

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

TASSIANE DE FATIMA MORAES

VANTAGENS E DESVANTAGENS DO PREGÃO

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2018

TASSIANE DE FATIMA MORAES

VANTAGENS E DESVANTAGENS DO PREGÃO

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão Pública Municipal, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal”.

Orientadora: Dra. Ana Paula Myszczuk.

CURITIBA - PR

2018



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Especialização em Gestão Pública Municipal



TERMO DE APROVAÇÃO

VANTAGENS E DESVANTAGENS DO PREGÃO

Por

TASSIANE DE FATIMA MORAES

Monografia apresentada às 09:00, do dia 30 de julho de 2018, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Turma , ofertado na modalidade de Ensino a Distância, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

ANA PAULA MYSZCZUK
UTFPR - Curitiba
(orientador)

Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza
UTFPR - Curitiba

Giovanna Pezarico
UTFPR - Curitiba

FICHA CATALOGRÁFICA

RESUMO

MORAES, Tassiane de Fatima. **Vantagens e desvantagens do Pregão**. 2018. 66 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná, Curitiba, 2018.

O presente trabalho tem como objetivo analisar as vantagens e desvantagens do pregão frente a outras modalidades licitatórias. Assim sendo, conceitua licitação e Administração Pública, apresenta os princípios aplicáveis às licitações, descreve cada modalidade licitatória, em seguida aborda o pregão e suas características, mencionando também os novos rumos das contratações públicas. No intuito de alcançar os resultados pretendidos, optou-se por seguir o método de pesquisa descritivo, tendo sido realizada uma pesquisa qualitativa, exploratória, de campo e bibliográfica. Desenvolveu-se um trabalho teórico-empírico que foi dividido em cinco capítulos. Para realizar essa análise, foram levantados dados através de questionários aos pregoeiros da Prefeitura do município de Jumarim/SP e das Câmaras Municipais de Tietê/SP e Laranjal Paulista/SP. Os resultados do estudo trazem um panorama das vantagens e desvantagens do pregão. Uma das vantagens é que não existe limite de valores para a sua adoção. Outra delas diz respeito à celeridade no processo, que o estudo demonstra que decorrem de algumas prerrogativas inerentes ao processo, entre elas pode-se citar que o prazo para as publicações dos atos é menor, além disso, todo procedimento ocorre em um único ato. Dentro desse ato único há uma sequência de passos que deve ser seguida. Primeiramente há lances de preços, em seguida pode haver negociação com o pregoeiro para a redução do valor ofertado. Logo após há a inversão de fases, e na sequência a adjudicação é realizada pelo próprio pregoeiro e, por fim, a manifestação do recurso pode ocorrer apenas no ato da sessão. Como desvantagens, pode-se destacar que não é possível a utilização do critério melhor técnica e preço, também há vedação para utilização em obras. Ainda, pode ocorrer de as empresas participantes do certame reduzirem seus preços a níveis muito baixos devido ao alto nível de competitividade o que amplia o número de inexecução contratual. Baseando-se nas pesquisas é possível notar a importância do pregão para as contratações públicas.

Palavras-chave: Licitação. Modalidades Licitatórias. Pregão. Vantagens. Desvantagens.

ABSTRACT

The present work has the goal to analyze the advantages and disadvantages of face trading compared to another bidding types. To develop this work we defines bidding, Public Administration, presents the bidding applicable principles, describes each bidding types, followed by the description of face trading and its characteristics, and also mention the new directions of public contracting. The descriptive research method was used to achieve the research goals. It was done a qualitative, exploratory, field and bibliographic research. A theoretical-empirical work was developed that was divided into five chapters. The research was developed to analyze the advantages and disadvantages of face trading. To perform the analysis, data were collected using questionnaires answered by the criers of the city hall of Jumirim/SP and the town halls of Tietê/SP and Laranjal Paulista/SP. The study results bring a perspective of advantages and disadvantages of face trading. One of the advantages is that to use this modality there are no value limits. Another one is the process celerity, that is shown by this study that they occur because of some prerogatives inherent in the process. Among them we can name that the deadline for the publication of the acts is smaller than the others, beyond that, all procedure occurs in a single act. In this act, there is a sequence of steps that must be followed. First of all, there are the price bids, after that there must be a negotiation between the interested company and the crier to reduce the offer value. At this time there is a phase inversion followed by the adjudication made by the price bids and finally, the manifestation of the appeal may occur only in the act of the session. As a disadvantage, we can highlight that is only possible to use the criterion of the better price, also there are a forbidden to use in the construction. Yet, can occur that the fair participating companies to reduce its prices to a high low due to the high level of the competitiveness, which increases the number of non-performance of the contract. Based on the surveys it is possible to note the importance of the trading for public contracting.

Keywords: Bidding. Bidding types. Face trading. Advantages. Disadvantages.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	7
1.1 Tema.....	8
1.2 Problema.....	8
1.3 Justificativa.....	8
1.4 Objetivos.....	9
1.4.1 Objetivo geral.....	9
1.4.2 Objetivos específicos.....	10
1.5 Metodologia.....	10
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	12
2.1 Licitação.....	12
2.2 Modalidades Licitatórias.....	17
2.3 Pregão: vantagens e desvantagens.....	20
2.4 Projetos de Lei para alteração da Lei de Licitações.....	31
3 METODOLOGIA.....	37
4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	41
4.1 Dados dos Municípios analisados.....	41
4.2 Do questionário.....	43
4.2.1 Quanto à caracterização dos respondentes.....	44
4.2.2 Quanto às perguntas específicas sobre pregão.....	44
4.2.3 Análise comparativa entre respostas ao questionário e a fundamentação teórica.....	51
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	56
REFERÊNCIAS.....	59
APÊNDICE A.....	64

1 INTRODUÇÃO

O particular ao adquirir bens e serviços comuns pode contratar quem melhor lhe aprouver sem ter regra nenhuma a seguir. No entanto, no setor público existem normas para tais aquisições que em regra deve se dar através de licitação. Com o intuito de regulamentar a Constituição Federal no tocante à Licitação, a União Federal editou a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que prevê as seguintes modalidades licitatórias: concorrência, tomada de preço, convite, concurso e leilão. No entanto, para dar agilidade ao processo licitatório, foi instituída a nova modalidade licitatória o pregão, através da Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000.

A Gestão Pública é pautada pelos princípios administrativos, destarte, as modalidades licitatórias existentes no Brasil buscam a obtenção da proposta mais vantajosa, a celeridade, transparência e eficiência correlatas aos processos de compra celebrados entre os órgãos públicos e os fornecedores, tornando relevante as suas normas gerais preestabelecidas, tais como as Leis e regulamentos específicos que tangem o contexto.

O exposto tem o primado de esclarecer quais são as vantagens e desvantagens da modalidade licitatória pregão, levando em consideração a Administração Pública, considerando a temática predefinida em face ao tema.

A contratação Pública é um tema importantíssimo no âmbito da Administração Pública uma vez que para a manutenção da máquina pública diariamente são realizadas licitações para que ela possa manter seus serviços.

No entanto, no cenário brasileiro atual tem-se notado que as licitações públicas estão tendo sua lisura questionada diante do fato das diversas operações da polícia no sentido de combate a corrupção, citando-se como exemplo a tão famosa “Lava Jato”, que foi um dos maiores esquemas de corrupção investigados no Brasil. Assim, o presente trabalho irá analisar uma das modalidades licitatórias que poderão ser estabelecidas na tentativa de evitar os conluos que podem vir a ser criados quando da realização de contratações públicas.

