



**Universidade Federal da Paraíba
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Departamento de Tecnologia e Gestão**

HELEN MORAES CARDOSO DA SILVA

INOVAÇÃO NAS LICITAÇÕES: PREGÃO, VANTAGENS E DESVANTAGENS

**João Pessoa/PB
2015**

HELEN MORAES CARDOSO DA SILVA

INOVAÇÃO NAS LICITAÇÕES: PREGÃO, VANTAGENS E DESVANTAGENS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à disciplina de TCC, junto ao Curso de Tecnologia em Gestão Pública, como requisito parcial para a obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

Prof. Orientador: Dr. Marco Antônio de Castilhos Acco

**João Pessoa/PB
2015**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

S586i Silva, Helen Moraes Cardoso da.

Inovação nas licitações: pregão, vantagens e desvantagens./ Helen Moraes Cardoso da Silva. – João Pessoa: UFPB, 2015.
64f. : il

Orientador(a): Prof. Dr. Marco Antônio de Castilhos Acco.
Monografia (Graduação em Tecnologia em Gestão Pública) –
UFPB/CCSA.

1. Pregão. 2. Licitação. 3. Administração Pública. I. Título.

UFPB/CCSA/BS

CDU:35(043.2)

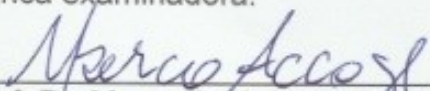
HELEN MORAES CARDOSO DA SILVA

INOVAÇÃO NAS LICITAÇÕES: PREGÃO, VANTAGENS E DESVANTAGENS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à disciplina de TCC, junto ao Curso de Tecnologia em Gestão Pública, como requisito parcial para a obtenção do título de Tecnólogo em Gestão Pública.

Prof. Orientador: Dr. Marco Antônio de Castilhos Acco

Banca examinadora:



Prof. Dr. Marco Antônio de Castilhos Acco
Orientador



Prof. Ma. Juliana Fernandes Moreira
Examinador interno



Prof. Dr. Aldo Leonardo Cunha Callado
Examinador interno

Apresentado em: 26/11/2015

Conceito _____

João Pessoa/PB
2015

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço imensamente a nosso bom e grandioso Deus, por durante todo esse tempo ter me dado forças pra alcançar meus sonhos, não me permitindo desistir dos meus objetivos, mesmo diante de tantas atribuições;

Aos meus pais, Maria Laura e Heleno Paulo, pela lição de vida e todo esforço que fizeram por mim, para que hoje eu pudesse vencer mais esse obstáculo. Meu pai querido, que partiu ao encontro de Deus, estaria muito feliz em ver sua filha conquistando mais esse sonho, agradeço imensamente por tudo;

Aos professores Marco Acco e Juliana Fernandes, por toda orientação e troca de conhecimento, pelo apoio e compreensão nos momentos mais difíceis;

Aos meus demais familiares e amigos por todo incentivo e colaboração para a concretização desse trabalho.

RESUMO

Este presente trabalho teve como temática a abordagem sobre as vantagens e possíveis desvantagens na aquisição de bens e serviços pela Administração Pública, utilizando-se para isso, a modalidade de licitação pregão. Foi realizada para esse estudo uma pesquisa bibliográfica. Primeiramente, a partir do levantamento histórico das licitações, foram apresentados pontos relevantes da licitação como o conceito, obrigatoriedade em licitar, as modalidades e os princípios. Posteriormente, foi dado enfoque a modalidade pregão, demonstrando seus aspectos históricos, conceituando os tipos presencial e eletrônico, descrevendo sobre o procedimento e os atores envolvidos no processo, destacando em seguida as vantagens e desvantagens descritas na literatura no emprego dessa modalidade, e finalizando com considerações a respeito do melhor posicionamento quanto a utilização do pregão.

Palavras-Chaves: Pregão, Licitação; Administração Pública.

ABSTRACT

This present study was to approach the topic of the advantages and possible disadvantages in purchasing goods and services by public authorities, using for this the method of bidding trading. It was carried out for this study a literature search. First, from the historical survey of the bids, relevant points of the bidding were presented as the concept, mandatory bid on the modalities and principles. Later, focus was given to trading mode, showing its historical aspects, conceptualizing the classroom and electronic types, describing about the procedure and the actors involved in the process, highlighting then the advantages and disadvantages described in the literature on the use of this modality, ending with considerations regarding the optimal placement as the use of trading.

Keys Words: Auction, Bidding; Public administration.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 (1) – Fonte: Portal do Governo Eletrônico do Brasil.....	10
---	----

LISTA DE SIGLAS

Art. – Artigo

CF – Constituição Federal do Brasil

CGU – Controladoria Geral da União

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. ASPECTOS HISTÓRICOS E EPISTEMOLÓGICOS DA LICITAÇÃO	13
2.1. Origem.....	13
2.2. Evolução na legislação brasileira.....	14
2.3. Obrigatoriedade em Licitar.....	16
2.4. Conceito de Licitação.....	18
2.5. Modalidades de Licitação.....	20
2.6. Princípios da Administração Pública aplicados à Licitação.....	23
2.6.1. Princípios da Legalidade.....	24
2.6.2. Princípio da Impessoalidade.....	26
2.6.3. Princípio da Moralidade.....	28
2.6.4. Princípio da Igualdade.....	30
2.6.5. Princípio da Publicidade.....	31
3. PREGÃO	32
3.1. Relatos Históricos.....	32
3.2. Pregão Presencial e Pregão Eletrônico.....	34
3.3. Os Atores da modalidade Pregão.....	36
3.3.1. Autoridade Superior.....	36
3.3.2. O Pregoeiro.....	38
3.3.3. A Equipe de Apoio.....	39
3.3.4. Os Licitantes.....	40
3.4. Procedimento do pregão: fases interna e externa.....	42
3.4.1. Pregão Presencial: fase interna ou fase preparatória.....	42
3.4.2. Pregão Presencial: fase externa.....	43
3.4.3. Pregão Eletrônico: fase interna.....	45
3.4.4. Pregão Eletrônico: fase externa.....	46
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
4.1. Vantagens do Uso do Pregão.....	48
4.2. Desvantagens do Uso do Pregão.....	52
4.3. Vantagens X Desvantagens do pregão.....	55
REFERÊNCIAS	57

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, em meados século XVII, surgiu o primeiro Decreto autorizando o processo de licitação, dando início nesse país, à aquisição de serviços por parte da Administração Pública de forma legalizada. Outras leis foram surgindo, criando regras nos processos licitatórios, contudo, apenas da década de 1920 que de fato consolidou-se a Licitação no direito público brasileiro.

A demanda por serviços e bens públicos constantemente crescentes, obrigava o Estado a buscar incessantemente o atendimento as solicitações de maneira ágil, eficaz, econômica e com qualidade. Contudo, por décadas, a Administração Pública foi reconhecida pela maneira ineficaz e inerte em fornecer bens e prestar serviços à sociedade. A legislação vigente não era eficiente para determinar que os processos licitatórios pudessem ter as características supracitadas.

Várias transformações ocorreram na legislação brasileira, evoluindo até a consagração da Constituição Federal de 1988 e criação das Leis de licitação e pregão, passando os processos licitatórios a seguir variados princípios constitucionais, além de novas regras que foram criadas para garantir que o atendimento a demanda da sociedade com qualidade, celeridade, economia, entre outros pré-requisitos no tocante licitação.

Dentre as modalidades que surgiram, o pregão destacou-se pela forma mais eficiente, eficaz e econômica para Estado adquirir e fornecer bens e serviços a população. Inicialmente, sua credibilidade foi questionada por diversas entidades, diante do quadro de insatisfação com as operações de compras pelo governo, onde o cenário da época evidenciava abusos e escândalos de corrupção. Era de fato necessário o surgimento de uma ferramenta administrativa que garantisse confiança ao cidadão e aos agentes públicos que almejavam a prática da legalidade, transparência, economicidade, ampla concorrência, entre outros princípios legais na realização do processo.

A modalidade pregão auxiliou a Administração Pública a maximizar a redução de custos obtendo maior economia, a ampla participação dos fornecedores, celeridade do processo, otimização dos recursos administrativos, entre vários outros ganhos estratégicos proporcionados por essa modalidade de licitação.

O pregão ao longo do tempo vem demonstrando resultados singulares nos processos de licitação, gerando uma economia expressiva ao governo devido aos

preços finais pagos. Exemplificando essa explanação, neste ano de 2015, o Portal do Planalto publicou que

O pregão eletrônico [...], gerou uma economia de R\$ 48 bilhões para os cofres do governo federal nos últimos cinco anos. A modalidade gerenciada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi criada em 2005 e tem assegurado a transparência no processo e um melhor aproveitamento dos gastos públicos.

Conforme dados do Portal de Governo Eletrônico do Brasil (2015), confirma-se que

A utilização do pregão eletrônico nas compras públicas realizadas pelo governo federal resultou numa economia de R\$ 7,9 bilhões (18%) aos cofres públicos em 2014. A modalidade foi empregada em 33,8 mil processos licitatórios, com um gasto total de R\$ 37,8 bilhões. [...]. Os dados foram extraídos nesta segunda-feira (9 [de março de 2015]) do Sistema de Compras do Governo Federal, o Comprasnet, que é gerenciado pelo Ministério do Planejamento (MP). 'A economia de 18% foi calculada na comparação dos valores de referência dos bens e serviços com os preços estabelecidos no fim das licitações', explica Cristiano Heckert, secretário de Logística e Tecnologia da Informação do MP

O quadro abaixo resume a evolução dos gastos das compras governamentais, desde o ano de 2008, ressaltando a quantidade de pregões realizados e seus respectivos gastos anuais, demonstrando como houve a redução dos custos com o emprego do pregão eletrônico na aquisição de bens e serviços pelo Governo Federal.

Evolução das compras públicas por pregão eletrônico – Órgãos SISG		
Ano	Quantidade de Pregões Eletrônicos	Valor dos Pregões Eletrônicos¹
2008	30.865	31.231.343.559,10
2009	33.700	30.509.445.965,54
2010	33.696	38.067.296.304,83
2011	32.357	30.951.594.593,43
2012	34.747	39.951.669.006,50
2013	36.956	46.026.210.766,39
2014 ²	33.837	37.087.967.660,63

¹ Valores corrigidos pelo IPCA Dessazonalizado.
² janeiro a dezembro.
 Fonte: Comprasnet.
 Elaboração: SLTI/MP.

Tabela 1 (1) – Fonte: Portal do Governo Eletrônico do Brasil

O Portal de Governo Eletrônico do Brasil (2015) ainda afirma que

Em relação aos serviços, os mais contratados foram os de suporte com um gasto em torno de R\$ 1,4 bilhão. Eles envolvem trabalhos administrativos, de portaria e recepção, informática e também de promoção de eventos. Se comparado apenas às modalidades licitatórias, que não incluem a dispensa e inexigibilidade de licitação, o pregão eletrônico foi responsável por 91,1% dos gastos em aquisições. Já em número de processos, essa modalidade de contratação respondeu por 94%.

Todos os fatos e constatações explanados e a necessidade da Administração Pública prestar serviços a sociedade com excelência, seguindo os preceitos constitucionais e legais, motivaram o interesse em estudar os processos licitatórios, destacando todo o procedimento da modalidade pregão e suas características peculiares

Para tanto, foi realizado o estudo dos aspectos históricos e etimológicos da licitação, evidenciando seus princípios inerentes as modalidades, até o detalhamento de todo o processo licitatório do pregão, destacando suas vantagens e desvantagens e a análise sobre as informações obtidas.

A justificativa deve-se a necessidade em obter um conhecimento mais profundo sobre o pregão, tanto presencial quanto eletrônico, mormente em relação às vantagens e desvantagens para a Administração Pública, com o propósito de destacar as vantagens dessa modalidade em detrimentos das demais, e verificar possíveis melhorias no caso de se identificar desvantagens em relação ao processo.

O objetivo do presente trabalho, de fato, é o enfoque na modalidade de licitação pregão, onde será abordado o conceito dessa modalidade, destacando as operações para realização do procedimento, os atores que participam e dão andamento ao processo licitatório, a base legal que deu origem e aplicabilidade ao pregão, entre outros destaques, analisando principalmente as vantagens que o pregão propõe as compras governamentais, mas também, verificando se há uma possível desvantagem no emprego do pregão.

Como objetivo geral, destaco:

- Verificar na modalidade pregão, quais as vantagens e possíveis desvantagens na aquisição de bens e serviços para a Administração Pública.

No tocante aos objetivos específicos, evidencio:

- Compreender os processos licitatórios dentro de seu contexto histórico;

- Entender a forma que as instituições públicas adquirem serviços e bens;
- Compreender o conceito e a obrigatoriedade em licitar;
- Fazer uma breve análise da Lei de Licitações e suas citadas modalidades, entre outros decretos e leis que surgiram até originar a Lei referente ao pregão e ao pregão eletrônico;
- Abordar alguns dos princípios inerentes aos processos licitatórios;
- Abordar e detalhar sobre o conceito, o procedimento, entre outros assuntos necessários para compreender o processo licitatório pregão;
- Destacar as vantagens e desvantagens do pregão para a Administração Pública, levando possíveis soluções para os problemas encontrados

A problemática referente a esse assunto abordado deve-se a constante dificuldade entre os gestores em ter um devido controle com os gastos do erário público, diante das contratações realizadas com base na Lei de Licitação, e a falta de conhecimento dos mesmos sobre a doutrina. Diante desses problemas destacados, segue o seguinte questionamento: Quais as vantagens e possíveis desvantagens para a Administração Pública na realização do processo licitatório Pregão para aquisição de bens e serviços comuns?

