (2001), a maior celeridade no processo licitatório traz também a economia processual e conseqüentemente uma maior eficiência do processo.

Por fim, constataram-se três vantagens marcantes em relação às modalidades tradicionais prevista na Lei 8.666/93. São elas: a) Potencial incremento das vantagens econômicas em favor da Administração Pública; b) Ampliação do universo de fornecedores e c) Simplificação dos procedimentos licitatórios.

3. METODOLOGIA

Para a realização de um trabalho científico é necessário conhecer-se as metodologias aplicáveis ao estudo da pesquisa. Segundo Gil (1999, p.19), pode-se definir pesquisa “como o procedimento racional e sistemático que tem como objetivo proporcionar respostas aos problemas que são propostos”.

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa pode ser, qualitativa e quantitativa. O quantitativo se caracteriza pela qualificação, ou seja, no uso de dados numéricos e o qualitativo não se utiliza de instrumental estatístico como base do processo de análise de um problema (RICHARDSON, 1999, p.78).

Para Gil (1999, p.31), uma pesquisa pode ser, quanto ao método: Dedutivo - que parte do geral para o particular; indutivo – que parte do particular e coloca a generalização como um produto posterior.

Seguindo o que apresenta Demo (2000, p.20), pode-se distinguir quatro tipos de pesquisa:

- Pesquisa bibliográfica - “[...] é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos. Embora em quase todos os estudos seja exigido algum tipo de trabalho desta natureza, há pesquisas desenvolvidas exclusivamente a partir de fontes bibliográficas” (GIL, 1999, p.65).

- Pesquisa teórica – Dedicada a reconstruir teorias, conceitos, idéias, ideologias, polêmicas com intenção de aprimorar fundamentos teóricos. A pesquisa teórica pode ainda ser: Metodológica, Empírica e Prática.

Neste trabalho, visando melhor alcançar os resultados a que se propõe, optou-se por seguir uma pesquisa dedutiva, do ponto de vista dos objetivos que parte de uma premissa geral que é a licitação (pregão) para uma premissa particular que é verificar as vantagens do pregão eletrônico na Administração Pública; qualitativa, do ponto de vista do enfoque do problema e bibliográfica, pois foi realizado um estudo relacionados aos objetivos gerais e específicos, em publicações científicas, livros, leis, normas, decretos e sites da internet, dentre outros.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Mediante o que foi discutido exaustivamente na fundamentação teórica desta pesquisa, mais precisamente no item 2 pode-se afirmar que licitação é o instrumento que dispõe a Administração Pública par selecionar o terceiro (particular) que oferecer a proposta mais vantajosa, para com este firmar contrato administrativo.

A licitação tem como finalidade “viabilizar a melhor contratação para o Poder Público e permitir que qualquer um que preencha os requisitos legais, tenha possibilidade de contratar, representando o exercício do princípio da impessoalidade”. (MARINELA, 2006, p.257).

Com respeito à legislação de licitação e da modalidade pregão, observa-se que: a licitação segue a Lei nº. 8.666/1993, e a partir de 1988 recebe status de princípio constitucional, de observância obrigatória pela Administração Pública direta e indireta de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal).

A modalidade pregão é instituída pela Lei nº. 10.520/2002. Portanto, para se realizar o pregão, em princípio, deve-se obedecer à Lei nº. 10.520/2002. Em situações em que esta for omissa, recorre-se às normas da Lei nº. 8.666/1993. No caso de contradição entre as duas leis, deve prevalecer a Lei nº. 10.520/2002, porque seu conteúdo versa precisamente sobre pregão.

Antes mesmo da Lei nº. 10.520/2002, o pregão, como modalidade de licitação, foi regulamentado pelo Decreto nº. 3555/2000.

O pregão eletrônico foi regulamentado pelo Decreto nº. 5.450/05. Após, o Decreto nº. 5.504/2005 estabeleceu a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica.

Com relação aos princípios constitucionais que regem a licitação também são estabelecidos pela Lei nº. 8.666/1993, da CF, art. 3. (BRASIL, 1993). Estabelece que a licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

O conceito de pregão, de acordo com o art. 2. do Anexo I do Decreto nº. 3.555/2000 é assim apresentado: “pregão é a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais”.

Para o pregão eletrônico, o Decreto nº. 5.450/2005, em seu art. 2, diz que, “o pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela Internet”.

Portanto, a inovação tecnológica proporcionada pela forma do pregão eletrônico representa um avanço nas formas licitatórias de pregão.

O pregão é juridicamente condicionado aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, bem como aos princípios correlatos da celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objetiva das propostas (Decreto nº. 3.555/2000, Anexo I, art.4).

E como já afirmado anteriormente, o pregão eletrônico é apontado como uma ferramenta mais dinâmica de se processar as aquisições de bens e contratações de serviços pela Administração Pública.

Além disso, considera-se que essa nova forma de gerir a política de compras da Administração Pública pode servir para eliminar um das maiores preocupações da sociedade que é a corrupção nos processos licitatórios.