Esse estudo tem enfoque maior no pregão presencial, pois o estudo de campo somente atua com o pregão presencial, apesar de o pregão poder ser presencial ou eletrônico.

Nessa concepção, os objetivos ambicionados pelo estudo foram: aclarar de forma descritiva como ocorrem os trâmites dos processos licitatórios, em suas categorias existentes, e explicar de forma minuciosa e sem complexidade as vantagens e desvantagens das modalidades licitatórias existentes.

Nesse paço, na tentativa de demonstrar como pode ser feita uma boa gestão pública no que tange às contratações públicas, o trabalho estuda o pregão dentro dos parâmetros legais pertinentes ao caso.

1.1 Tema

O pregão é a modalidade licitatória para aquisição de bens e serviços comuns, pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, independentemente do valor da contratação, sendo que a disputa pelo fornecimento é realizada em sessão pública, através de propostas e lances.

O presente trabalho visa analisar as vantagens e desvantagens do pregão frente às demais modalidades de licitação existentes, buscando com isso demonstrar se tal modalidade é a mais indicada quando da aquisição de bens e serviços comuns.

1.2 Problema

Ao adquirir bens e serviços comuns a Administração Pública pode escolher qual modalidade licitatória usará. No entanto, tendo em vista que o pregão surgiu com intuito de desburocratizar as licitações públicas, há necessidade de se fazer um estudo sobre suas vantagens e desvantagens a fim de se descobrir se esta é a melhor opção para o administrador público.

Neste cenário, o presente trabalho visa responder: O pregão é a opção mais vantajosa para Administração Pública quando esta realiza aquisição de bens e serviços comuns?

No intuito de problematizar e responder a referida questão, o presente trabalho buscou no estudo bibliográfico e no estudo de casos junto aos pregoeiros da Prefeitura Municipal de Jumirim/SP e das Câmaras Municipais de Tietê/SP e Laranjal Paulista/SP analisar as vantagens e/ou desvantagens do pregão para a Administração Pública.

1.3 Justificativa

O interesse público deve prevalecer na gestão pública e nesse sentido os gastos públicos devem seguir um rigoroso procedimento para sua contratação. Neste contexto os governantes, que representam o povo e usam os valores arrecadados pelos impostos para gerir

a máquina pública, devem buscar o melhor meio de atender a demanda da sociedade com transparência, eficiência, observando os ditames legais.

Hodiernamente, as principais normas que regem as contratações pelos órgãos públicos no Brasil, são as Leis Federais nº 8.666, de 21 de junho 1993 e nº 10.520, de 17 de julho de 2002, sendo que a última instituiu o “pregão”, e trouxe significativo avanço nas aquisições de bens e serviços comuns e para a modernização das contratações públicas.

Tendo em vista o descrédito da população nos políticos, baseados no noticiário que diariamente apresentam casos de corrupção envolvendo as contratações públicas realizadas, mister se faz o estudo das modalidades licitatórias que possuem mais transparência e divulgação e que possibilitam a ciência do maior número de licitantes. No caso por exemplo do Convite em que são convidados três licitantes e o Edital pode ser divulgado apenas no átrio da Administração, muitas vezes há um direcionamento na contratação e no caso das modalidades que são amplamente divulgadas tais como o pregão existe uma possibilidade de vencer a licitação empresas idôneas e que participam do certame sem combinar valores antecipadamente.

Assim importante se faz um estudo sobre o pregão em especial sobre suas vantagens e desvantagens com intuito de auxiliar os órgãos públicos em como realizar uma contratação mais vantajosa para a administração.

Diante do que foi exposto, nota-se que a presente pesquisa é de suma importância, especialmente em razão do fato de se dar eficiência às contratações públicas e ainda tendo em vista o fato de o Pregão ser facultativo, resta aos estudiosos do Direito e aos gestores públicos analisarem quando adotar o Pregão e quando optar por outra modalidade licitatória em caso de aquisição de bens e serviços comuns. Do mesmo modo pode auxiliar os pregoeiros em seus procedimentos, melhorando o desempenho deles tendo em vista a análise detalhada que será feita do pregão.

1.4 Objetivos

1.4.1 Objetivo geral

O presente trabalho visa identificar as vantagens e desvantagens da modalidade licitatória Pregão na aquisição de bens e serviços comuns pela Administração Pública.

1.4.2 Objetivos específicos

Comparar as possíveis contratações que a Administração Pública poderá realizar para a aquisição de bens e serviços comuns.

Demonstrar qual a melhor forma de aquisição de bens e serviços comuns na Administração Pública.

Detalhar as características do pregão.

Analisar os projetos de leis que tramitam no Congresso Nacional para melhorar a forma de contratação pública.

1.5 Metodologia

Com intuito de alcançar os resultados pretendidos, o presente estudo irá conceituar licitação, Administração Pública e explicar sobre as modalidades licitatórias. Assim como, visa conceituar o que são bens e serviços comuns, bem como o que é o pregão e analisar sua aplicação na prática. Também irá comparar as modalidades licitatórias possíveis para a aquisição de bens e serviços comuns no intuito de descobrir qual é a mais vantajosa, sendo o ponto de partida a análise das vantagens e desvantagens do pregão em especial as levantadas pelos pregoeiros da Prefeitura Municipal de Jumirim/SP e das Câmaras Municipais de Tietê/SP e Laranjal Paulista/SP. Também analisa se há transparência nas contratações públicas. Assim como visa apresentar os projetos de leis que tramitam no Congresso Nacional para melhorar a forma de contratação pública.

Com o fito de discorrer sobre o problema e objetivos propostos de forma a atingi-los, o estudo rege-se por procedimentos metodológicos que busca padronizar a apresentação do material levantado, assim como busca desenvolver didaticamente, de forma clara o assunto em questão.

Para tanto, optou-se por seguir o método da pesquisa *descritivo*. Sendo feita uma pesquisa *qualitativa*, do ponto de vista do enfoque do problema; *exploratória*, do ponto de vista dos objetivos; e, *pesquisa de campo e bibliográfica*, no que tange ao procedimento adotado para coleta de dados.

Para alcançar os objetivos e o problema ser resolvido se desenvolve um trabalho *teórico-empírico*.

O trabalho é dividido em cinco Capítulos, sendo que o primeiro trata da Introdução; já o segundo da Fundamentação Teórica sobre a licitação na administração pública, as modalidades licitatórias, as vantagens e desvantagens do pregão e os Projetos de Leis que tramitam no Congresso sobre alteração da Lei de licitações. O terceiro capítulo aborda a metodologia aplicada. Sendo que o capítulo quarto faz uma análise e discute os resultados obtidos no trabalho. E por fim o quinto capítulo faz a conclusão da monografia.

Assim, o presente estudo dará grande contribuição em especial para as partes que atuam no processo de licitação, através da melhor compreensão das vantagens e desvantagens do pregão, dando subsídio para a que a Administração Pública possa fazer a escolha da modalidade mais vantajosa quando ela for adquirir bens e serviços comuns.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

No presente capítulo realiza-se uma revisão com as principais teorias sobre a temática deste trabalho, sendo inicialmente tratado da licitação de uma forma geral, destacando-se onde ela se aplica e seus princípios. Em seguida serão abordadas as modalidades licitatórias. E logo após será detalhada a modalidade de licitação pregão, mencionando suas vantagens e desvantagens e ao final serão apresentados os possíveis rumos para as contratações públicas em relação ao pregão, mencionando-se os Projetos de Lei que tramitam no Congresso Nacional sobre o tema.