Para a realização da temática abordada neste trabalho, a metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica. O arquivo literário aqui selecionando e relacionado nas referências, é utilizado como base da pesquisa, que segundo Lakatos e Marconi (2003, p.158),

a pesquisa bibliográfica é um apanhado geral sobre os principais trabalhos já realizados, revestidos de importância, por serem capazes de fornecer dados atuais e relevantes relacionados com o tema. O estudo da literatura pertinente pode ajudar a planificação do trabalho, evitar publicações e certos erros, e representa uma fonte indispensável de informações, podendo até orientar as indagações.

2. ASPECTOS HISTÓRICOS E EPISTEMOLÓGICOS DA LICITAÇÃO

São apresentados neste capítulo os aspectos importantes e essenciais em busca do entendimento sobre o processo de licitação, apresentando assuntos relevantes como sua origem, o porquê da obrigatoriedade em licitar, o conceito de licitação, os princípios na função pública.

2.1. Origem

A palavra licitação teve sua origem no latim, com a palavra “licitatione”, que significa venda por lances, arrematar em leilão, que conforme Dourado (2007), entende-se como “o preço sobre a coisa posta em leilão. Essa concepção era usada no sentido de oferecer quantia no ato de arrematação, adjudicação, hasta pública ou partilha judicial”. Segundo Batista e Prestes (2004, p. 132),

esse tipo de venda já existia na Roma Antiga e era utilizado para a comercialização do espólio das guerras. Os produtos eram expostos em meio a lanças fincadas no chão e a população fazia ofertas de compra por eles. Aos poucos, esse processo foi estendido aos contratos públicos para compra de produtos pelo governo.

Muito antes desse processo de venda por lances surgir em Roma, a história relata que os processos de licitação já eram utilizados. Conforme Batista e Prestes (2004, p. 132),

Alguns especialistas afirmam que seu conceito – a obtenção dos melhores resultados para as contratações – estava presente no Código de Hamurabi, elaborado em 1694 antes de Cristo pelo rei da Babilônia, ou mesmo entre os chineses.

Mais tarde, o Código de Justiniano – a compilação das leis romanas, realizada entre 529 e 565 pelo imperador Justiniano, governante do Império Bizantino, e que serviu de base para o direito civil romano, origem do direito de todos os países latinos – generalizou a venda pública de bens fiscais, estendendo-a mais tarde à contratação de obras públicas. Um censor era encarregado de dirigir a contratação das obras, preparar o contrato e adjudicar a licitação. Ele tinha a possibilidade de vetar fornecedores que não considerasse idôneos ou que tivessem deixado contratos anteriores sem total cumprimento.

Contudo, segundo Ribeiro (2011), foi durante a idade média, na Europa Medieval, que nasceu o processo de licitação, semelhante com o que conhecemos na atualidade. A Administração Pública, com poucas condições para executar uma

obra ou adquirir um bem, passou a distribuir avisos (instrumento convocatório) descrevendo suas necessidades, quais serviços ou produtos necessitariam obter, comunicando horário, data e local para comparecimento de todos os interessados em fornecer a demanda descrita. Participava desse certame, além dos interessados em prestar os serviços ou fornecer produtos, um representante do Estado. Nessa época, para dar início ao certame, acendia-se uma vela. Esse sistema era “denominado ‘vela e pregão’, que consistia em apregoar-se a obra desejada, e, enquanto ardia uma vela os construtores interessados faziam suas ofertas. Quando extinguia a chama adjudicava-se a obra a quem houvesse oferecido o melhor preço” (MEIRELLES, 2002, p. 27 apud MELO, 2010).

2.2. Evolução na legislação brasileira

No Brasil, a licitação surgiu com o Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862, o qual regulamentava as arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Outras leis continuaram surgindo, estabelecendo regras para licitar, contudo, a consolidação do processo licitatório no direito público brasileiro deu-se através do Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922. Este Decreto organizou o Código de Contabilidade da União, passando a adotar os princípios da modalidade concorrência, como descrito em seu Art.49, e estabelecendo 5 casos de dispensa de licitação, conforme consta em seu Art.51.

Todos os processos que envolviam licitação continuaram evoluindo, no intuito de garantir aos contratos públicos maior eficiência. Em 1967, em 24 de janeiro, é outorgada a sexta Constituição do Brasil, e dentre suas normas, não havia uma que determinasse qual ente da federação competia legislar sobre os processos licitatórios. Nesse mesmo ano, em 25 de fevereiro, surge o Decreto-Lei nº 200, o qual passa a organizar a Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa, definindo em seu Título XII as normas relativas às licitações. Em 20 de junho de 1968, é criada a Lei nº 5.456, que determina aos Estados e Municípios as normas relativas às licitações estabelecidas nos Decreto-Lei nº 200/67.

A partir do surgimento da CF/67, duas correntes doutrinárias passaram a se formar, “uma entendendo que licitação é matéria de direito financeiro, a respeito da qual cabe à União estabelecer normas gerais e, aos Estados, as normas supletivas)”

(DI PIETRO, 2012, p. 369), já que no Art. 8º, XII, c, da CF/67, afirma que é competência da União legislar sobre normas gerais do direito financeiro e no mesmo Art. 8º, XVII, § 2º, diz que “A competência da União não exclui a dos Estados para legislar supletivamente sobre as matérias das letras c, d, e, n, q e v do item XVII”; e outra entendia “[...] a licitação como matéria de direito administrativo, de competência legislativa de cada uma das unidades da federação” (DI PIETRO, 2012, p. 369), baseando-se nas normas da Lei nº 5.456/68.

Essa divergência na interpretação sobre qual ou quais entes federativos competem legislar sobre os processos licitatórios prosseguiu com a promulgação do Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986, que passou a dispor sobre licitações e contratos da Administração Federal, estabelecendo a aplicação de suas normas gerais aos Estados, Município, Distrito Federal e Territórios, conforme consta em seu Art. 85. “Para os adeptos da primeira corrente, essas normas eram válidas; para os da segunda, elas eram inconstitucionais e feriam o princípio da autonomia das unidades federadas para legislar sobre essa matéria” (DI PIETRO, 2012, p. 370).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a polêmica sobre qual ente federativo deveria legislar sobre as normas de licitação se encerra. O artigo 22 da CF/88, XXVII, com redação corrigida pela Emenda Constitucional nº 19/98 diz que é competência privativa da União legislar sobre

normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III

Em 21 de junho de 1993 é sancionada a Lei nº 8.666, atualmente em vigor, revogando Decreto-Lei nº 2.300/86. Essa Lei regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da CF/88, e conforme seu Art. 1º,

estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

A Lei nº 8.666/93 sofreu com o passar dos anos algumas alterações, através de Medidas Provisórias e Leis, porém, o maior destaque deve-se ao surgimento da

Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, que veio a acrescentar a modalidade de licitação pregão, as 5 já definidas pela Lei nº 8.666, no Art. 22, concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão.

“A Constituição de 1988 representou um avanço na institucionalização e democratização da Administração Pública brasileira. A partir de 1988, a licitação recebeu status de princípio constitucional” (UENF, 2014). Apesar de ter surgido na literatura do Direito Público brasileiro há mais de 150 anos, apenas com a promulgação da CF/88 que os processos licitatórios foram padronizados para as esferas públicas. Passaram todas as unidades da Administração Pública, seja ela direta ou indireta, de todos os poderes da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, a seguir, obrigatoriamente, as normas e regras constitucionais determinadas pela União aos processos licitatórios. Licitar tornou-se atividade obrigatória aos entes públicos.

2.3. Obrigatoriedade em Licitar

Ao contrário da iniciativa privada – pessoas físicas e jurídicas – que pode realizar alienações e compras da forma que for mais propícia, é proibida à Administração Pública tal liberdade. As contratações e compras do setor privado são realizadas mediante necessidades das empresas, através do método que for mais conveniente, acompanhando e se adequando às oscilações econômicas de mercado, sem que haja a interferência do Estado, uma vez que “é assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em leis” (CF/88, Art. 170, Parágrafo Único). As regras às instituições particulares são praticamente as dispostas no Direito Comercial e Civil, observando apenas as restrições estabelecidas no Direito Público.

Já na Administração Pública, os processos de contratação e compras são realizados de modo bem diferente, sem a liberdade pertinente às instituições privadas. Todas as atividades executadas na prestação de seus serviços são fundamentadas na legislação, no Direito Público. A Administração Pública é obrigada a seguir os princípios constitucionais, se submeter às condições estabelecidas na lei. O dinheiro público não pode ser aplicado de qualquer maneira, não pode ser empregado para satisfazer interesses pessoais em detrimento dos interesses

coletivos, as contratações e compras não podem ter caráter subjetivo, devem atender aos princípios da indisponibilidade do interesse público.

Bonesso confirma que (2014, p. 21)

Para o particular a procura por uma melhor proposta, condizente com os custos e também o melhor preço, é sempre optativa, mas para a Administração Pública não, ela é quase sempre obrigatória e, quando obrigatória, exige-se do Administrador Público um procedimento criterioso estabelecido em lei, com ampla publicidade e oportunidade/igualdade aos interessados.

Costa (1998) ainda explica, citando Dallari (1993, p. 29) que

As diferenças entre os dois sistemas de compras (entre o setor público e as empresas privadas) não são devidas às suas formas de organização. [...] Segundo DALLARI (1993, p. 29), 'enquanto os particulares podem fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer aquilo que a lei determina. Os interesses privados são disponíveis, mas os interesses públicos são indisponíveis. Os particulares escolhem livremente seus contratantes, mas a Administração não tem liberdade de escolha'. Suas diferenças são, antes de tudo, diferenças de princípios, de finalidades ou de objetivos.

Quais são os objetivos dos dois sistemas de compras? A licitação visa a selecionar a proposta mais vantajosa e propiciar iguais oportunidades àqueles que desejam contratar com a Administração Pública. A função de compras, na empresa privada, visa a garantir bens e serviços na quantidade certa, na qualidade certa, da fonte certa, no exato momento e ao preço certo.

Sendo assim, verificam-se que são as normas de licitação que empregam as regras aos processos de contratação e compra de bens e serviços da Administração Pública, elas garantem que esse processo será transparente, de conhecimento público, com oportunidade para qualquer interessado.

Conforme está descrito na Cartilha Licitações e Contratos Administrativos, da Controladoria Geral da União - CGU (2011, p. 11-12)

A obrigatoriedade do procedimento licitatório está fundada no art. 37, XXI, da Constituição Federal (CF), que fixou o procedimento como obrigatório para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressalvados os casos especificados na legislação. A Lei nº 8.666/1993, no art. 2º, exige licitação para obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações.

A Constituição Federal em seu art. 175 obriga a realização de licitação para concessão e/ou permissão de serviços públicos, que teve sua regulamentação estabelecida pela Lei nº 8.987/1995. Isto significa que, por haver norma específica tratando das concessões e permissões de serviços públicos, a Lei 8.666/93 tem aplicação subsidiária.

Todos os órgãos da Administração Pública direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios estão obrigados à licitação.

Existem, entretanto, determinadas situações em que, legitimamente, são feitas contratações sem a realização de licitação. O art. 37, XXI, da CF, ao exigir licitação para os objetos ali mencionados, ressalva 'os casos especificados na legislação', permitindo que norma infraconstitucional estabeleça hipóteses em que a licitação deixe de ser obrigatória. São os casos de inexigibilidade e dispensa de licitação previstos na Lei nº 8.666/1993. É importante notar que a mesma ressalva não está prevista no art. 175 da Constituição Federal em relação às concessões e permissões de serviços públicos. Neste caso, exige-se que a execução se faça sempre por meio de licitação.

2.4. Conceito de Licitação

Na doutrina jurídica, vários foram os autores que descreveram o conceito de licitação, dos quais alguns foram selecionados e reproduzidos abaixo.

Para definir licitação, Di Pietro (2012, p. 368), aproveitando parcialmente o conceito de José Roberto Dromi (1975:92), entende

a licitação como o procedimento administrativo pelo qual um ente público, no exercício da função administrativa, abre a todos os interessados, que se sujeitem às condições fixadas no instrumento convocatório, a possibilidade de formularem propostas dentre as quais selecionará a aceitará a mais conveniente para a celebração de contrato.

Meirelles afirma (2003, p. 264 apud CAIXETA (2004, p. 12)), que

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Bonesso (2014, p. 23), por sua vez, diz que

Licitação é procedimento formal, composto de uma série de atos administrativos devidamente coordenados entre si, com objetivo específico de selecionar a melhor proposta e as melhores condições para a efetivação de contrato para a Administração, bem como a de proporcionar igualdade de tratamento aos licitantes e no desenvolvimento sustentável.