O pregão eletrônico, como modalidade de licitação, tem sido indiscutivelmente apontado como aquela que apresenta maiores vantagens para a Administração Pública. É a mais transparente e eficiente das modalidades de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns. Portanto, é uma forma de licitação vantajosa tanto para as empresas licitantes como para a Administração Pública.

Ao finalizar este trabalho, baseado na pesquisa bibliográfica, pode-se afirmar que o pregão eletrônico apresenta inúmeras vantagens para a Administração Públicas. São elas:

- agilidade no processo licitatório; - desburocratização (inversão das fases); - aumento de competitividade (ampliação do universo de fornecedores/empresas); - redução dos custos para a Administração Pública; - maior transparência nos processos licitatórios (inibição de fraudes).

Estas vantagens descritas acima podem ser agrupadas em três categorias marcantes, as quais agrupam todas as vantagens evidenciadas pela pesquisa. São elas:

a) potencial incremento das vantagens econômicas em favor da administração pública; b) ampliação do universo de fornecedores e; c) simplificação dos procedimentos licitatórios.

As vantagens do pregão eletrônico, notadamente, explicam a sua rápida adoção por parte da Administração Pública, bem como a sua boa receptividade junto ao mercado fornecedor.

5 CONCLUSÃO

Baseado nos resultados e na discussão dessa pesquisa constata que o pregão eletrônico é um dos meios mais eficazes da Licitação. Portanto, a inovação tecnológica proporcionada pela forma do pregão eletrônico representa um avanço nas modalidades licitatórias, além disso, considera-se que essa nova forma de gerir a política de compras da Administração Pública pode servir para eliminar uma das maiores preocupações da sociedade que é a corrupção nos processos licitatórios.

O objetivo desse trabalho foi analisar as vantagens de adotar o pregão eletrônico em detrimento das outras modalidades conforme já evidenciado anteriormente.

Ao finalizar esta pesquisa, cumprindo-se integralmente os objetivos propostos, espera-se ter contribuído, como fonte de referência bibliográfica e como fonte de discussão a respeito da modalidade de licitação, especialmente, pregão eletrônico.

REFERÊNCIAS

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

_____. **Lei nº. 10.520**, de 17 de julho 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. Presidência da república, Brasília, 2002. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 03 setembro de 2010.

_____. **Lei** nº. 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>> Acesso em 10 de junho de 2010.

_____. **Lei** de Licitações e contratos administrativos: Lei nº. 8.666 de 21 de junho de 1993, com alterações posteriores. Ver. Renato Geraldo Mendes e Fábria Mariela de Biasi- 12. edição revisada e atualizada. – Curitiba: Zênite Editora, 2006.

_____. **Lei** nº. 9.472/97. Lei Geral das Telecomunicações. Disponível em: www.anatel.gov.br/acontece_anatel/Consulta/2000/Consulta_246/fernando_botelho.pdf - Acesso em: 21 abr. de 2010.

_____. **Decreto-Lei** nº. 200/67. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil/Decreto-Lei/Del0200.htm . Acesso em: 20 de Abr. 2010.

_____. **Decreto** nº. 2.300/86. Este decreto-lei institui o estatuto jurídico das licitações e contratos. Disponível em: www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del2300-86.htm . Acesso em: 20 de abr. de 2010.

_____. **Decreto** nº. 5.504, de 05 de agosto de 2005. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 03 setembro de 2010.

_____. **Decreto** nº. 5.450, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 03 setembro de 2010.

_____. **Decreto** nº. 355, de 08 de agosto de 2000. Aprova e regulamenta para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Presidência da República, Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 03 setembro de 2010.

BRUYNE, Paul de; HERMAN, Jaques; SCHOUTHEETE, Marc de. **Dinâmica da pesquisa em ciências sociais: os pólos da prática metodológica**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1977.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo** – 25. ed. rev. amp. E atual. até a lei 12.587, de 3-1-2012. São Paulo. Atlas, 2012.

COMPRASNET. <http://www.comprasnet.gov.br/>

DEMO, Pedro. **Introdução à metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2000.

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

FERREIRA, Buarque de Holanda. **Novo Dicionário da Língua Portuguesa**. 2. ed.: Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

FONSECA, M.A.R. **Pregão Eletrônico: uma análise de sua evolução histórico-legislativa e das inovações decorrentes do Decreto nº. 5.450/2005**. Jus Navigandi, Teresina ano 10, nº. 1080, 16 jun. 2006.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão: Comentários à Legislação do Pregão Comum e eletrônico**. São Paulo, Editora Dialética, 2005.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 2. ed. Salvador: Jus PODIVM, 2006.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 13. ed. São Paulo: RT, 2009.

MELLO, C. A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros. 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo, Malheiros, 2003.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2001.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Pregão Presencial e Eletrônico**: de acordo com o Decreto n°. 5.450/05. Curitiba, Zênite Editora, 2005.

NÓBREGA, Airton Rocha. **Proposta inexequível no Pregão**. Boletim de Licitações e Contratos – BLC – Novembro/2001, p. 689.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social**: Métodos e Técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

SILVA, J. A. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros. 2010.