2.1 Licitação

A Constituição Federal de 1988, no artigo 37, inciso XXI, concedeu *status* de princípio constitucional à contratação pela Administração que deve ser através de Licitação, assegurando a igualdade de condições a todos os concorrentes.

Com o intuito de regulamentar o artigo 37, XXI da Constituição Federal a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 disciplinou o processo licitatório.

O artigo 6º, incisos XI e XII da referida Lei destacam os conceitos de Administração Pública e Administração, descrevendo que a Administração Pública é a administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo também as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas. Já Administração trata-se do órgão, da entidade ou da unidade administrativa pela qual a Administração Pública opera e atua concretamente.

Tendo em vista que a licitação ocorre no âmbito da Administração Pública, importante destacar o que a doutrina pátria ensina sobre o tema.

Na visão de Di Pietro (2013, p. 50) a Administração Pública também pode ser compreendida em sentido amplo ou em sentido restrito:

- a) em sentido amplo, a Administração Pública, **subjctivamente** considerada, compreende tanto os órgãos **governamentais**, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os **órgãos administrativos**, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém **objetivamente** considerada, a Administração Pública compreende a **função política**, que traça as diretrizes governamentais e a **função administrativa**, que as executa;
- b) em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política.

Carvalho Filho (2013) preconiza que existe um consenso entre os autores de que a expressão “administração pública” é de certo modo duvidosa, manifestando mais de um sentido, considerando dois aspectos: o extenso número de tarefas que o Estado se responsabiliza, assim como a grande quantidade de órgãos e agentes públicos que as executam. Assim sendo, no intuito de conceituar “administração pública”, utiliza-se da divisão nessas duas óticas, classificando-as em sentido objetivo e subjetivo.

Nesse diapasão, o sentido objetivo, que conforme o autor deve ser grafado com as iniciais minúsculas (administração pública) se materializa nas atividades desenvolvidas pelo Estado por seus órgãos e agentes, caracterizando a função administrativa, que abrange a prestação dos serviços públicos, sua organização interna e sua possível intervenção no campo privado, sempre com fito de ter como destinatário final dessa gestão a própria sociedade.

No sentido subjetivo, o mesmo autor Carvalho Filho (2013) sugere o uso da expressão “Administração Pública”, com letra maiúscula, para diferenciar da anterior, e explica que neste caso a expressão significa o conjunto de agentes, órgão e pessoas jurídicas que possuem a obrigação de executar a atividade administrativa. Neste contexto, explica que não se pode confundir a Administração Pública neste sentido com o Poder Executivo, que possui em grande parte a atribuição de gerir o dinheiro público exercendo na grande maioria das vezes a função administrativa, pois os demais poderes também acabam exercendo a função administrativa mesmo que não seja sua função precípua.

Outro importante conceito que também deve ser destacado é o de licitação, assim vale descrever o dito por Justen Filho (2005, p. 309):

A licitação é um procedimento administrativo disciplinado por lei e por um ato administrativo prévio, que determina critérios objetivos de seleção da proposta de contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, conduzido por um órgão dotado de competência específica.

Na lição de Mello (2006, p. 502):

Licitação – em suma síntese – é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados e com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Estriba-se na idéia de competição, a ser travada isonomicamente entre os que preencham os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem assumir.

A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 institui normas para licitações e contratos da Administração Pública, sendo que o artigo 3º da referida Lei, traz os princípios aplicáveis às

licitações, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, publicidade, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo.

Importante destacar as principais características dos princípios acima descritos, iniciando-se pelo Princípio da Legalidade.

Segundo Carvalho Filho (2013, p. 243/244):

O princípio da legalidade é talvez o princípio basilar de toda a atividade administrativa. Significa que o administrador não pode fazer prevalecer sua vontade pessoal; sua atuação tem que se cingir ao que a lei impõe. Essa limitação do administrador é que, em última instância, garante os indivíduos contra abusos de conduta e desvios de objetivos.

No campo das licitações, o princípio da legalidade impõe, principalmente, que o administrador observe as regras que a lei traçou para o procedimento. É a aplicação do *devido processo legal*, segundo o qual se exige que a Administração escolha a modalidade certa; que seja bem clara quanto aos critérios seletivos; que só deixe realizar a licitação nos casos permitidos na lei; que verifique com cuidado, os requisitos de habilitação dos candidatos, e enfim, que se disponha a alcançar os objetivos colimados, seguindo os passos dos mandamentos legais.

Assim sendo, o princípio da legalidade aplicado às licitações determina que o administrador siga todas as regras estabelecidas nas leis que rege a matéria.

Importante princípio aplicável nas licitações é o da moralidade que impõe ao administrador que suas condutas sejam baseadas em conceitos éticos. Já o da impessoalidade determina que a Administração dispense o mesmo tratamento a todos os administrados que estão em situação jurídica equivalente. Assim, os princípios da moralidade e da impessoalidade guardam relação entre si.

Nesse diapasão, para o conhecimento do princípio da moralidade aplicado às licitações vale trazer à baila os ensinamentos de Justen Filho (2016, p. 114/115):

É vedado ao administrador superpor um interesse particular (próprio ou de terceiro) ao interesse coletivo. Diante de conflito de interesses, o administrador deve sempre agir com lealdade para com o interesse coletivo. A moralidade acarreta impossibilidade de vantagens pessoais serem extraídas pelo administrador. Por igual, estão proibidas vantagens ou prejuízos decorrentes de preferências pessoais dos titulares de funções públicas. Mesmo que não retirem, direta ou indiretamente, qualquer benefício, os administradores praticam atos inválidos quando interferem no destino da licitação para beneficiar ou prejudicar concorrente.

O princípio da moralidade também se refere à conduta dos próprios participantes da licitação. A disputa deve ser honesta entre eles. Devem guardar postura moralmente correta perante os demais competidores e a Administração. A imoralidade de sua conduta acarretará seu afastamento e, eventualmente, a invalidação do procedimento. Por isso, é necessária a própria disputa. Havendo conluio ou composição entre os licitantes, estará frustrado o princípio da moralidade. Deverá invalidar-se o certame, punindo-se os responsáveis.

Assim sendo, tanto o administrador como o administrado devem seguir o princípio da moralidade inclusive quando se trata de licitações públicas, nunca atuando em benefício próprio e sempre buscando o bem comum.

Com relação ao princípio da impessoalidade aplicado às licitações insta consignar o que Justen Filho (2016, p. 113) ensina:

A impessoalidade versa sobre a proibição de preferências ou aversões da autoridade julgadora no tocante à identidade ou às características pessoais dos participantes da licitação. A conclusão do certame não pode ser fundamentada em características pessoais dos licitantes, salvo se estas tenham sido elencadas na lei ou no ato convocatório como causa jurídica para um certo resultado.

Neste diapasão, deve haver também tratamento impessoal nas licitações, não privilegiando alguém apenas por suas características pessoais.