Já Gasparini (2010, p. 527) diz que licitação é o

Procedimento administrativo através do qual a pessoa a isso juridicamente obrigada seleciona, em razão de critérios objetivos previamente estabelecidos, de interessados que tenham atendido à sua convocação, a proposta mais vantajosa para o contrato ou ato de seu interesse. A pessoa obrigada a licitar é denominada licitante e a que participa do procedimento da licitação, com a expectativa de vencê-la e ser contratada, é chamada de proponente ou licitante particular

Para o TCU (2010, p.19), em seu livro de Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência,

Licitação é o procedimento administrativo formal em que a Administração Pública convoca, por meio de condições estabelecidas em ato próprio (edital ou convite), empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços. Objetiva garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e a possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes.

Segundo Alexandrino e Paulo (2011, p. 562),

A doutrina conceitua licitação como um procedimento administrativo, de observância obrigatória pelas entidades governamentais, em que, observada a igualdade entre os participantes, deve ser selecionada a melhor proposta dentre as apresentadas pelos interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, uma vez preenchidos os requisitos mínimos necessários ao bom cumprimento das obrigações a que eles se propõem.

Licitação traz ínsita a ideia de disputa isonômica ao fim da qual será selecionada a proposta mais vantajosa aos interesses da administração com vistas à celebração de um contrato administrativo, entre ela e o particular vencedor do certame, para a realização de obras, serviços, concessões, permissões, compras, alienações ou locações.

Percebe-se que as citações transcritas acima possuem definição semelhante, não havendo contradição entre os autores sobre o conceito de licitação.

O entendimento é o mesmo, de que licitação é um processo que Administração Pública deve realizar, em conformidade com a legislação, para aquisição de bens ou serviços, oferecendo oportunidade a quaisquer que sejam os interessados em participar do certame, convocando-os através de um instrumento convocatório. Este instrumento estabelece as normas da licitação, em que condição será realizada, qual o objeto será licitado, entre outras condições que deverão ser obedecidas pelo futuro contratado. Os interessados, diante de todas as regras já conhecidas, apresentarão as propostas, as quais a Administração Pública selecionará aquela que for mais adequada, que atender a todos os critérios para celebrar o contrato.

2.5. Modalidades de Licitação

Quanto à modalidade Concorrência, Souza (1997, p.19-20) diz que

É uma modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para a execução de seu objeto.

O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será de 45 (quarenta e cinco) dias, quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”; e de 30 (trinta) dias para uma licitação do tipo “menor preço”.

Meirelles (1998, p.273 apud SOUZA E CASTRO, 2012, p.7, grifo do autor) concorda e diz que

a **Concorrência** é a modalidade adequada para contratos de grande valor, sendo possível a participação de licitantes que atendam as condições do edital, convocados com a antecedência, com ampla publicidade pelo órgão oficial e imprensa particular [...] A concorrência é obrigatória nas contratações de obras, serviços e compras, dentro dos limites de valor fixados pelo ato competente, que são diversos para obras e serviços de Engenharia e para outros serviços e compras

No tocante a modalidade Tomada de Preços, Meirelles (1998, p.278 apud SOUZA E CASTRO, 2012, p.7, grifo do autor) explica que

a **Tomada de Preços** é a modalidade realizada entre interessados convocados com antecedência mínima prevista em lei, por aviso publicado na imprensa oficial e jornal particular, contendo as

informações para o certame. Acrescenta ainda o autor que é característica da tomada de preço a existência de habilitação prévia dos licitantes através de registro cadastral, sendo que a habilitação preliminar consiste na verificação dos dados constantes dos certificados de registro dos interessados, e quando for necessário, na verificação sobre real capacidade operativa e financeira dos licitantes.

E Souza (1997, p.20) concorda e acrescenta que

É uma modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderam a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.

O prazo mínimo até o recebimento das propostas ou da realização do evento será de 30 (trinta) dias, quando a licitação for do tipo “melhor técnica” ou “técnica e preço”, e de 15 (quinze) dias para licitação do tipo “menor preço”.

Sobre a modalidade Concurso, Souza (1997, p.20-21) relata que

É uma modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes no edital. O edital deve ser publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias.

O concurso a que se refere o § 4º do art. 22 deve ser precedido de regulamento próprio, a ser obtido pelos interessados no local indicado pelo edital, e cuja publicidade segue as normas do art. 21.

Do regulamento deverão constar:

- qualificação exigida dos participantes;
- diretrizes e forma de apresentação do trabalho;
- condições de realização do concurso e prêmios a serem concedidos.

Em caso de projeto, o vencedor deverá autorizar a Administração a executá-lo. É importante esclarecer que esta modalidade de licitação nada tem a ver com concurso público, que visa ao preenchimento de cargos vagos existentes nos órgãos ou entidades da Administração Pública.

No que tange a modalidade Leilão, Souza (1997, p.23-24) descreve que

É uma modalidade de licitação entre quaisquer interessados em comprar bens móveis inservíveis para a Administração ou produtos legalmente apreendidos ou penhorados ou na alienação de bens móveis prevista no art. 19. A compra será efetuada por quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação.

O leilão pode ser realizado por leiloeiro oficial ou servidor público devidamente designado pela Administração, procedendo-se na forma da legislação pertinente.

O § 1o do art. 53 determina a avaliação e fixação do preço mínimo do bem a ser leiloado. O § 2o determina que os bens arrematados sejam pagos à vista ou no percentual estabelecido no edital. Esses bens serão entregues ao arrematante, imediatamente após a assinatura da respectiva ata lavrada no local do leilão.

O arrematante, por sua vez, obrigará-se ao pagamento do restante no prazo fixado no edital, sob pena de perder o valor já recolhido em favor da Administração.

O § 3o determina que, nos leilões internacionais, o pagamento à vista se faça em até vinte e quatro horas. O § 4o confirma o princípio da isonomia do conhecimento e exige a ampla divulgação do edital, principalmente no município onde vai ser realizado o leilão (art. 21, § 2o, III). O art. 18, parágrafo único, prevê a venda, em leilão, de bens móveis avaliados em quantia não superior ao limite do art. 23, II, b (ou seja, tomada de preços para compras e serviços).

Por fim, Souza (1997, p.24-25) afirma que a modalidade Convite é

É a modalidade de licitação efetuada entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados, em número mínimo de 03 (três) pela unidade administrativa. Esta unidade 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.

Existindo na praça mais de 03 (três) possíveis interessados, a cada novo convite realizado para objeto idêntico ou semelhante é obrigatório estendê-lo a, no mínimo, mais um interessado.

A Administração não está obrigada a convidar exclusivamente os interessados que estiverem cadastrados. O Poder Público pode convidar qualquer possível interessado que esteja apto a atender à sua necessidade e que não esteja impedido de realizar negócios com a Administração (que não esteja cumprindo pena de suspensão, não tenha sido declarado inidôneo e não esteja em débito com o sistema de seguridade social, conforme o art. 195, § 3o, da CF).

Quando, por limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, for impossível a obtenção do número mínimo de licitantes exigidos por lei, essas circunstâncias deverão ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite.

Os licitantes devem apresentar apenas o envelopeproposta, visto que nesta modalidade existe somente uma fase: são considerados pré-habilitados já na fase de escolha.

2.6. Princípios da Administração Pública aplicados à Licitação

Os princípios constitucionais são as ideias que orientam as normas jurídicas vigentes, norteiam a interpretação jurídica de maneira coerente, harmoniosa. Alexandrino e Paulo (2011, p. 183) esclarecem que

Os princípios são as ideias centrais de um sistema, estabelecendo suas diretrizes e conferindo a ele um sentido lógico, harmonioso e racional, o que possibilita uma adequada compreensão de sua estrutura. Os princípios determinam o alcance e o sentido das regras de um dado subsistema do ordenamento jurídico, balizando a interpretação e a própria produção normativa.

Toda atividade desenvolvida pela Administração Pública é realizada com base nos princípios fundamentais da CF/88. Os principais princípios, expressos na CF/88, são os destacados no *caput* do Art. 37, onde diz que

a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...].

Outros princípios encontram-se implícitos nos textos na CF/88, resultante da forma como a própria Constituição estabelece a atuação da Administração Pública.

A Lei 9.784/1999, que trata dos processos administrativos no âmbito federal, também inclui, em seu art. 2º, a eficiência no rol dos princípios que informam a Administração Pública, juntamente com os princípios da legalidade, da finalidade, da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade, da moralidade, da ampla defesa, do contraditório, da segurança jurídica e do interesse público. (ALEXANDRINO E PAULO, 2011, p. 183)

O processo de licitação, uma vez sendo um procedimento administrativo praticado por entes públicos, deve ser realizado seguindo uma série de princípios constitucionais. A própria Lei nº 8.666/93, Art. 3º, afirma que

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração [economicidade] e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010)

Contudo, os doutrinadores jurídicos não chegam a um consenso sobre quais princípios constitucionais a licitação deve ser regida. Acordam com aqueles que são expressos na CF/88, porém, quando se trata dos princípios implícitos, alguns divergem nas elucidações. A CGU (2011, p. 15) confirma, esclarecendo que

Entre os doutrinadores, não há uniformidade na indicação dos princípios da licitação. São normalmente citados: a livre concorrência, a igualdade entre os concorrentes, a igualdade de todos frente à Administração, o estrito cumprimento do edital, e a possibilidade de o disputante fiscalizar o atendimento dos princípios da igualdade, publicidade e da rigorosa observância das condições do edital, citado por Celso Antônio Bandeira de Mello. Hely Lopes Meirelles cita ainda outros: procedimento formal, publicidade, igualdade entre os licitantes, sigilo das propostas, vinculação aos termos do instrumento convocatório, julgamento objetivo e adjudicação compulsória. Todos os princípios enumerados são aplicáveis à licitação.

Diante da variedade legal de princípios associados às atividades licitatórias, será iniciado, para melhor entendimento, um breve resumo dos principais princípios mais mencionados entre os autores jurídicos.

2.6.1. Princípios da Legalidade

O princípio da legalidade, como explica Di Pietro (2012, p. 64), surgiu com o Estado de Direito e compõe o conjunto das fundamentais garantias em respeito aos direitos individuais, uma vez que ao mesmo tempo em que são definidos pela lei, esta também define os limites da atuação administrativa que tenha por finalidade restringir tais direitos individuais em prol da coletividade.

Mello (2009, p.100) relata que o princípio da legalidade é inerente ao Estado de Direito, é ele que o qualifica e lhe garante uma identidade privativa,

é o princípio basilar do regime jurídico administrativo, [...] É fruto da submissão do Estado à lei. É [...] a consagração da ideia de que a Administração Pública só pode ser exercida na conformidade da lei.

Isso se deve ao fato da CF/88 ter estabelecido imenso valor a esse princípio, sendo ele reportado em múltiplas formas na atual Carta Magna e nos demais mecanismos da legislação vigente. Aparece na Constituição inicialmente no Art. 5º,

inciso II, assegurando que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, seguido pelo Art. 37, no qual está disposto que a Administração Pública deverá obedecer ao princípio da legalidade. No Art. 84, inciso IV, onde constam as atribuições do Presidente da República, este deve “sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução”, confirmando o compromisso de subordinação à lei e cumprimento da mesma.

Para definir legalidade, aplicando-se o ordenamento jurídico vigente, devem ser analisados **dois enfoques** diferentes. De um lado, tem-se a legalidade para o direito privado, onde as relações são travadas por particulares que visam aos seus próprios interesses, podendo fazer tudo aquilo que a lei não proibir. Por prestigiar a autonomia da vontade, estabelecendo-se uma **relação de não contradição à lei**. De outro lado, encontra-se a legalidade para o direito público, em que a situação é diferente, tendo em vista o interesse da coletividade que se representa. Observando esse princípio, a Administração só pode fazer aquilo que a lei autoriza ou determina, instituindo-se um **critério de subordinação à lei**. Nesse caso, a atividade administrativa deve não apenas ser exercida sem contraste com a lei, mas inclusive, só pode ser exercida nos termos da autorização contida no sistema legal. (MARINELA, 2012, p. 31, grifo do autor).

Sendo assim, em se tratando de licitação não pode ser diferente, visto todo processo licitatório é subordinado à legislação. A Lei nº 8.666/93 menciona em seu Art. 4º que

Todos quantos participem de licitação promovida pelos órgãos ou entidades a que se refere o art. 1º têm direito público subjetivo à fiel observância do pertinente procedimento estabelecido nesta lei, podendo qualquer cidadão acompanhar o seu desenvolvimento, desde que não interfira de modo a perturbar ou impedir a realização dos trabalhos.

Parágrafo único. O procedimento licitatório previsto nesta lei caracteriza ato administrativo formal, seja ele praticado em qualquer esfera da Administração Pública.

Exemplificando melhor pelos dizeres de Marinela (2012, p. 354), o texto do Art. 4º da Lei nº 8.666/93, assegura a qualquer pessoa o direito subjetivo em participar de um processo de licitação que cumpra rigorosamente à lei, consentindo a todo cidadão o acompanhamento do processo licitatório, na condição de não prejudicar ou perturbar os trabalhos. Em consequência deste princípio da legalidade, conforme parágrafo único do citado artigo, deriva-se o princípio do procedimento formal, onde o administrador público deve verificar todos os procedimentos formais

impostos na legislação, a fim de evitar a anulação do processo licitatório, salientando que a jurisprudência só aprova a nulidade quando a inexistência de algum procedimento formal acarretar algum prejuízo para o interesse público ou o licitante.

2.6.2. Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade, citado no Art. 37 da CF/88, segundo Marinela (2012, p.34), é aquele que estabelece que o agente público deve exercer suas atividades baseado na objetividade, não pode sob nenhuma hipótese prestar serviços de forma subjetiva, atendendo a interesses de terceiros ou até mesmo os próprios. O propósito da impessoalidade é fazer com que a Administração Pública imponha a igualdade no tratamento aos administrados que possuam a mesma situação jurídica.

Di Pietro descreve (2012, p. 68, grifo do autor), citando trecho da obra de José Afonso da Silva, que

Este princípio, que aparece, pela primeira vez, com essa denominação, no art. 37 da Constituição de 1988, está dando margem a diferentes interpretações, pois, ao contrário dos demais, não tem sido objeto de cogitação pelos doutrinadores brasileiros. Exigir impessoalidade da Administração tanto pode significar que esse atributo deve ser observado em relação aos administrados como à própria Administração. No primeiro sentido, o princípio estaria relacionado com a **finalidade pública** que deve nortear toda a atividade administrativa. Significa que a Administração não pode atuar com vistas a prejudicar ou beneficiar pessoas determinadas, uma vez que é sempre o interesse público que tem que nortear o seu comportamento. [...]

No segundo sentido, o princípio significa, segundo José Afonso da Silva (2003:647), baseado na lição de Gordillo que 'os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa da Administração Pública, de sorte que ele é o autor institucional do ato. Ele é apenas o órgão que formalmente manifesta a vontade estatal'. Acrescenta o autor que, em consequência 'as realizações governamentais não são do funcionário ou autoridade, mas da entidade pública em nome de quem as produzira. A própria Constituição dá uma consequência expressa a essa regra, quando, no § 1º do artigo 37, proíbe que conste **nome, símbolos ou imagens** que caracterizem promoção pessoa de autoridades ou servidores públicos em publicidade de atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos'.

No sentido da finalidade pública, analisa Alexandrino e Paulo (2001, p. 194), que o princípio da impessoalidade, na prática administrativa, não permite que a prestação de serviço público seja realizada visando interesses de terceiros ou do próprio agente público, devendo seguir o que ordena a legislação. Sendo assim, ele impede que haja favorecimentos aos administrados, ou algum tipo de discriminação ou perseguição. Qualquer que seja o procedimento praticado, que fuja do objetivo de satisfazer o interesse público, será considerado um ato administrativo nulo por ter desviado a finalidade da ação.

Meirelles (1992, p.85 apud GROKSKREUTZ, 2008), também concorda que

O Princípio da Impessoalidade [...] nada mais é que o clássico princípio da finalidade, o qual impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal

Grokskreutz (2008) cita que para o ordenamento jurídico o princípio da impessoalidade é de grande importância, tanto que certos doutrinadores garantem que a impessoalidade nada mais é que o desdobramento ou modificação dos princípios da isonomia e da igualdade, os dois previstos na Constituição.

Araújo e Nunes Júnior (2005, p. 323 apud GROKSKREUTZ, 2008), também concordam que o princípio da impessoalidade possui o mesmo sentido do princípio da igualdade, uma vez que diz que

O princípio da impessoalidade é aquele que embarca tratamento desigual entre os administrados. Por outro modo, significa que os critérios pessoais não podem ser tomados em conta para efeito de concessão de privilégios ou para discriminações. Cuida-se, em suma, de desdobramento do próprio Princípio da Igualdade, assegurando que o ato administrativo persiga o interesse público e não pessoal.

No que concerne à licitação, o princípio da impessoalidade prioriza garantir que haja o mesmo tratamento entre os participantes, garantindo que a escolha do futuro contratado não seja através de preferências pessoais,

O princípio da *impessoalidade* encarece a proscricção de quaisquer favoritismos ou discriminações impertinentes, sublinhando o dever de que, no procedimento licitatório, sejam todos os licitantes tratados com absoluta neutralidade. Tal princípio não é senão uma forma de

designar o princípio da igualdade de todos perante a Administração.
(MELLO (2009, p. 526, grifo do autor))

Da mesma forma, em se tratando do processo licitatório, enveredando pelo princípio da igualdade, diante da relação existente entre esse princípio e o da impessoalidade, Meirelles (2006, p.35 apud GROKSKREUTZ, 2008) ensina que

O que o princípio da igualdade entre os licitantes veda é a cláusula discriminatória ou o julgamento faccioso que desiguala os iguais ou iguala os desiguais, favorecendo a uns e prejudicando a outros, com exigências inúteis para o serviço público, mas com destino certo a determinados candidatos. Essa é a forma mais insidiosa de desvio de poder, com que a administração quebra a isonomia entre os licitantes, razão pela qual o Judiciário tem anulado editais e julgamentos em que se descobre a perseguição ou favoritismo administrativo, desigualando os proponentes por critérios subjetivos de predileção ou repúdio pessoal do administrador, mas sem nenhum motivo de interesse público e sem qualquer vantagem técnica ou econômica para a Administração.

Temos que, seguindo os princípios da impessoalidade, a Administração Pública deve distanciar-se dos critérios subjetivos ao tomar a decisão sobre qual proposta deve ser selecionada, orientando-se de forma objetiva em suas escolhas, sem concessão de privilégio a qualquer que seja o licitante.

2.6.3. Princípio da Moralidade

O princípio da moralidade, citado no *caput* do Art. 37 da Constituição Federal de 1988, como descreve Garcia (2003), fez com que a doutrina brasileira se dividisse em relação à formulação do significado de moralidade administrativa. Continuou Garcia (2003) dizendo que alguns autores relacionavam a moralidade administrativa à lealdade, outros ao interesse público e à razoabilidade, assim também como a boa fé, e ainda tinham aqueles que utilizavam seu conceito para clamar por justiça e para o risco de seu emprego de forma indiscriminada. Di Pietro (2012, p. 77) afirma que “nem todos os autores aceitam a existência desse princípio; alguns entendem que o conceito de moral administrativa é vago e impreciso ou que acaba por ser absorvido pelo próprio conceito de legalidade”.

Recentemente, Marinela (2012, p.39) descreveu que o princípio da moralidade determina que a Administração Pública atue de acordo com os valores

éticos aceitáveis em sociedade, relacionando ao sentido da honestidade, exigindo que sejam observados os padrões éticos, de lealdade e boa-fé, observadas as regras que garantem a disciplina interna e a adequada administração.

Nos dizeres de Alexandrino e Paulo (2011, p. 191 -192), o princípio da moralidade não só exige que os agentes da Administração Pública exerçam suas atividades conforme padrões éticos, ele torna jurídica tal exigência. Reforça que a moral administrativa distingue-se da moral comum justamente pela condição legal que lhe é atribuída e pela oportunidade de invalidar atos administrativos que sejam desempenhados em desacordo com o referido princípio.

Waick (2009), observa que é recorrente tratarem o princípio da moralidade como um superprincípio, que este seria um princípio informador e informado dos demais princípios constitucionais.

Martins Júnior (2009, p. 31-32 apud WAICK (2009)) concorda que

O enfoque principal é dado ao princípio da moralidade na medida em que ele constitui verdadeiro superprincípio informador dos demais (ou um princípio dos princípios), não se podendo reduzi-lo a mero integrante do princípio da legalidade. Isso proporciona, por exemplo, o combate de ato administrativo formalmente válido, porém destituído do necessário elemento moral. A moralidade administrativa tem relevo singular e é o mais importante desses princípios, porque é pressuposto informativo dos demais (legalidade, impessoalidade, publicidade, razoabilidade, proporcionalidade, motivação), muito embora devam coexistir no ato administrativo. Exsurge a moralidade administrativa como precedente lógico de toda a conduta administrativa, vinculada ou discricionária derivando também às atividades legislativas e jurisdicionais, consistente no assentamento de que: o Estado define o desempenho da função administrativa segundo uma ordem ética acordada com os valores sociais prevalentes e voltada à realização de seus fins, tendo como elementos a honestidade, a boa-fé, e a lealdade e visando a uma boa administração. Assim, no atuar, o agente público deve medir atenção ao elemento moral de sua conduta e aos fins colimados, porque a moralidade afina-se conceito de interesse público não por vontade da norma constitucional, mas por constituir pressuposto intrínseco de validade do ato administrativo.

Na perspectiva do processo licitatório, o princípio da moralidade atua conforme explanado anteriormente, “[...] não apresenta maiores peculiaridades no tocante às licitações. Traduz-se na exigência de atuação ética dos agentes da Administração em todas as etapas do procedimento.” (ALEXANDRINO E PAULO, 2011, p. 577-578).

Como explica Mello (2009, p. 529), o princípio da moralidade na licitação significa que tal processo terá que tramitar em concordância com os padrões éticos existentes, impondo aos licitantes e à Administração Pública que se comportem de maneira honesta, escorreita.

Especificamente para a Administração, tal princípio está reiterado na referência ao princípio da *probidade administrativa*. Sublinha-se aí que o certame haverá de ser por ela conduzindo em estrita obediência a pautas de moralidade, no que se conclui, evidentemente, não só a correção defensiva dos interesses de quem a promove, mas também as exigências de lealdade e boa-fé no trato com os licitantes. (MELLO, 2009, p. 529, grifo do autor)

2.6.4. Princípio da Igualdade

O princípio da igualdade, tratado no Art. 37 da Constituição Federal de 1988, inciso XXI, assegura aos licitantes que, além da escolha da melhor proposta para a Administração Pública, o tratamento será igualitário, não permitirá que haja preferência quanto ao futuro contratado. No citado artigo diz que

ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Di Pietro (2012, p.373) reforça que tal artigo veda que estabeleçam algum tipo de condição que favoreça qualquer que seja o licitante, o qual no final, deixa em evidência que o procedimento do processo licitatório só consentirá as exigências econômicas e de qualificação técnica imprescindíveis a garantia de que todas as obrigações sejam cumpridas.

2.6.5. Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade, destacado no Art. 3º da Lei nº 8.666/93, tem a finalidade de levar ao conhecimento de qualquer pessoa que haverá abertura de um processo de licitação de determinado bem ou serviço promovido pela Administração Pública. Permite a ampla divulgação do certame, garantindo a participação de todo e qualquer interessado no processo licitatório. Outro fator importante é permitir que, uma vez todos tenham tomado conhecimento, possam fiscalizar os atos administrativos realizados na licitação e denunciar qualquer irregularidade encontrada, solicitando que seja instaurada investigação administrativa, visando averiguar se a licitação está sendo realizada conforme legislação.

Di Pietro (2012, p.380) concorda quando diz que esse princípio

diz respeito não apenas à divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, como também aos atos da Administração praticados nas várias fases do procedimento, que podem e devem ser abertas aos interessados, para assegurar a todos a possibilidade de fiscalizar sua legalidade.

Feitas essas considerações sobre os princípios mais consensuais estabelecidos pela literatura especializada sobre o processo licitatório, passemos então ao enfoque da modalidade pregão.

3. PREGÃO

O pregão, a sexta modalidade de licitação criada, tem como alicerce a Lei nº 10.520/02, podendo ser empregado no âmbito da União, Estados, Município e Distrito Federal, e dentre os vários objetivos, atribuir ao processo licitatório ampla competitividade, celeridade, redução de atividades burocráticas e de despesas.

Veremos nos subitens seguintes, a origem do pregão, conceito, as semelhante entre as fases existentes no pregão presencial e o eletrônico e quando pode ou deve ser utilizado, entre outros assuntos que serão abordados.

3.1. Relatos Históricos

Conforme já mencionado nesse trabalho, na Europa Medieval, surgiu um processo de licitação semelhante à atual modalidade do pregão, que era chamado de “vela e pregão”, no qual se apregoava “a obra desejada e, enquanto ardia uma vela os construtores interessados faziam suas ofertas. Quando extinguia a chama adjudicava-se a obra a quem houvesse oferecido o melhor preço” (MEIRELLES, 2002, p. 27 apud MELO, 2010).

No Brasil, o pregão surgiu recentemente, após ser sancionada a Lei Geral de Telecomunicações, Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, que cria e regulamenta a autarquia ANATEL - Agência Nacional de Telecomunicações. Nessa lei, a modalidade pregão aparece pela primeira vez para aquisição de serviços e bens comuns, conforme nos Art. 54 e 56 da referida lei:

Art. 54. A contratação de obras e serviços de engenharia civil está sujeita ao procedimento das licitações previsto em lei geral para a Administração Pública.

Parágrafo único. Para os casos não previstos no *caput*, a Agência poderá utilizar procedimentos próprios de contratação, nas modalidades de consulta e pregão.

[...]

Art. 56. A disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns poderá ser feita em licitação na modalidade de pregão, restrita aos previamente cadastrados, que serão chamados a formular lances em sessão pública. (Vide Lei nº 9.986, de 2000)

Parágrafo único. Encerrada a etapa competitiva, a Comissão examinará a melhor oferta quanto ao objeto, forma e valor.

No ano 2000, a Lei Federal nº 9.986/00, através de seu Art. 37, permitiu a ampliação da utilização do pregão às demais agências reguladoras. Neste citado artigo diz que

Art. 37. A aquisição de bens e a contratação de serviços pelas Agências Reguladoras poderá se dar nas modalidades de consulta e pregão, observado o disposto nos [arts. 55 a 58 da Lei no 9.472, de 1997](#), e nos termos de regulamento próprio.

Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica às contratações referentes a obras e serviços de engenharia, cujos procedimentos deverão observar as normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública.