Importante destacar que o princípio da igualdade está previsto no artigo 5º da Constituição Federal de 1988, e determina que deve haver por parte da Administração tratamento idêntico a todos os administrados que se encontrem na mesma situação jurídica. Assim sendo, os iguais devem ser tratados de forma igual, bem como os diferentes devem ser tratados de forma diferente.

Na esfera das licitações a Constituição Federal também disciplinou que é assegurado igualdade de condições a todos os concorrentes (conforme disposto no artigo 37, XXI, CF/88).

O caso de tratamento diferenciado para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte nas licitações, previsto na Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, é um exemplo de tratar de forma diferente os diferentes, assim aplicando no âmbito das licitações o princípio da igualdade ou isonomia.

Sobre o tratamento diferenciado vale destacar a Orientação Normativa da Advocacia Geral da União (AGU) nº 07/2009, que prevê: “O tratamento favorecido de que tratam os artigos 43 a 45 da Lei Complementar nº 123, de 2006, deverá ser concedido às microempresas e empresas de pequeno porte independentemente de previsão editalícia”.

Para que a licitação seja considerada válida deve haver ampla divulgação da sua existência, buscando desta forma a participação do maior número de interessados possíveis e para o conhecimento da sociedade, com fito de evitar nulidade do procedimento licitatório que não observar essa regra. No caso trata-se da aplicação do princípio da publicidade nas licitações públicas.

Quanto ao princípio da probidade administrativa vale destacar que o significado de Probidade tem relação com honestidade, boa-fé, moralidade, assim devendo ocorrer também a probidade por parte da Administração.

No contexto da licitação, segundo Carvalho Filho (2013, p. 245/246.):

Exige o princípio que o administrador atue com honestidade para com os licitantes, e sobretudo para com a própria Administração, e, evidentemente, concorra para que sua atividade esteja de fato voltada para o interesse administrativo, que é o de promover a seleção mais acertada possível.

Se ao contrário, a improbidade frustra o objetivo da licitação, o responsável pela distorção deve sofrer a aplicação das sanções civis, penais e administrativas cabíveis.

Assim, nas licitações também deve haver atuação com honestidade tanto por parte da Administração pública como por parte dos licitantes.

No tocante ao que preconiza o princípio da vinculação ao instrumento convocatório este diz respeito ao fato de que a regra disciplinada no instrumento convocatório é de observância obrigatória tanto pela Administração quanto pelo licitante.

Também ensina o festejado jurista Carvalho Filho (2013, p. 246) que:

O princípio da vinculação tem extrema importância. Por ele, evita-se a alteração de critérios de julgamento, além de dar a certeza aos interessados do que pretende a Administração. E se evita, finalmente, qualquer brecha que provoque violação à moralidade administrativa, à impessoalidade e à probidade administrativa.

Se o instrumento de convocação, normalmente o edital, tiver falha, pode ser corrigido, desde que ainda oportunamente, mas os licitantes deverão ter conhecimento da alteração e a possibilidade de se amoldarem a ela.

Vedado à Administração e aos licitantes é o descumprimento das regras de convocação, deixando de considerar o que nele se exige, como, de resto, impõe o art. 48, I, do Estatuto.

Então o princípio da vinculação ao instrumento convocatório traz segurança jurídica nas relações entre a Administração e o licitante uma vez que sendo usados critérios objetivos no instrumento convocatório, que deve prever todos os procedimentos da licitação, não dando margem a discussões e evitando-se desta forma favorecimentos pessoais.

Com relação ao importante princípio do julgamento objetivo vale trazer à baila os preceitos de Carvalho Filho (2013, p. 246/247), a saber:

O princípio do julgamento objetivo é corolário do princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Consiste em que os critérios e fatores seletivos previstos no edital devem ser adotados inafastavelmente para o julgamento, evitando-se, assim, qualquer surpresa para os participantes da competição. Nesse sentido, é incontestável o art. 45 do Estatuto.

Quis o legislador, na instituição do princípio, destacar subjetivismos e personalismo. E isso não apenas no julgamento final, mas também em todas as fases onde exista espécie de julgamento, de escolha, de modo que os atos da Administração jamais possam ser ditados por gosto pessoal ou favorecimento.

Se no edital foi previsto o critério de menor preço, não pode ser escolhida a proposta de melhor técnica; se foi fixado o de melhor técnica, não se pode selecionar simplesmente a de menor preço, e assim sucessivamente. Incide a objetividade até mesmo quando houver empate entre duas ou mais propostas: o desempate dar-se-á por meio de sorteio (art. 45, § 2º, do Estatuto).

Assim, nota-se também a importância do princípio do julgamento objetivo, uma vez que havendo previsão no instrumento convocatório do procedimento a ser adotado no julgamento, o licitante disputará a contratação pública sabendo como serão as fases licitatórias com relação ao julgamento dos licitantes, assim não vai se surpreender com regras novas posteriores à publicação do edital.

De grande valia também é o estudo das modalidades licitatórias prevista no ordenamento jurídico pátrio. O que será feito a seguir.

2.2 Modalidades Licitatórias

A Carta Constitucional reservou à União a competência legislativa para editar normas gerais sobre licitações, que uniformizou os processos em todo país estabelecendo procedimentos obrigatórios para a licitação, cujas modalidades se caracterizaram a princípio pela “concorrência”, “tomada de preços”, “convite”, “leilão” e “concurso”, que estão definidas no artigo 22 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

As modalidades criadas pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 não tinham a celeridade necessária ao deslinde da Licitação, uma vez que traziam resíduos da administração burocrática. Neste cenário, foi instituída a nova modalidade licitatória: o Pregão, através da Medida Provisória nº 2.026, de 04 de maio de 2000, que inicialmente era apenas para a União. Após diversas reedições da Medida Provisória acima referida, foi aprovada a Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que disciplinou o Pregão, estendendo-o também aos Estados e Municípios.

Diante das modalidades licitatórias mencionadas, importante destacar as principais características de cada uma delas.

A concorrência “é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto.” (conforme artigo 22, § 1º da Lei Federal nº 8.666/93), e é a modalidade com procedimento mais complexo, possuindo consequentemente os maiores prazos (conforme artigo 22, § 2º, I, “b” e II, “a” da Lei Federal nº 8.666/93), e por ser mais abrangente pode ser utilizada quando também se enquadram os requisitos das modalidades licitatórias tomada de preços ou convite (conforme artigo 23, § 4º da Lei Federal nº 8.666/93).

A concorrência em regra é aplicada para obras e serviços de engenharia que superem o valor de R\$ 3.300.000,00 (três milhões e trezentos mil reais), ou para os demais objetos

(compras e serviços), quando acima de R\$ 1.430.000,00 (um milhão, quatrocentos e trinta mil reais), conforme dispõe o artigo 1º, I, “c” e II, “c” Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018.

Classifica-se a modalidade de licitação de acordo com a abrangência do certame, ou seja, a concorrência pode ser nacional, quando realizada tão somente para empresas nacionais e dentro do território brasileiro, ou internacional, em que se admite a participação de empresas estrangeiras (conforme art. 23, §3º da Lei Federal nº 8.666/93).

Os recursos da concorrência estão previstos no artigo 109 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e o prazo para sua interposição é de cinco dias úteis.

Passa-se a análise da próxima modalidade licitatória, no caso a Tomada de Preço.