Furtado (2007 apud CRECENCIO, 2011) comenta que

a ANATEL foi utilizada, de certo modo, como cobaia desse novo experimento. Felizmente, a inovação mostrou-se extremamente vantajosa e, por meio da Medida Provisória nº 2.026, de 04.05.2000, foi autorizada a utilização dessa nova modalidade de licitação no âmbito da Administração Pública Federal.

A Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000, durante seu período de vigência, foi reeditada 18 vezes, segundo confirma os autores Alexandrino e Paulo (2011, p. 625), sendo essa MP. posteriormente convertida na Lei nº 10.520, sancionada em 17 de julho de 2002. Os autores descrevem que a essa Lei ampliou a todas as esferas da Federação a modalidade pregão, sendo então aplicável tanto no âmbito da União, como também dos estados, Distrito Federal e municípios. Tal afirmação confirma-se através da própria ementa da Lei 10.520/02, onde diz que “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”.

Carvalho Filho (2007 apud FERREIRA E MELO, 2010) explica que

As modalidades licitatórias prevista na Lei 8.666/93, em muitos casos, não conseguiram dar a celeridade desejável à atividade administrativa destinada ao processo de escolha de futuros contratantes. As grandes reclamações oriundas de órgãos administrativos não tinham como alvo os contratos de grande vulto e de maior complexidade. Ao contrário, centravam-se nos contratos menores ou de mais rápida conclusão, prejudicados pela excessiva burocracia do processo regular de licitação.

Atendendo a tais reclamos, foi editada a Lei nº 10.520/02, na qual foi instituído o pregão como nova modalidade de licitação, com disciplina e procedimento próprios, visando a acelerar o processo de esco-

lha de futuros contratados da Administração em hipóteses determinadas e específicas.

Marinela (2012, p. 381-382) acrescenta que

A introdução do pregão no sistema brasileiro consiste em ação prevista no Programa Redução de Custos, integrante do Plano Plurianual 2000-2003, que visa à implementação de um conjunto articulado de medidas de controles gerenciais de custo e a aplicação de tecnologias da informática nas licitações. A revisão da legislação busca o cumprimento das metas de redução de custos do Programa. A idéia simples e inovadora de estabelecer uma competição mais acirrada pelo menor preço em licitações favorece a Administração Pública, os fornecedores e a sociedade, que têm como exercer maior controle sobre as contratações realizadas.

Com a instituição do pregão, através da Lei 10.520/02, ocorreram mudanças nos procedimentos e estruturas dos processos licitatórios, tornando tanto o processo de licitação quanto as contratações mais eficientes e céleres.

3.2. Pregão Presencial e Pregão Eletrônico

Das modalidades de licitação existentes na legislação, o pregão foi a sexta e última a ser criada, objetivando, conforme está descrito na Lei 10.520/02, Art. 1º, adquirir bens e serviços comuns. Os licitantes interessados em participar de um pregão, disputam a chance de fornecer o bem ou serviço para a Administração Pública em meio a uma sessão pública, na qual apresentam suas propostas com seus respectivos preços, podendo reduzir o valor através de lances, que podem ser verbais (pregão presencial) ou com o uso de tecnologia eletrônica (pregão eletrônico). O valor estimado da contratação pode ser qualquer um, não há valor específico, mínimo ou máximo, para que ocorra a licitação.

Nos dizeres de Di Pietro (2012, p. 412), o pregão

é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública.

Marinela (2012, p. 382) confirma e acrescenta que

Podem ser adquiridos, por meio de pregão, os bens e serviços comuns cujos padrões de desempenho e qualidade sejam

objetivamente definidos por edital, por meio de especificações usuais de mercado. Por exemplo, incluem-se, nessa categoria, as peças de reposição de equipamentos, mobiliário padronizado, combustíveis, material de escritório e serviços, tais como: limpeza, vigilância, conservação, seguro-saúde, locação, manutenção de equipamentos, agenciamento de viagem, vale-refeição, bens e serviços de transporte e outros.

Nessa modalidade, não há limite quanto ao valor, podendo qualquer quantia ser licitada.

O TCU (2010, p.46) reforça que

Na Administração Federal, o uso do pregão é obrigatório na contratação de bens e serviços comuns. A decisão pela inviabilidade de utilização do pregão deve ser justificada pelo dirigente ou autoridade competente, de forma motivada e circunstanciada.

Não se aplica a modalidade pregão à contratação de obras de engenharia, locações imobiliárias e alienações. Esse é o comando legal [...]

Pregão é modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, ainda que virtual. Os licitantes após apresentação das propostas com os preços escritos têm a faculdade de reduzi-los mediante lances verbais ou via internet.

O parágrafo único do Art. 1º da Lei nº 10.520/02 descreve que

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.

O TCU (2010, p.62) detalha o conteúdo acima, dizendo que

Bem ou serviço será comum quando for possível estabelecer, para efeito de julgamento das propostas, por intermédio de especificações utilizadas no mercado, padrões de qualidade e desempenho peculiares ao objeto. O estabelecimento desses padrões permite ao agente público analisar, medir ou comparar os produtos entre si e decidir pelo melhor preço.

Apresenta o Decreto no 3.555/2000 relação de bens e serviços considerados de natureza comum. No entanto, o rol exibido não é exaustivo, haja vista ser muito difícil listar tudo que pode ser considerado bem ou serviço comum.

No tocante ao pregão presencial, este foi regulamentado pelo Decreto nº 3.555 de 08 de agosto de 2000, que “aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns”.

O pregão eletrônico foi regulamentado pelo Decreto nº 5.504 de 31 de maio de 2005, que

Estabelece a exigência de utilização do pregão, 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.

3.3. Os Atores da modalidade Pregão

No estudo da modalidade de licitação pregão, a palavra “atores” não será utilizada no sentido etimológico, mas sim, no sentido do “papel” que cada agente público irá exercer durante o procedimento do pregão, seja presencial ou eletrônico. Várias são as pessoas que atuam e contribuem para que o pregão seja realizado. A seguir, será apresentado cada “ator” e suas respectivas atribuições.

3.3.1. Autoridade Superior

A autoridade superior de um pregão, também podendo ser chamada de autoridade competente, como se pressupõe pelo próprio nome “superior”, é autoridade máxima dessa modalidade. É o colaborador que é designado para administrar contratações, despesas recorrentes do órgão, entre inúmeras outras atividades correlacionadas, tem poder pra decidir e fiscalizar sobre todo o processo.

A Lei nº 10.520/02 descreve que a autoridade competente é quem determina as regras que serão lançadas no edital de licitação, é esse “ator” quem define o objeto que será licitado, qual a necessidade de contratar, os critérios que serão julgados para que a proposta seja aceita, entre outras regras. A citada Lei também concede poder a autoridade competente para designar um servidor do órgão ou da entidade que promover o processo licitatório, o qual exercerá a atividade de pregoeiro, além daqueles que participarão da equipe de apoio. A autoridade superior também adjudicará o objeto licitado ao licitante que venceu o certame nos casos onde houver recurso. Nos artigos 3º e 4º da referida Lei, estão detalhadas as atribuições correspondentes a autoridade superior, conforme demonstrado abaixo.

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:

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

[...]

IV a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio,

[...]

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

[...]

XXI decididos os recursos, a autoridade competente fará a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor;

XXII homologada a licitação pela autoridade competente, o adjudicatário será convocado para assinar o contrato no prazo definido em edital; e

O Decreto 5.450/2005, da mesma forma, descreve em seus artigos 8º e 9º atribuições que serão executadas pela autoridade competente.

Art. 8º À autoridade competente, de acordo com as atribuições previstas no regimento ou estatuto do órgão ou da entidade, cabe:

I - designar e solicitar, junto ao provedor do sistema, o credenciamento do pregoeiro e dos componentes da equipe de apoio;

II - indicar o provedor do sistema;

III - determinar a abertura do processo licitatório;

IV - decidir os recursos contra atos do pregoeiro quando este mantiver sua decisão;

V - adjudicar o objeto da licitação, quando houver recurso;

VI - homologar o resultado da licitação; e

VII - celebrar o contrato.

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

II - aprovação do termo de referência pela autoridade competente;

[...]

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

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

3.3.2. O Pregoeiro

O pregoeiro, agente público designado pela autoridade superior para exercer tal função, seja servidor do órgão promotor do processo licitatório ou da entidade

que promoverá a licitação, é o servidor que possui a responsabilidade em conduzir todo o processo licitatório da modalidade pregão. É ele quem dirige as atividades a serem desempenhadas para que o certame seja concluído com sucesso.

A designação do pregoeiro pela autoridade superior e quem é passível de exercer tal função, encontra embasamento na Lei nº 10.520/02, Art. 3º, IV; no Decreto nº 5.450/02, Art. 10º e no Decreto nº 3.555/00, Art. 8º, III, “d”; conforme abaixo:

IV - la autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor. (LEI 10.520/02)

Art. 10. As designações do pregoeiro e da equipe de apoio devem recair nos servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, ou de órgão ou entidade integrante do SISG. (DECRETO Nº 5.450/02)

d) designar, dentre os servidores do órgão ou da entidade promotora da licitação, o pregoeiro responsável pelos trabalhos do pregão e a sua equipe de apoio. (DECRETO Nº 3.555/00)

A “função de pregoeiro deverá ser exercida por servidor que detenha qualificação profissional e perfil adequados para referido fim” (TCU, 2010, p.34). O Parágrafo único do inciso IV, Art. 7º, Decreto nº 3.555/00, destaca que “somente poderá atuar como pregoeiro o servidor que tenha realizado capacitação específica para exercer a atribuição”.

O pregoeiro poderá exercer essa ocupação “pelo período de um ano, admitindo-se reconduções para períodos seguintes ou para licitação específica” (TCU, 2010, p.34).

Ao pregoeiro, cabem as obrigações, as quais o TCU (2010, p.35) destaca:

Ao pregoeiro caberá, em especial:

- coordenação do processo licitatório;
- condução dos trabalhos da equipe de apoio, da sessão pública do pregão, presencial ou eletrônico, e da etapa de lances;
- recebimento, exame e decisão das impugnações e consultas a licitação, com apoio do setor requisitante do objeto e do responsável pela elaboração do edital;
- verificação da conformidade da proposta com os requisitos estabelecidos no ato convocatório;
- verificação e julgamento das condições de habilitação;

- recebimento, exame e decisão dos recursos encaminhados a autoridade competente quando for mantida a decisão;
- indicação do vencedor do pregão;
- adjudicação do objeto, quando não houver recurso;
- encaminhamento do processo devidamente instruído a autoridade superior com proposta de homologação.

3.3.3. A Equipe de Apoio

Aparece na legislação como “equipe de apoio”, aqueles colaboradores que, em parceria com o pregoeiro, contribuem para que sejam cumpridas todas as etapas predeterminadas no procedimento do pregão.

Equipe de apoio deve ser integrada, na maioria, por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da Administração Pública, de preferência do quadro permanente do órgão ou entidade que promover a licitação. Deve possuir conhecimento técnico sobre o objeto licitado, de modo a prestar assistência necessária ao pregoeiro (TCU, 2010, p.34).

A designação da equipe de apoio encontra-se, igualmente ao pregoeiro, fundamentada no IV, Art. 3º, da Lei nº 10.520/02, assim como também na alínea “d”, III, Art. 8º, do Decreto nº 3.555/00; e no Art. 10º do Decreto nº 5.450/02.

A equipe de apoio tem a função de assessorar o pregoeiro durante todo o processo licitatório. As obrigações que cabem a esses profissionais

estão arroladas no art. 3º, IV, da Lei do Pregão. A enumeração de tais atribuições é exemplificativa e não exaustiva, pois a norma deixa margem para outras atribuições além daquelas que descreve (FERREIRA NETO, 2003).

No supracitado artigo da Lei nº 10.520/02, diz que entre as obrigações estão “o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor”.

3.3.4. Os Licitantes

Licitantes são todos os participantes de um processo de licitação, interessados em formalizar contrato com a Administração Pública. Devem possuir de acordo com o Art. 27 da Lei nº 8.666/93, competência jurídica, técnica, econômico-financeira, trabalhista e fiscal, além de atender ao que está definido no Art. 7º da Constituição Federal de 1988, inciso XXXIII.

Destacando o supramencionado Art. 27 da Lei nº 8.666/9, confirmamos que

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I - habilitação jurídica;

II - qualificação técnica;

III - qualificação econômico-financeira;

IV – regularidade fiscal e trabalhista; ([Redação dada pela Lei nº 12.440, de 2011](#)) ([Vigência](#))

V – cumprimento do disposto no [inciso XXXIII do art. 7o da Constituição Federal](#). ([Incluído pela Lei nº 9.854, de 1999](#)).

Evidenciando o supramencionado Art. 7º da Constituição Federal de 1988, temos

Art. 7º [...]

XXXIII - proibição de trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito e de qualquer trabalho a menores de dezesseis anos, salvo na condição de aprendiz, a partir de quatorze anos; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 1998](#)).

Cordeiro (2011) lembra também que

a prova das experiências mínimas deve dar-se com observância ao Art. 37, XXI, da Constituição Federal, [...] o disposto no art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93. No tocante ao pregão deverá ser observado o art. 4º, XIII, da Lei n.10.520/2002.