A tomada de preços “é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação.” (conforme artigo 22, § 1º da Lei Federal nº 8.666/93).

A tomada de preços difere das outras modalidades, essencialmente, no que diz respeito à necessidade de cadastramento prévio dos interessados, bem como do valor que no caso de obras e serviços de engenharia ocorre no valor de até R\$ 3.300.000,00 - três milhões e trezentos mil reais e no caso de compras e serviços de até R\$ 1.430.000,00 - um milhão, quatrocentos e trinta mil reais, conforme dispõe o artigo 1º, I, “b” e II, “b” Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018.

Com relação à Tomada de Preço vale consignar os ensinamentos de Justen Filho (2016, p. 113), a saber:

A finalidade da tomada de preços é tornar a licitação mais sumária e rápida. O prévio cadastramento corresponde à fase de habilitação. No cadastramento, a habilitação é antecipada para um momento anterior ao início da licitação. Os requisitos de idoneidade e de capacitação, em vez de serem examinados no curso da licitação e com efeitos para o caso concreto, são apurados previamente, com efeitos gerais. A Administração, independentemente de uma licitação específica, examina se estão presentes os pressupostos de idoneidade necessários a que uma pessoa contrate com ela. A aprovação corresponde ao cadastramento do interessado. No momento posterior, quando deliberar a realização da licitação na modalidade de tomada de preços, a Administração não necessita promover uma fase de habilitação específica. A licitação seria mais sumária e rápida, porque as atividades correspondentes a uma das fases já teria sido esgotada previamente.

Nota-se, portanto, a importância do cadastramento prévio, uma vez que uma das fases da licitação (no caso a habilitação) é feita antes do início da licitação, o que faz com que a licitação se torne mais célere.

Assim sendo em regra a Tomada de Preço se dá para os licitantes cadastrados, no entanto, admite exceção no caso de outros que atendam a todas as condições exigidas para

cadastroamento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, conforme disposto no artigo 22, §2º da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

Os recursos da Tomada de Preço estão previstos no artigo 109 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e o prazo é de cinco dias úteis.

Outra modalidade licitatória existente é o Convite que conforme artigo 22, § 1º da Lei Federal nº 8.666/93 conceitua-se como sendo:

[...] a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual 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.

O convite é para obras e serviços de engenharia de até R\$ 330.000,00 (trezentos e trinta mil reais) e para os demais objetos de até R\$ 176.000,00 (cento e setenta e seis mil reais), conforme dispõe o artigo 1º, I, “a” e II, “a” Decreto nº 9.412, de 18 de junho de 2018.

O convite é a forma mais simples de licitação, sendo escolhida em razão de contratação de pequeno vulto e pela rapidez de sua implementação, uma vez que comporta menor formalismo.

O responsável pela licitação do Poder Público contratante deve em regra convidar, no mínimo, três interessados. Há uma exceção prevista no artigo 22, § 7º da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, acerca do mínimo obrigatório de convidados, no caso de haver limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, sendo impossível a obtenção do número mínimo de licitantes, neste caso deverá tal fato ser devidamente justificadas no processo, sob pena de repetição do convite.

O instrumento convocatório nas demais modalidades licitatórias é o edital, no entanto, na modalidade licitatória “Convite” o instrumento convocatório é a “carta convite” que é enviada a cada convidado.

Ainda existindo mais de 3 (três) possíveis interessados, a cada novo convite, realizado para objeto idêntico ou assemelhado, é obrigatório o convite a, no mínimo, mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações, conforme dispõe o artigo 22, §6º da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

A publicidade se dará no caso do Convite por afixação, em local apropriado (por exemplo no átrio), de 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.

Os recursos do Convite estão previstos no artigo 109, §6º da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e o prazo é de dois dias úteis.

No que pese haver vedação expressa no artigo 22, §8º da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993 sobre a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação destas, foi criada nova modalidade licitatória o pregão, conforme anteriormente mencionado, que foi admitido pelo legislador.

O Pregão foi instituído, de forma opcional, para aquisição de bens e serviços comuns, sendo um aperfeiçoamento das modalidades de licitações existentes, ele funciona como um leilão inverso, no qual a licitante oferta lances para baixo, propiciando a melhor oferta para a contratação, e para a sua adoção não há limites de valores.

A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e 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.

Para o pregão será aplicado subsidiariamente a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Conforme já mencionado acima, o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal estabelece a obrigatoriedade de realização de procedimento licitatório para contratações feitas pelo Poder Público. No entanto, o próprio dispositivo reconhece a existência de exceções à regra, ao efetuar a ressalva dos casos especificados na legislação, quais sejam a dispensa e a inexigibilidade de licitação. Assim sendo, mister destacar tais institutos.

No caso de compras e serviços cujo valor for abaixo de R\$ 17.600,00 (dezesete mil e seiscentos) ou obras e serviços de engenharia abaixo de R\$ 33.000,00 (trinta e três mil reais) é dispensável a realização de licitação. Existem outras hipóteses legais de dispensa, bem como a possibilidade de contratação por inexigibilidade.

Acerca da inexigibilidade de licitação, o artigo 25 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 arrolou alguns exemplos de inviabilidade de competição.

Após a análise dos princípios e das modalidades de licitação importante se faz o estudo mais detalhado da modalidade pregão.

2.3 Pregão: vantagens e desvantagens

Antes de adentrar propriamente nas vantagens e desvantagens do pregão, vale mencionar às peculiaridades próprias desta modalidade.

Sobre tal modalidade vale consignar o que preceitua Tolosa Filho (2009, p. 5):

A licitação na modalidade de pregão destina-se à contratação de bens e serviços comuns, assim considerados aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, com a simples utilização de especificações usuais no mercado, observada a normatização técnica estabelecida pela ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas, em face do disposto na Lei nº 4.150, de novembro de 1962.

O jurista citado acima conclui ainda que:

O pregão, portanto, poderá ser utilizado para contratação de bens ou serviços, sempre que a administração tiver condições de definir objetivamente no edital, mediante a utilização de especificações usuais no mercado, os padrões de desempenho e de qualidade de forma clara e precisa.

O §2º do art. 1º da Medida Provisória nº 2.026/00 remetia à caracterização e à especificação dos bens e serviços de natureza comum à edição de regulamento. O Decreto nº 3.555/00 aprovou o anexo II, que estabelece a classificação de bens e serviços comuns, tendo sido alterado pelos Decretos nº 3.693, de 20 de dezembro de 2000, e 3.784, de 6 de abril de 2001.

A classificação estabelecida pelo Decreto nº 3.555/00, com as alterações promovidas pelos Decretos já invocados, pode ser modificada quando da regulamentação do pregão nos demais entes da Federação. (TOLOSA FILHO, 2009, p. 7).

Também vale trazer à baila como Fernandes (2005, p. 455) conceitua o pregão:

O pregão pode ser conceituado como o procedimento administrativo através do qual a Administração Pública seleciona o prestador de serviço ou o fornecedor, com intuito de adquirir objeto comum no mercado, possibilitando aos licitantes, em sessão pública diminuir o valor da proposta por meio de lances verbais e sucessivos, garantindo a isonomia.

Em suma o pregão é a modalidade licitatória usada para aquisição de bens e serviços comuns que possibilita a proposta mais vantajosa através de lances sucessivos e decrescentes.