Realçando os dizeres acima, de Cordeiro (2011), o aludido inciso XXI, Art. 37, da Constituição Federal de 1988, diz que

Art. 37 [...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, [...] serão contratados mediante processo de licitação pública [...], o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. ([Regulamento](#))

Destacando o Art. 3º, §1º, I, da Lei 8.666/93:

Art. 3º [...]

I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo, inclusive nos casos de sociedades cooperativas, e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, ressalvado o disposto nos §§ 5º a 12 deste artigo e no [art. 3º da Lei no 8.248, de 23 de outubro de 1991; \(Redação dada pela Lei nº 12.349, de 2010\)](#)

E o XIII do Art. 4º da Lei nº 10.520/02, que confirme que

Art. 4º [...]

XIII - a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira;

Cordeiro (2011) salienta ainda que

Os licitantes podem exigir em conformidade com a Justiça uma série de direitos. São eles (Rol exemplificativo):

- a) Observância irrestrita ao Edital e a Lei;
- b) O Edital deverá possibilitar o acesso do maior número de licitantes, resguardando a ampla competitividade.
- c) Publicidade de todos os atos do certame;
- d) Julgamento objetivo, justo e transparente em observância ao Edital;
- e) Respeito ao devido processo legal em todas as fases do certame (impugnações, pedido de esclarecimentos e recursos).

Os licitantes devem agir em conformidade com a Justiça, sendo a conduta pautada na boa fé e na honestidade. Seguem alguns exemplos:

a) Atender os requisitos de habilitação elencados na lei, prestando informações idôneas acerca da habilitação, sob pena de incorrer em ilícitos previstos na Legislação e no instrumento convocatório;

b) Comportar-se de modo idôneo na sessão pública, efetuando o cre-

denciamento e ofertando preços compatíveis com o mercado;

c) Agir pautado na probidade e boa fé, cumprindo os deveres assumidos perante a Administração Pública.

3.4. Procedimento do pregão: fases interna e externa

O pregão, assim como as demais modalidades de licitação, necessita cumprir um conjunto de etapas para que todo processo seja concluído, desde o lançamento do aviso de edital até a formalização do contrato. São os chamados atos administrativos. O pregão “se desenvolve por meio de vários atos da Administração e dos licitantes” (DI PIETRO, 2012, p.429).

Dá-se início ao procedimento do pregão com a fase interna, a qual está definida pelo Art. 3º da Lei nº 10.520/02, seguindo da fase externa, que está definida pelo Art. 4º da citada Lei. Na fase interna ocorrem as primeiras atividades para iniciar ao pregão. Já na segunda fase, chamada de fase externa, é o período de recebimento, julgamento e classificação das propostas apresentadas pelos licitantes, além da habilitação, adjudicação e homologação.

Por fim, é solicitado ao vencedor que compareça pra assinatura do contrato. Ainda sim, caso haja a recusa em assinar, os demais licitantes serão chamados, conforme a ordem de classificação.

A seguir, detalhamento de cada etapa descrita anteriormente, para melhor entendimento do procedimento do pregão, tanto presencial quanto eletrônico.

3.4.1. Pregão Presencial: fase interna ou fase preparatória

Esta é a fase inicial do certame, bem semelhante à de outras modalidades de licitação. Esta fase exige, praticamente, como sintetiza Marinela (2012, p.417), de

justificativa da necessidade de contratação, definição do objeto do certame, bem como a elaboração do edital, definindo as exigências de habilitação, critérios de aceitação das propostas, sanções por inadimplemento e cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento.

As normas que determinam a formalização de processo da fase interna constam no Art. 3º da Lei nº 10.520/02, abaixo descritas, onde é chamada de fase preparatória. Nessa fase, ocorre a elaboração do edital e abertura do processo licitatório.

Art. 3º A fase preparatória do pregão observará o seguinte:
I a autoridade competente justificará a necessidade de contratação e definirá o objeto do certame, as exigências de habilitação, os critérios

de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento;

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

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

IV a autoridade competente designará, dentre os servidores do órgão ou entidade promotora da licitação, o pregoeiro e respectiva equipe de apoio, cuja atribuição inclui, dentre outras, o recebimento das propostas e lances, a análise de sua aceitabilidade e sua classificação, bem como a habilitação e a adjudicação do objeto do certame ao licitante vencedor.

§ 1º A equipe de apoio deverá ser integrada em sua maioria por servidores ocupantes de cargo efetivo ou emprego da administração, preferencialmente pertencentes ao quadro permanente do órgão ou entidade promotora do evento.

§ 2º No âmbito do Ministério da Defesa, as funções de pregoeiro e de membro da equipe de apoio poderão ser desempenhadas por militares

3.4.2. Pregão Presencial: fase externa

Esta segunda fase do pregão é determinada pelos 23 incisos descritos no Art. 4º da Lei nº 10.520/02. Chamada de fase externa, compreende, como cita Marinela (2012, p. 417), a “publicação do edital, julgamento e classificação das propostas, habilitação, adjudicação e homologação com obediência a essa seqüência”. Ainda nesta fase, Di Pietro (2012, p. 429) complementa relatando que o pregoeiro é designado juntamente com a equipe de apoio, o qual recebe a atribuição de receber e analisar as propostas e lances, verificando sua aceitabilidade e classificação, habilitando e adjudicando o objeto licitado ao vencedor.

Abaixo, as normas do Art. 4º da Lei nº 10.520/02, que definem a segunda fase do pregão:

Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:

I a convocação dos interessados será efetuada por meio de publicação de aviso em diário oficial do respectivo ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local, e facultativamente, por meios eletrônicos e conforme o vulto da licitação, em jornal de grande circulação, nos termos do regulamento de que trata o art. 2º;

II do aviso constarão a definição do objeto da licitação, a indicação do local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital;

III do edital constarão todos os elementos definidos na forma do inciso I do art. 3º, as normas que disciplinarem o procedimento e a minuta do contrato, quando for o caso;

IV cópias do edital e do respectivo aviso serão colocadas à disposição de qualquer pessoa para consulta e divulgadas na forma da Lei no 9.755, de 16 de dezembro de 1998;

V o prazo fixado para a apresentação das propostas, contado a partir da publicação do aviso, não será inferior a 8 (oito) dias úteis;

VI no dia, hora e local designados, será realizada sessão pública para recebimento das propostas, devendo o interessado, ou seu representante, identificar-se e, se for o caso, comprovar a existência dos necessários poderes para formulação de propostas e para a prática de todos os demais atos inerentes ao certame;

VII aberta a sessão, os interessados ou seus representantes, apresentarão declaração dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação e entregarão os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se à sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos estabelecidos no instrumento convocatório;

VIII no curso da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor;

IX não havendo pelo menos 3 (três) ofertas nas condições definidas no inciso anterior, poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de 3 (três), oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos;

X para julgamento e classificação das propostas, será adotado o critério de menor preço, observados os prazos máximos para fornecimento, as especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital;

XI examinada a proposta classificada em primeiro lugar, quanto ao objeto e valor, caberá ao pregoeiro decidir motivadamente a respeito da sua aceitabilidade;

XII encerrada a etapa competitiva e ordenadas as ofertas, o pregoeiro procederá à abertura do invólucro contendo os documentos de habilitação do licitante que apresentou a melhor proposta, para verificação do atendimento das condições fixadas no edital;

XIII a habilitação far-se-á com a verificação de que o licitante está em situação regular perante a Fazenda Nacional, a Seguridade Social e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço FGTS, e as Fazendas Estaduais e Municipais, quando for o caso, com a comprovação de que atende às exigências do edital quanto à habilitação jurídica e qualificações técnica e econômico-financeira;

XIV os licitantes poderão deixar de apresentar os documentos de habilitação que já constem do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf e sistemas semelhantes mantidos por Estados, Distrito Federal ou Municípios, assegurado aos demais licitantes o direito de acesso aos dados nele constantes;

XV verificado o atendimento das exigências fixadas no edital, o licitante será declarado vencedor;

XVI se a oferta não for aceitável ou se o licitante desatender às exigências habilitatórias, o pregoeiro examinará as ofertas subsequentes e a qualificação dos licitantes, na ordem de classificação, e assim

sucessivamente, até a apuração de uma que atenda ao edital, sendo o respectivo licitante declarado vencedor;

XVII nas situações previstas nos incisos XI e XVI, o pregoeiro poderá negociar diretamente com o proponente para que seja obtido preço melhor;

XVIII declarado o vencedor, qualquer licitante poderá manifestar imediata e motivadamente a intenção de recorrer, quando lhe será concedido o prazo de 3 (três) dias para apresentação das razões do recurso, ficando os demais licitantes desde logo intimados para apresentar contra-razões em igual número de dias, que começarão a correr do término do prazo do recorrente, sendo-lhes assegurada vista imediata dos autos;

XIX o acolhimento de recurso importará a invalidação apenas dos atos insuscetíveis de aproveitamento;

XX a falta de manifestação imediata e motivada do licitante importará a decadência do direito de recurso e a adjudicação do objeto da licitação pelo pregoeiro ao vencedor;

XXI decididos os recursos, a autoridade competente fará a adjudicação do objeto da licitação ao licitante vencedor;

XXII homologada a licitação pela autoridade competente, o adjudicatário será convocado para assinar o contrato no prazo definido em edital; e

XXIII se o licitante vencedor, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, aplicarse-á o disposto no inciso XVI.

3.4.3. Pregão Eletrônico: fase interna

O pregão eletrônico assemelha-se muito ao pregão presencial, as orientações legais são as mesmas, diferenciando apenas nos quesitos que se referem ao uso da tecnologia eletrônica. A condução do pregão na forma eletrônica

[...] é conduzido pelo órgão ou entidade promotora da licitação, com o apoio técnico e operacional da Secretaria de Logística de Tecnologia de Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que atuará como provedor do sistema eletrônico para órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais – SISG (§ 4º do art. 2º), esse sistema eletrônico pode ser cedido aos demais entes da federação mediante termo de adesão (§ 5º do art. 2º); (DI PIETRO, 2012, p.431)

O edital deve seguir os mesmos parâmetros estabelecidos na Lei nº 10.520/02, devendo apenas ser acrescentado, conforme esclarecimentos de Marinela (2012, p.420-421), neste e nos parágrafos seguintes, a data e hora correspondente ao horário de Brasília e a descrição de qual site será realizado o pregão eletrônico. Os participantes do certame, assim como a autoridade competente, a equipe de apoio e o pregoeiro terão que ser credenciados no

provedor do sistema eletrônico referido no edital, passando cada um a possuir uma chave de identificação e senha de acesso ao ambiente eletrônico do processo licitatório.

Em se tratando de pregão cujo órgão gestor seja integrante do Sistema de Serviços Gerais - SISG, tanto o credenciamento quanto a manutenção do licitante dependerá de ter o registro atualizado no SISCAF, podendo a mesma chave de identificação e senha serem utilizados em outros pregões eletrônicos, desde que não tenha seu cadastro no SISCAF cancelado ou o próprio credenciado peça pra cancelar.

3.4.4. Pregão Eletrônico: fase externa

A fase externa do pregão eletrônico também é bem semelhante a do pregão presencial, com algumas diferenças, já mencionadas, em torno do uso de ferramentas eletrônicas.

Continuando com o detalhamento explanado por Marinela (2012, p.421-424), o pregão eletrônico se inicia da mesma forma do pregão presencial, convocando os interessados a participar do processo licitatório através da publicação do aviso de edital, no qual além da descrição do objeto, local, dia e hora para ser obtido ou lido o edital, deverá ter a indicação de que o pregão será eletrônico, que o certame ocorrerá por meio da internet, e informações sobre a data, hora correspondente ao horário de Brasília e o endereço eletrônico onde será realizada a sessão pública.

Após publicação do instrumento convocatório, com prazo mínimo de 8 dias úteis antes de iniciar o evento, qualquer pessoa terá até 2 dias úteis antes do início da sessão pública para impugnar o ato convocatório, cabendo ao pregoeiro juntamente com o setor responsável por elaborar o edital decidir, em até 24 horas, sobre a impugnação apontada. Caso a impugnação seja acolhida, nova data para a realização do certame será publicada através de aditamento, admitindo-se que sejam solicitados esclarecimentos ao pregoeiro em no máximo 3 dias úteis da reabertura do certame, exclusivamente pela internet, no endereço eletrônico indicado.

Com a publicação do aviso do edital, os licitantes já podem emitir das propostas, com a definição do preço e objeto ofertado, por sistema eletrônico, com a

chave e senha de acesso já mencionadas. Os participantes já devem declarar que atendem aos pré-requisitos para a habilitação, e caso a declaração seja falsa, poderão sofrer sanções estabelecidas no Decreto nº 5.450/05.

A sessão pública é então aberta pelo pregoeiro, no endereço eletrônico e horário indicado no edital. Até a sessão ser aberta, os licitantes podem alterar ou retirar a proposta apresentada. O pregoeiro em seguida avaliará as propostas, desclassificando aquelas que não atenderem os requisitos determinados no edital, registrando e alegando os motivos no sistema, para acompanhamento de todos os licitantes. As propostas classificadas serão postas em ordem automaticamente pelo sistema, quando passarão para a fase de lance. Os licitantes passam então a registrar no sistema os lances ofertados, podendo ser sucessivos, contudo, o seguinte sempre menor e diferente que o anterior. Todos os licitantes terão acesso à informação sobre valor do menor lance, não podendo ser revelado a identidade de quem ofertou. O pregoeiro, por decisão própria, finaliza a etapa de lances, o sistema emite aviso de encerramento, e no máximo em 30 minutos a sessão e recepção de lances estarão encerradas.