Superado o conceito do pregão vale trazer à baila que a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que em seu artigo 1º, parágrafo único, conceitua “bens e serviços comuns” como sendo “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”, mas a Jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2.220/2008 Plenário) já analisou se o caso era de bem ou serviço comum e entendeu que:

A definição do que sejam bens e serviços como comuns e, portanto, passíveis de serem licitados mediante pregão, tem sido objeto de acalorada discussão entre os responsáveis pelas aquisições efetuadas com recursos públicos, bem assim entre as diversas instâncias de controle, desde a entrada em vigor da Lei no 10.520, de 2002. A jurisprudência deste Tribunal vem se consolidando no sentido da adoção de pregão para a contratação de alguns serviços de tecnologia da informação, uma vez que muitos dos serviços dessa área, ainda que complexos, atendem ao conceito de ‘serviço comum’, ou seja, apresentam padrões de desempenho e qualidade que podem ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado, consoante expressa definição legal.

Assim, nota-se que no que pese a lei tentar conceituar o que vem a ser “bens e serviços comuns” a aplicação na prática do texto legal acaba tendo que ser definida caso a caso muitas vezes, como o caso de alguns serviços da tecnologia da informação conforme descrito no acórdão.

Além disso, importante também se faz o aprofundamento das demais características do Pregão, iniciando-se pela questão dos princípios aplicáveis a tal modalidade licitatória.

O Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, que “aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns” em seu Anexo I, artigo 4º prevê que a licitação na modalidade de pregão fica condicionada aos princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, bem assim aos princípios correlatos da celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objetiva das propostas.

O jurista Tolosa Filho (2009, p. 17) assim entende:

O texto invocado, constante do Regulamento, procura inovar ao instruir os “princípios correlatos da celeridade, finalidade, razoabilidade, proporcionalidade, competitividade, justo preço, seletividade e comparação objetiva das propostas”.

Não nos parece adequado e juridicamente correto, classificar na categoria de princípio – que é uma regra de cumprimento obrigatório – a celeridade, a razoabilidade, a finalidade e a proporcionalidade.

A razoabilidade, a finalidade e a proporcionalidade devem estar enquadradas na categoria de “requisitos do ato administrativo”, também de cumprimento obrigatório, enquanto a celeridade pode ser alcançada através do princípio da eficiência, desde que não atrepe os demais princípios encartados no *caput* do art. 37 da Constituição Federal e não fira o direito de ampla defesa, igualmente de natureza constitucional.

A competitividade, o justo preço, a seletividade e a comparação objetiva das propostas não são princípios licitatórios e do julgamento objetivo. Essas normas de procedimento decorrem do esculpido pelo inciso XXI do art. 37da Constituição da República,

Portanto, observa-se que há questionamento doutrinário a respeito dos princípios previstos especificamente para o pregão, mas é certo que o *status* de princípio foi assim definido pelo legislador, devendo ter uma razão de ser.

Outro princípio mencionado pela doutrina como sendo um dos parcialmente aplicados no pregão é o princípio da oralidade. Carvalho Filho (2013) ensina que enquanto nas modalidades de licitação tradicional a manifestação dos licitantes ocorre de forma escrita, na

modalidade pregão a vontade dos proponentes poderá se manifestar de forma oral, na sessão pública em que ocorrem os lances.

Carvalho Filho (2013, p. 306/307) descreve que:

[...] As propostas e lances são hipóteses diversas, pois a proposta se traduz na oferta apresentada pelo licitante, no caso dos lances há ofertas sucessivas e progressivas, sendo apresentada uma depois da outra, e os valores são progressivamente decrescentes, chegando-se assim ao preço mínimo para a compra ou serviço.

Conforme já explanado anteriormente o pregão é uma nova modalidade licitatória, que foi introduzida pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e trata-se de um aperfeiçoamento das modalidades de licitações existentes, e funciona como um leilão inverso, no qual o licitante oferta lances para baixo, propiciando a melhor oferta para a contratação pública.

Insta destacar também, que as demais modalidades licitatórias previstas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 estão, em regra, condicionadas ao valor do objeto da licitação e não é o que ocorre com o pregão, que é para os casos de aquisição de bens e serviços comuns independentemente do valor.

Vale salientar aos pleiteantes que estão presentes no pregão, qual é a importância de cada um deles no desempenho da função realizada pelos agentes públicos envolvidos no procedimento licitatório.

Cada agente público tem atribuições e responsabilidades no desenvolvimento do pregão, pelas quais pode ser penalizado perante a lei em caso de descumprimento dos procedimentos que não estejam concernentes à legalidade dos atos.

A autoridade competente é responsável por designar (de acordo com as atribuições previstas no regimento ou estatuto do órgão ou da entidade), a abertura de licitação; designar o pregoeiro e os componentes da equipe de apoio; decidir os recursos contra atos do pregoeiro; homologar o resultado da licitação e promover a celebração do contrato (conforme disposto no artigo 7º da Lei do Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000), ratificando todos os procedimentos realizados pelo Pregoeiro e Equipe de Apoio e é responsável como ordenador de despesa para realização ou não de compra ou contratação de serviço.

O pregoeiro deve ter realizado capacitação específica para exercer a atribuição. E possui as atribuições previstas no artigo 9º do Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000, sendo as seguintes:

- O credenciamento dos interessados;

- O recebimento dos envelopes das propostas de preços e da documentação de habilitação;
- A abertura dos envelopes das propostas de preços, o seu exame e a classificação dos proponentes;
- A condução dos procedimentos relativos aos lances e à escolha da proposta ou do lance de menor preço; a adjudicação da proposta de menor preço; a elaboração de ata;
- A condução dos trabalhos da equipe de apoio; o recebimento, o exame e a decisão sobre recursos; e o encaminhamento do processo devidamente instruído, após a adjudicação, à autoridade superior, visando à homologação e a contratação.

O pregoeiro é fundamental para a condução do certame, pois é responsável por operar o pregão, tomar as decisões, deve seguir a lei sobre o tema e o edital do pregão.

A Equipe de apoio ao pregão é designada pela autoridade competente, dentre os servidores da Administração Pública que promove a licitação.

O inciso IV do artigo 3º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, descreve atribuições da equipe de apoio, conforme segue: “[...] 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”.

Segundo Tolosa Filho (2009, p.24) “tanto o pregoeiro com a equipe de apoio devem ser designados por ato formal do dirigente da Administração Pública contratante, recaindo a escolha entre os servidores do órgão realizador do certame”.

Licitante é o interessado em contratar com a Administração Pública que irá durante o certame comprovar possuir idoneidade técnica, econômico-financeira, jurídica e fiscal.

Também, mister se faz a análise do procedimento adotado nas modalidades licitatórias existentes na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 e a relação desse procedimento com o adotado no pregão.

O procedimento da concorrência, segundo Zanella (2013) é composto de cinco fases, sendo elas: edital, habilitação, classificação, homologação e adjudicação.

Com relação ao pregão, o procedimento da licitação se dá conforme será descrito abaixo.