A habilitação no pregão eletrônico segue praticamente as mesmas normas da Lei nº 8.666/93, e requisitos do pregão presencial, com a diferença da utilização de meio eletrônico para comunicação quando assim for determinado. Documentos do licitante melhor classificado são verificados, proposta analisada, e caso o pregoeiro não aceite a proposta ou o licitante não atenda as condições de habilitação exigidas no edital, este examinará documentos e propostas dos demais concorrentes, por ordem de classificação, até que aquele que atenda as exigências estabelecidas no edital seja considerado o vencedor do certame. Imediatamente após vencedor ser declarado, qualquer outro licitante pode recorrer, em local próprio no sistema, tendo três dias para apresentar suas razões. Recurso acolhido, ocorre apenas a invalidação dos atos que não sejam suscetíveis de aproveitamento.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

4.1. Vantagens do Uso do Pregão

Uma das vantagens que ocorre no pregão é a competição por meio de lances. Fornecedores poderão reduzir seus preços anteriormente estipulados diante das propostas oferecidas por seus oponentes, efetuando variados e sucessivos lances até a finalização dessa fase pelo pregoeiro. No inciso VIII do Art. 4º da Lei nº 10.520/02 especifica que “o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor”. No inciso IX do mesmo artigo e Lei supracitados, diz que

não havendo pelo menos 3 (três) ofertas nas condições definidas no inciso anterior, poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de 3 (três), oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos.

Dessa forma, “a Administração Pública tem a oportunidade de negociar diretamente com os licitantes, o que facilita na obtenção de melhores preços pelo Poder Público” (MELO, 2012).

Souza e Castro (2012, p.10) reafirmam e acrescentam que “A fase de lances objetiva reduzir o preço do objeto ofertado e incentivar a competição entre os fornecedores”.

Scarpinella (2002, p.124, apud SOUZA E CASTRO, 2012, p.14) também concorda que

a possibilidade de oferta de novos e sucessivos lances no pregão o torna mais célere que as demais modalidades de licitação, e, em função deste confronto direto entre os licitantes, a Administração em geral consegue celebrar melhores negócios.

Dentre as modalidades de licitação, o pregão tem outra característica peculiar que é a de inverter as fases durante o procedimento, primeiro ocorrendo a análise das propostas para posteriormente serem analisados os documentos de habilitação do melhor classificado no certame.

A fase de habilitação, tão tradicionalmente conhecida nas demais modalidades pela morosidade, exigências burocráticas, entre outros entraves, deixa

de ter no pregão esses impasses. Diferentemente das modalidades dispostas na Lei nº 8.666/93, onde todos os envelopes da fase de habilitação de todos os licitantes são averiguados, no pregão apenas o envelope do licitante vencedor é verificado, e em caso de inabilitação, analisam-se os documentos de habilitação do licitante que tiver a segunda melhor proposta, e assim sucessivamente.

Santana (2008, p. 43, apud SOUZA E CASTRO, 2012, p.14), ressalta que

O fato da habilitação ocorrer apenas ao final permite que se realize todo certame para, somente após findas as fases de proposta e de habilitação, se interpirem recursos, não havendo quebra do procedimento, tal como pode ocorrer em havendo licitantes não habilitados que recorrem da decisão da comissão, nas demais modalidades previstas.

Dessa forma, Souza e Castro (2012, p.14) frisam que

Ao analisar os documentos de habilitação apenas do proponente classificado em primeiro lugar, a quantidade de documentos a ser verificada diminui bastante. Esta característica do pregão é uma das suas principais vantagens, pois dá celeridade ao certame, economia de tempo e simplificação do processo.

Outra vantagem nessa modalidade é que no pregão não possui limite de valor para se licitar um bem ou serviço, a Administração Pública pode adquirir bens e serviços comuns independente do valor que será contratado.

Melo (2012) reafirma e observa que

no pregão não há limite quanto ao valor, podendo qualquer quantia ser licitada. Todavia, a lei estabelece algumas hipóteses que, em razão da natureza do objeto, estão vedadas ao pregão. Por exemplo, nas contratações de obras e serviços de engenharia; nas locações imobiliárias; nas alienações em geral; nas compras e contratações de bens e serviços de informática e automação.

Do mesmo modo, Silva e Andrade (2012, p. 83) diz que

Uma das principais características do pregão é o fato de não haver qualquer limitação valorativa para esta modalidade, ou seja, não existe restrição quanto ao valor a ser pago na contraprestação. Desde que seja um bem ou serviço comum, não importa o quanto será necessário despendido para o pagamento do fornecedor.

No tocante a economia, Silva e Andrade (2012, p. 84) ainda enfatizam que

O pregão apresenta ainda outras vantagens, como por exemplo, o fato de não sofrer limitação de ordem econômica, o que abre a possibilidade de se realizar diversas licitações em um mesmo exercício orçamentário, versando sobre um mesmo objeto, sem que a Administração corra o risco de ser acusada de fracionamento da licitação.

Xavier (2015) também concorda quanto a vantagem econômica que o pregão tem em relação as demais modalidades da Lei nº 8.666/93, e acrescenta que

De começo vale ressaltar a considerável economia de tempo, e quase sempre, por via de consequência, de custos, com a utilização deste procedimento. Essa economia de tempo é consequência de vários atores, como redução de prazos, o maior grau de informalismo e principalmente, a inversão das fases procedimentais, como que a habilitação será feita após a abertura e classificação das propostas.

No que se refere à economia de custos, é gerada pela possibilidade de disputa verbal e direta entre os licitantes, provocando resultados surpreendentes nesse sentido, pois é a possibilidade de negociação de forma mais transparente em sessão de lance.

[...]

Outro ponto muito favorável, aliás, o mais importante, é o da economicidade nas compras, tendo em vista que a Administração consegue obter sensível redução de preços. Isso ocorre devido à fase de julgamento do pregão possuir dois estágios: a primeira quando se abre as propostas escritas, que são postas em ordem de acordo com os preços ofertados e a segunda quando os licitantes consoantes com os critérios definidos em lei, são convidados a oferecerem novas propostas, dando-se oportunidade para que cada um deles cubra a oferta dos outros participantes, até que venha alcançar o menor preço. Essa fase é conhecida como fase de lances.

No que concerne a recursos, a vantagem existente no pregão é que os fornecedores podem apresentar recurso apenas uma única vez, abreviando a quantidade de pleitos solicitados.

Os dizeres de Melo (2012) confirmam quando diz que

O pregão também traz como vantagem a diminuição da possibilidade de litígios, considerando que os licitantes possuem apenas um momento para a interposição de recursos administrativos. Este momento é logo após a decisão do pregoeiro acerca da habilitação.

Silva e Andrade (2012, p. 84) corrobora com o que foi explanado e complementa, afirmando que

No procedimento licitatório do pregão, os licitantes dispõem apenas de uma oportunidade para interpor recursos administrativos, o que reduz bastante o número de litígios. Além do mais, para se interpor o recurso é necessário que o licitante esteja presente à sessão do pregão e manifeste, com a devida fundamentação, a intenção de recorrer.

Também não há a obrigatoriedade, para a abertura da contagem dos prazos para interposição de recursos, que a Administração publique as decisões na imprensa oficial, assim, não há atrasos na conclusão da licitação, já que não precisará ficar suspensa.

Outra vantagem a evidenciar no pregão, é no que se refere à celeridade do processo. Souza e Castro (2012, p.14 - 15) elucidam que

O processo licitatório nesta modalidade apresenta mais celeridade em sua fase externa. O primeiro ato é a publicação do edital, que neste ponto já se mostra mais ágil, pois o prazo para publicação é inferior às demais modalidades. Outro fato de celeridade é, como citado, a conferência apenas da habilitação do proponente classificado em primeiro lugar.

Xavier (2015) enfatiza também a questão da celeridade, agregando que

Outra vantagem consiste na celeridade com que a Administração consegue concluir a licitação. Essa celeridade ocorre tendo em vista a inversão das fases do processo licitatório, expostas na Lei de Licitações nº. 8.666/93, pois antes de analisar as propostas, a administração pública verifica os documentos de habilitação, se certificando da capacidade técnica dos licitantes, ou seja, se estão aptos para cumprirem o objeto licitado.

Nesse caso, a celeridade no processo licitatório, traz também a economia processual e conseqüentemente uma maior eficácia do processo.

No tocante ao pregão eletrônico, Silva e Andrade (2012, p. 84) destacam, afirmando que

[...] há ainda outras vantagens como a redução no uso de papel e a menor sobrecarga do pregoeiro. O pregão eletrônico é ainda mais célere e eficaz do que o presencial, além de ampliar a concorrência já que se realiza em um espaço virtual.

Melo (2012) acrescenta que

Há ainda uma importante vantagem do pregão eletrônico em relação às outras formas de licitação que é o fato de o pregão eletrônico ser realizado pela internet, o que possibilita a participação de licitantes

de várias regiões num mesmo procedimento licitatório sem a necessidade de presença física.

Assim, além de desburocratizar o processo de habilitação, o pregão contribui para a diminuição das despesas e traz uma maior agilidade nas aquisições pelo Poder Público.

SOUZA e CASTRO (2012, p.15) complementam os dizeres acima confirmando que

[...] o pregão eletrônico permite um acompanhamento de todo processo licitatório, pois ele é aberto ao público. No caso do pregão, mais especificamente em sua forma eletrônica, a população pode acompanhar o desenvolvimento do processo através da Internet, pois todos os dados da licitação ficam disponíveis nos sites gerenciadores dos sistemas de disputa, o que gera maior transparência na licitação.

4.2. Desvantagens do Uso do Pregão

Diante dos diversos benefícios constatados e celebrados pela maioria dos apoiadores e estimuladores da utilização do pregão na Administração pública, é suma importância também trazer à baila os aspectos negativos citados na doutrina, evidenciados por alguns autores, que descrevem que há certas desvantagens no emprego do pregão.

No que tange a inversão de fases, alguns autores destacam que as empresas fornecedoras podem obter possíveis benefícios levando a administração pública a ter desvantagens na negociação. Scarpinella (2002, p. 121 apud SOUZA E CASTRO, 2012, p.15), explica essa situação afirmando que

... a perda na transparência do procedimento, uma vez que o condutor da licitação tenderia a ser mais flexível na análise dos documentos habilitatórios do proponente que sabidamente apresenta oferta favorável à Administração Pública. Ou de outra parte, mais rígido no caso de a proposta classificada em primeiro lugar consignar preço consideravelmente reduzido, tornando a proposta inexequível.

Contudo, deve ser seguido o princípio da impessoalidade por parte do pregoeiro, não concedendo aos fornecedores benefícios. Seguindo este princípio, não surgirá problema quanto a transparência.

No tocante a economia gerada no pregão, há aqueles que percebem que a fase de lances pode gerar uma falsa percepção de economia. Santana (2008, p. 35 apud SOUZA E CASTRO, 2012, p.16) elucida que

[...] propaga-se inadvertidamente que a maior vantagem do pregão, seja ele presencial ou eletrônico, é de cunho econômico. Não é bem assim [...] se o valor orçado pela Administração for uma estimativa irreal, a redução obtida não refletirá a economia anunciada, pois os valores iniciais estarão acima dos preços praticados pelo mercado. No momento da pesquisa de preços para a realização da estimativa, as empresas consultadas, com frequência, inflacionam seus preços para os produtos que serão objeto de futura contratação, por isso é preciso muita cautela na formação da estimativa de preço que será utilizada no processo.

Porém, nessa questão, ao realizar a estimativa de preços, deve-se realizar uma análise aprofundada sobre as cotações, mormente se o bem ou serviço for realmente o desejado pela Administração Pública.

Outra desvantagem apontada ao pregão, é em relação a aquisição apenas de bens e serviços comuns. Salvador (2015) relata que

a legislação do pregão determina que somente possam ser adquiridos por esta modalidade, bens e serviços denominados comuns. Para a fixação de bens e serviços comuns, é necessário realizar a descrição de cada item a ser adquirido, cuidando para que esta descrição considere produtos de qualidade.

Corroborando os dizeres citados acima, Souza e Castro (2012, p. 16) afirmam que

a legislação do pregão determina que somente poderão ser adquiridos por esta modalidade, bens e serviços denominados comuns. Porém tal definição gera demora na decisão e exige do seu responsável conhecimento específico do produto. Em função da necessidade de definir se o objeto a ser contratado se enquadra como um bem ou serviço comum, a Administração muitas vezes se depara com grandes dificuldades para enquadrar o bem e algumas contratações acabam não sendo realizadas por esta modalidade em função do problema em determinar se é ou não um bem ou serviço comum. Essa problemática é um dos fatores que torna a fase preparatória demorada. Quanto a definição de bens e serviços comuns, é necessário realizar a descrição de cada item a ser adquirido, cuidando para que esta descrição contemple produtos de qualidade.

No entanto, é necessário ser cuidado ao analisar o objeto licitado, evitando que a licitação seja fracassada, ou que o bem ou o serviço termine não atendendo ao que a Administração Pública almeja.