No pregão também existe o edital como ato inicial, e no dia da sessão pública (no caso do pregão presencial) o pregoeiro realiza o credenciamento dos interessados e a disputa pelo fornecimento é feita na referida sessão, através de propostas e lances, no intuito de classificar

e habilitar o licitante que ofertou a melhor proposta, ou seja, de menor valor. A inovação trazida por essa modalidade se dá pela inversão das fases (de habilitação e classificação), e no caso somente há verificação da documentação do licitante que tenha apresentado a menor proposta na sessão pública. Outrossim, mister ressaltar as seguintes novidades: possibilita negociação de valores através dos lances e ao final deles, desburocratização, fase habilitatória mais simples, recursos e seus prazos reduzidos, transparência, aumento das oportunidades de participação, aproveitamento das novas tecnologias. (SANTOS, 2014)

Com relação às características do Pregão destacam-se os ensinamentos de Fernandes (2005, p. 455):

O pregão apresenta as seguintes características:

- a) Limitação do uso a compras e serviços comuns;
- b) Possibilidade de o licitante reduzir o valor da proposta durante a sessão;
- c) Inversão das fases de julgamento da habilitação e da proposta; e
- d) Redução dos recursos a apenas um, que deve ser apresentado no final do certame.

Com as características do pregão, tais como: possibilidade de o licitante reduzir o valor da proposta e redução de recursos a apenas um, nota-se aparentemente que ele mais é mais célere e eficaz, e é o que será desvendado no presente estudo.

A seguir serão apresentados os tipos de pregão.

Insta consignar os ensinamentos de Carvalho Filho (2013, p. 307):

[...] Conforme já antecipamos, são duas as modalidades de pregão: o pregão presencial (ou comum) e o pregão eletrônico. O primeiro se caracteriza pela presença, em ambiente físico, de agentes da Administração (como, v.g., o pregoeiro) e dos interessados em determinadas etapas do procedimento. O segundo é o que se processa, em ambiente virtual, por meio da tecnologia da informação (Internet).

Assim, o Pregão pode ser presencial ou eletrônico, sendo que no presencial os participantes estão fisicamente presente na sessão e o eletrônico se processa por meio virtual, sem a presença física.

Conforme Souza e Castro (2012 *apud* Reis, 2008) o pregão eletrônico, se diferencia do presencial no que segue: o credenciamento dos licitantes é feito antes da sessão, uma vez que o participante deve estar cadastrado junto ao órgão responsável pelo sistema a ser utilizado na Internet; todos os atos da licitação serão realizados por meio eletrônico, e o sistema operacional é escolhido pelo órgão que vai realizar a licitação e detalhado no edital. Há também o tempo randômico no pregão eletrônico, que possui dois momentos na fase de lances. No início o pregoeiro controla o tempo de lance para cada lote, e após o encerramento se inicia o chamado de tempo randômico, que é controlado pelo sistema, podendo chegar a

um máximo de tempo pré-estabelecido. E ao final são adotados os mesmos trâmites do pregão presencial, uma vez que após o encerramento dos lances, as empresas que deram o menor preço encaminharão a documentação de habilitação para a Administração licitante, que irá analisar e em caso de regularidade a declarará como vencedora, sendo gerado ata através do sistema, e posteriormente o processo é encaminhado para a autoridade competente para esta homologar o certame também de forma *on line*.

No pregão presencial os licitantes devem estar presentes fisicamente na sessão em que os procedimentos são realizados para poderem dar lances, ou poderão mandar pelo correio uma proposta que ficará engessada sem alteração no valor durante a sessão pública.

O artigo 2º do Anexo I do Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000 descreve que “pregão é a modalidade de licitação em que a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns é feita em sessão pública, por meio de propostas de preços escritas e lances verbais”.

Nesta modalidade de licitação o julgamento das propostas antecede à fase de habilitação, permitindo, assim, que os licitantes presentes na sessão renovem suas propostas oralmente.

As principais características que diferenciam o pregão presencial das outras modalidades de licitação são as seguintes: a) concentração dos atos em sessão única; b) após a análise das propostas, iniciam-se as fases de lances verbais pelos licitantes, que não existe nas demais modalidades, uma vez que as propostas são apresentadas, sem oportunidade de reduzir o valor durante o processo de licitação; c) admite apenas o tipo menor preço, sendo que as demais modalidades admitem também o tipo de licitação melhor técnica e preço; e d) a fase de habilitação é posterior à classificação das propostas, sendo aberto o envelope inicialmente apenas do licitante que ofertou o menor preço.

O pregão na forma eletrônica é regulamentado, em nível da União, pelo Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005 que determina que nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica, salvo nos casos de comprovada inviabilidade, a ser justificada pela autoridade competente (conforme art. 4º).

Já o Decreto nº 5.504 de 05.08.05 exige a 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.

O Tribunal de Contas da União (Acórdão nº 1.099/2010, do Plenário do TCU) não admite que os órgãos e entidades da Administração Pública Federal submetidos ao Decreto nº

5.450/05, não adotem o pregão eletrônico e sim o presencial justificando que há necessidade de a proposta ser apresentada acompanhada com plantas, croquis e inúmeras outras informações e documentos. Pelo contrário, somente a impossibilidade de uso ou o comprovado prejuízo decorrente do uso de recursos de tecnologia da informação, revela-se capaz para o Tribunal de Contas da União (TCU) de afastar o pregão eletrônico.

Então, conforme já mencionado a grande diferença entre o pregão presencial e o eletrônico está na forma que se processa a sessão, uma vez que o presencial se desenvolve em sessão pública com a presença dos licitantes e do pregoeiro e equipe de apoio e no eletrônico apenas o pregoeiro conduz a sessão a distância e os lances se dão de forma virtual (TOLOSA FILHO, 2009, p. 79/80).

Em nível estadual, distrital e municipal o pregão deve ser regulamentado com normas próprias, obedecendo as leis federais pertinentes ao assunto, tendo em vista ser de competência da União instituir normas gerais sobre o tema.

O estudo se dará com foco no pregão presencial, que possui duas fases: a fase interna ou preparatória e a fase externa e segundo Nunes (2007, p.40):

A fase interna ou preparatória do pregão presencial acontece antes da abertura do processo licitatório pela autoridade competente e deve conter: a justificativa da necessidade da compra/contratação; a definição do objeto a ser licitado; a definição das exigências para a habilitação dos licitantes; a definição dos critérios de aceitação das propostas; a definição das sanções por inadimplemento; a definição das cláusulas que comporão o contrato; o orçamento detalhado do bem ou serviço a ser licitado; a designação do pregoeiro e da equipe de apoio e a elaboração do edital.

Com relação ao pregoeiro e sua equipe de apoio, à autoridade competente indicará dentre os servidores da administração, tanto o pregoeiro – que se responsabilizará por conduzir o pregão – como a respectiva equipe de apoio, que irá ajudar no recebimento das propostas, avaliando a sua aceitabilidade e analisando os documentos da habilitação. (BRANDÃO, 2005)

No edital deverão constar: a legislação aplicada; o objeto da licitação; as regras para recebimento e abertura dos envelopes; as exigências de habilitação; os critérios de aceitação das propostas; as sanções por inadimplemento; as cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento; local, dia e hora da realização do pregão; e as formas de comunicação das decisões do pregoeiro, etc. (NUNES, 2007, p.40).

A fase externa do pregão presencial inicia-se com a publicação do edital, sendo obrigatória a publicação de aviso em Diário Oficial do ente federado ou, não existindo, em jornal de circulação local e faculta a publicação por meios eletrônicos e conforme o vulto da

licitação, em jornal de grande circulação, conforme dispõe o artigo 4º, § 1º, Lei nº 10.520 de 17 de julho de 2002.