Em relação a transparência no processo licitatório pregão, Salvador (2015) considera que

é imprescindível que o pregoeiro siga o princípio da impessoalidade, sem conceder benefícios às empresas, seguindo criteriosamente este princípio não há que se falar em perda da transparência, principalmente pela possibilidade de acompanhamento do público pela Internet.

No tocante a aceitação dos valores propostos pelos licitantes, Souza e Castro (2012, p. 16 - 17) também percebem desvantagem em relação as propostas oferecidas com valores muito baixos, e destacam que

na grande maioria dos casos a administração não solicita a planilha de custos para que a empresa comprove se consegue vender o produto ao preço ofertado e, assim, provavelmente terá problemas futuros para a entrega do item, pois a empresa solicitará reequilíbrio para que consiga entregar o produto sem prejuízo, o que acaba prejudicando as demais empresas que participaram da licitação e a própria administração pública.

Por fim, também são destacadas, por alguns autores, certas desvantagens quanto a utilização do pregão eletrônico pela Administração Pública. Salvador (2015) constata que

As principais desvantagens do pregão eletrônico são: falta de preparo tecnológico dos fornecedores; dificuldade em analisar o objeto, principalmente se exigir amostras, análise mais detalhada dos documentos de habilitação; necessidade de elaboração de planilhas mais detalhadas, casos em que a intervenção do pregoeiro tem que ser mais ativa e concentração de poderes somente na figura do pregoeiro, podendo representar riscos pela possibilidade de favorecimento.

Rek (2013) também afirma que há aspectos negativos como

- a) Exclusão digital, que se caracteriza pelo percentual ínfimo, contudo, ainda existente, de micro e pequenas empresas que não têm acesso aos sistemas informatizados ou mesmo às informações disponibilizadas em endereços eletrônicos;
- b) Sistema licitatório vulnerável à participação de empresas em conluio e/ou consórcios com o intuito de corromper a lisura dos pregões eletrônicos, em detrimento da boa fé e comprometimento de pregoeiro, equipe de apoio, concorrentes e administração pública;

4.3. Vantagens X Desvantagens do pregão

Para aquisição de um bem ou serviço, o agente público deve analisar todas as características existentes no objeto ou serviço que pretende adquirir, para posteriormente definir qual modalidade de licitação necessitará utilizar.

Em se tratando do pregão, percebe-se que, diante de cada afirmação realizada por diversos autores dentro da doutrina, as vantagens nessa modalidade superam as desvantagens em diversos aspectos, bastando cada servidor envolvido no processo estar sempre atento a possível desvantagem que venha ocorrer, buscando cumprir os princípios estabelecidos no pregão. Dessa forma, o pregão torna-se atrativo para as entidades públicas, uma vez que as desvantagens são mínimas e podem ser solucionadas, enquanto as vantagens em relação à modalidade são inúmeras.

O surgimento dessa modalidade causou uma enorme transformação nos processos de licitações tradicionais da Lei nº 8.666/93, seu processo inovador concedeu às licitações agilidade e celeridade, além da economia que passou a gerar aos cofres públicos, devido a etapa de lances, onde o bem ou serviço adquirido é aquele que teve a proposta mais vantajosa, com o custo mais baixo, e ainda dentro dos padrões de qualidade determinados no edital. Nesse contexto, escolher o pregão como modalidade a licitar, possibilita que sucessivas negociações sejam realizadas, de forma mais eficiente, ágil e econômica para o erário público.

Salientando ao que tange o pregão eletrônico, esta forma de licitar proporcionou aos fornecedores de todo país a chance de participar do certame, fazendo com que mais empresas tivessem oportunidade em negociar com a Administração Pública, ampliando assim a competitividade e transparência na negociação, uma vez que qualquer pessoa pode verificar na internet os processos de licitação. Conforme também já citado nesse trabalho, foi através do pregão eletrônico que o governo federal obteve uma economia expressiva de R\$ 7,9 bilhões, somente em 2014.

Dessa forma, não há dúvidas quanto a superioridade das vantagens em relação as desvantagens nessa modalidade. Além disso, enfatizando que pregão terá sucesso na execução de todo seu procedimento, se os servidores selecionados para conduzir o processo atenderem aos princípios da Administração pública. É imprescindível que os agentes envolvidos nesse processo tenham capacitação

condizente com essa modalidade, possuam o conhecimento técnico e literário necessário para a execução das atividades, agindo de forma correta, conforme está descrito na legislação.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 19. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

BATISTA, Henrique Gomes; PRESTES, Cristine. **Guia do Valor Econômico de Licitações**. São Paulo: Globo, 2004. Disponível em: <http://books.google.com.br/books?id=2bL7rsat254C&pg=PA132&dq=licita%C3%A7%C3%B5es+origem&hl=pt-BR&sa=X&ei=TW5xU5O8LpKoyASTp4KwCA&ved=0CDkQ6AEwAA#v=onepage&q=licita%C3%A7%C3%B5es%20origem&f=false>. Acesso em: 13 de setembro de 2014.

BONESSO, Allaymer Ronaldo. **Manual de Licitação e Contrato Administrativo**. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2014. Disponível em: <<http://www.jurua.com.br/bv/conteudo.asp?id=23434#sumario>>. Acesso em: 03 de setembro de 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 02 de setembro de 2015.

_____. **Decreto nº 2.926, de 14 de maio de 1862**. Aprova o Regulamento para as arrematações dos serviços a cargo do Ministerio da Agricultura, Commercio e Obras Publicas. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=75862&tipoDocumento=DEC&tipoTexto=PUB>>. Acesso em: 02 de setembro de 2015.

_____. **Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3555.htm>. Acesso em: 02 de setembro de 2015.

_____. **Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922**. Organiza o Código de Contabilidade da União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Historicos/DPL/DPL4536.htm>. Acesso em: 02 de setembro de 2015.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 02 de setembro de 2015.

_____. **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, 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm>. Acesso em: 02 de setembro de 2015.

_____. **Decreto-Lei nº 2.300, de 21 de novembro de 1986.** Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2300-86.htm>. Acesso em: 02 de setembro de 2015.

_____. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 02 de setembro de 2015.

_____. **Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1988.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 02 de setembro de 2015.

_____. **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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm>. Acesso em: 02 de setembro de 2015.

_____. **Lei nº 5.456, de 20 de junho de 1968.** Dispõe sobre a aplicação aos Estados e Municípios das normas relativas as licitações previstas no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L5456.htm>. Acesso em: 02 de setembro de 2015.

_____. **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/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 02 de setembro de 2015.

_____. **Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997.** Dispõe sobre a organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da Emenda Constitucional nº 8, de 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9472.htm>. Acesso em: 02 de setembro de 2015.

_____. **Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000.** Dispõe sobre a gestão de recursos humanos das Agências Reguladoras e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9986.htm>. Acesso em: 04 de setembro de 2015.

_____. **Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000.** Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas/2026.htm>. Acesso em: 02 de setembro de 2015.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, de 24 de janeiro de 1967.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 02 de setembro de 2015.

CAIXETA, José Manoel. **Os Princípios Administrativos Aplicáveis às Licitações Públicas: A Doutrina Dominante e a Jurisprudência do Tribunal de Contas da União.** 2004. 91 p. Monografia apresentada à Banca Examinadora do Instituto Serzedello Corrêa, do Tribunal de Contas da União, como exigência parcial para obtenção do título de Especialista em Controle Externo, Área Auditoria Governamental, Brasília, DF. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054742.PDF>>. Acesso em: 05 de outubro de 2014

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. **Cartilha Licitações e Contratos Administrativos. Brasília.** 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/licitacoescontratos.pdf>>. Acesso em: 20 de setembro de 2014.

CORDEIRO, Uberth Domingos. **A Nova Modalidade de Licitação: Pregão "Breve Análise Sistematizada".** Jun 2011. Disponível em: <<http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=3904>>. Acesso em: 11 de setembro de 2015.

COSTA, André Lucirton. **Sistemas de Compras Públicas e Privadas no Brasil.** In: XXII Encontro da ANPAD, Foz do Iguaçu, 1998. Disponível em: <http://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=a6DocHsAAAAJ&citation_for_view=a6DocHsAAAAJ:Y0pCki6q_DkC>. Acesso em: 04 de outubro de 2014

CRECENCIO, Valdecir Leandro. **A Lei 10.520 de 2002 - que institui o pregão uma visão prática e operacional.** In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 93, out 2011. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=10537>. Acesso em: 12 de setembro de 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

DOURADO, Maria Almeida. **Licitações no Brasil**. In: Via Jus. Nov. 2007. Disponível em: <<http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=1196>>. Acesso em: 15 de setembro de 2014.

FERREIRA, Mariele Batista; MELO, Luiz Carlos Figueira de. **Pregão eletrônico: instrumento revolucionário do Processo licitatório brasileiro**. 2010. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/revistafadir/article/viewFile/18480/9908>>. Acesso em: 01 de novembro de 2015

FERREIRA NETO, Francisco Damasceno. **A Fase Interna do Pregão**. L&C – Revista de Direito e Administração Pública, nº 61, Brasília, 2003, p. 14 a 18. Disponível em: <<http://www.franciscodamasceno.com.br/a-fase-interna-do-pregao/>>. Acesso em: 14 de novembro de 2015.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo**. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

GROKSKREUTZ, Hugo Rogerio. **Licitação na modalidade convite em face ao princípio da impessoalidade**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XI, n. 51, mar 2008. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=4623>. Acesso em 23 de novembro de 2014.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia**. 5 ed. São Paulo: Atlas 2003.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 6. ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELO, Verônica Vaz de. **A questão das amostras no pregão presencial e eletrônico**. Revista Jus Navigandi, Teresina, [ano 15, n. 2556, 1 jul. 2010](#). Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/15118/a-questao-das-amostras-no-pregao-presencial-e-eletronico>>. Acesso em: 01 de outubro 2014.

_____. **A importância do pregão no setor público brasileiro: História, principais normas regulatórias, atores e vantagens do pregão presencial e eletrônico**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XV, n. 98, mar 2012. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11202>. Acesso em 12 de setembro de 2015.

PORTAL DE GOVERNO ELETRÔNICO DO BRASIL. **Uso do pregão eletrônico gera economia de R\$ 7,8 bi em 2014**. Mar 2015. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/noticiaseeventos/noticias/usodopregaoeletronicogeraeconomia-der78biem2014>>. Acesso em: 07 de novembro de 2015.

PORTAL DO PLANALTO. **Governo federal economiza R\$ 48 bilhões com pregão eletrônico**. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/noticias/2015/05/governofe->

deraleconomiza48bilhoescompregaoeletronico>. Acesso em: 07 de novembro de 2015.

REK, Marcos. **Pregão eletrônico: estratégia governamental para transparência na administração pública**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XVI, n. 111, abr 2013. Disponível em: <http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13106>. Acesso em 07 de outubro de 2015

RIBEIRO, Geraldo Luiz Viera. **A Evolução Da Licitação**. Mar. 2011. Disponível em: <<http://egov.ufsc.br/portal/conteudo/evolu%C3%A7%C3%A3o-da-licita%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em: 15 de setembro de 2014.

SALVADOR, Gustavo Rocha. **Pregão**. Revista Jus Navigandi. Set 2015. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/42694/pregao>>. Acesso em 01 de novembro de 2015.

SILVA, Cleriston Costa e; ANDRADE, Gilsara Silva de. **O pregão: breves considerações sobre o procedimento, a aplicabilidade, a necessidade e as vantagens do pregão presencial e eletrônico**. Caro Gestor - Revista e Portal da gestão Pública. P. 82 a 90. 2012. Disponível em: <http://www.carogestor.com.br/acervo_tecnico/artigos_cientificos/o_pregao:_breves_consideracoes_sobre_o_procedimento,_a_aplicabilidade,_a_necessidade_e_as_vantagens_do_pregao_presencial_e_eletronico>. Acesso em 01 de novembro de 2015.

SOUZA, Fatima Regina de. **Manual básico de licitação**. São Paulo: Nobel, 1997.

SOUZA, Karine Daniele Byhain de; CASTRO, Eduardo Bernardes de Castro. **Pregão: Vantagens e Desvantagens para a Administração Pública**. VIII Congresso Nacional de Excelência em Gestão, Jun 2012. Disponível em: <http://www.excelenciaemgestao.org/portals/2/documents/cneg8/anais/t12_0499_2465.pdf>. Acesso em: 06 de novembro de 2015.

TRIBUNAL DE CONSTAS DA UNIÃO - TCU. **Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU**. 04. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2010. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057620.PDF>>. Acesso em: 04 de outubro de 2015

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO – UENF. **Licitação**. 2014. Disponível em: <<http://uenf.br/reitoria/licitacao/>>. Acesso em: 06 de setembro de 2014.

WAICK, Fernanda Aime Lamp. **O Princípio da Moralidade Administrativa e a Lei De Improbidade Administrativa**. 2009. 30 p. Trabalho de Conclusão de Curso (graduação em Ciências Jurídicas e Sociais) - Faculdade de Direito Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul – PUCRS, Porto Alegre, RS, 2009. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2009_1/fernanda_waick.pdf>. Acesso em: 02 de setembro de 2015.

XAVIER, Geovane Teixeira. **Pregão presencial, transparência e eficiência no processo licitatório**. In: Via Jus. Abr 2015. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/38054/pregaopresencialtransparenciaeefficiencianoprocessolicitatorio>>. Acesso em 01 de novembro de 2015.