O edital conterá a data, o horário e o local da sessão pública, onde os interessados apresentarão declaração, dando ciência de que cumprem plenamente os requisitos de habilitação.

Ainda após a entrega da declaração os licitantes entregarão os envelopes contendo as propostas e a documentação exigida pelo edital.

Em seguida o pregoeiro selecionará a proposta de menor valor e as propostas com preços até dez por cento superiores àquela, sendo que, em regra somente esses licitantes poderão fazer novos lances verbais e sucessivos. Caso não haja nenhum licitante com proposta até dez por cento superior à menor proposta poderá concorrer nos lances os autores das melhores propostas, até o máximo de três.

Os lances serão feitos pelos licitantes na ordem decrescente dos preços ofertados, até a proclamação do vencedor.

Encerrada a fase de lances verbais e sucessivos, o pregoeiro verificará se a proposta classificada em primeiro lugar atende aos requisitos do edital quanto ao objeto e valor, e decidirá motivadamente a respeito de sua aceitabilidade.

Serão levados em consideração para o julgamento e classificação das propostas, os seguintes critérios: menor preço, prazo para fornecimento, especificações técnicas e parâmetros mínimos de desempenho e qualidade.

Caso a proposta seja válida, será aberto o envelope do licitante que deu a melhor proposta, e se este atender as exigências contidas do edital será declarado como licitante vencedor. No entanto, se não atender às exigências do edital, será aberto o envelope do licitante que propôs a segunda melhor proposta, e assim sucessivamente, até que um dos licitantes atenda às exigências do edital e possa ser declarado vencedor.

Em seguida, o pregoeiro irá declarar o vencedor, adjudicando o objeto do certame, cabendo recurso dessa decisão que deverá ser imediato, sob pena de preclusão. Se acolhido o recurso, serão aproveitados os demais atos que não contenham vícios. Não havendo recurso ou sendo eles improcedentes, a autoridade competente fará a adjudicação do objeto licitado ao licitante vencedor. E ainda depois da adjudicação será feita a homologação do certame pela autoridade competente, e em seguida o adjudicatário, conforme o prazo previsto no edital será convocado para assinar o contrato (NUNES, 2007, p. 41/42).

Terminada a abordagem das características do pregão, importante se faz o estudo da competência para legislar sobre a matéria licitação, o que será feito a seguir, iniciando-se com

a questão de o Estado brasileiro ter adotado a forma federativa de Estado, onde há a descentralização política do Poder, desde que mantida a autonomia entre os entes federados.

A Constituição Federal balizou as competências dos entes federativos repartindo-as no Título III que trata da Organização do Estado.

O artigo 22 da Constituição Federal instituiu em seus incisos um rol de matéria em que compete à União legislar privativamente, mas que esta pode autorizar aos Estados que legislem, conforme disposto em seu parágrafo único.

O inciso XXVII, do art. 22 da Constituição Federal atribuiu competência privativa à União Federal para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação pública, todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Conforme anteriormente mencionado, no exercício da competência legislativa a União instituiu a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993).

Assim, as normas editadas pela União somente irão interferir nos certames públicos realizados pelos Estados e municípios quando possuírem caráter geral, sob pena de ofensa à autonomia destes entes, e, até ofensa ao princípio do federalismo.

Sobre o regulamento específico realizado pelos entes federados descreve o saudoso jurista Meireles (2006, p. 323) o que segue:

A Lei nº 10.520, de 17.7.2002, converteu a referida medida provisória em *norma geral*, determinando sua aplicação também aos Estados, Distrito Federal e Municípios, dispensando estas entidades federadas de editarem leis próprias sobre a matéria. Devem, entretanto, aprovar regulamentos específicos se quiserem utilizar-se dos serviços técnicos de apoio operacional das Bolsas de Mercadorias, com a utilização de recursos de tecnologia da informação (art. 2º, §2º).

O presente trabalho será focado em pregão municipal, uma vez que o estudo é a Prefeitura Municipal de Jumirim/SP e as Câmaras Municipais de Tietê/SP e Laranjal Paulista/SP, sendo feito aos pregoeiros questionamentos específicos que serão estudados no capítulo de discussão e resultados.

No tocante às vantagens do pregão importante destacar que o intuito dessa nova modalidade licitatória foi a desburocratização e a celeridade. Ainda, a modalidade pregão objetiva realizar processos de contratação em espaço de tempo menor e com economia considerável. Portanto, cada vez mais os membros da Federação tem interesse em utilizar o

pregão, em especial na modalidade presencial, por culminar em mais transparência, agilidade e economia para Administração Pública (XAVIER, 2015).

Destacam-se alguns pontos tais como: no caso da tomada de preço e concorrência o tempo mínimo entre o lançamento do edital é de quinze dias e a abertura das propostas e para o pregão esse prazo é de oito dias; no pregão há a inversão das fases de abertura de documentação e propostas, agilizando o tempo de análise de documentos; existe a fase de lances para que o valor seja o mais vantajoso para a administração pública.

Do mesmo modo, o pregão desburocratiza o processo de habilitação, coopera para a redução das despesas e traz uma maior celeridade nas aquisições pelo Poder Público e a sua novidade com o estabelecimento de competição mais acirrada beneficia a Administração Pública, os fornecedores e a sociedade que passa a exercer maior controle sobre as contratações realizadas pela Administração Pública. (MELO, 2012)

A criação do pregão quis aperfeiçoar o regime de licitações, proporcionando o aumento da competitividade, o que coopera com a desburocratização dos procedimentos de habilitação e as suas etapas, já que é mais ágil e busca o menor preço. Assim, a modalidade pregão contribui para a diminuição de gastos e proporciona celeridade às contratações (SOUZA, 2017).

Sobre as desvantagens pode ser destacado o fato de o pregão ser somente para bens e serviços comuns. A lei do pregão já mencionada anteriormente determina que apenas pode ser adquiridos bens e serviços denominados comuns no pregão. No entanto, a definição acarreta morosidade na decisão e faz com que o seu responsável tenha conhecimento específico do produto. Assim, em diversas situações a Administração Pública enfrenta grandes dificuldades por conta da necessidade de definir se o objeto contratado é um bem ou serviço comum, tanto que algumas contratações deixam de ser realizadas por pregão por conta da dúvida de que se trata de caso de pregão ou não, ou seja, se é trata-se de bem ou serviço comum. (SOUZA; CASTRO, 2012).

Sobre o pregão eletrônico destaca-se como desvantagem o descrito por Carneiro (2016, p. 36), a saber:

O uso constante de softwares pelos licitantes, que apesar de não ser proibido, nos termos da lei, causa grave dano à isonomia do certame, uma vez que os participantes que o utilizam possuem clara vantagem em detrimento dos demais. Nesse sentido, verifica-se o conluio de empresas do mesmo ramo na participação dos pregões eletrônicos, combinando propostas e “acordando” vencedores, o que frustra a competitividade do certame, consequentemente, superestimando os preços das contratações.

Nota-se que o autor faz críticas ao pregão eletrônico inclusive destacando casos de conluio entre empresas do mesmo ramo de participação.

Oliveira (2008, p. 44) em sua pesquisa sobre as modalidades de Licitações: Pregão Presencial X Pregão Eletrônico do Ponto de Vista dos Fornecedores da Grande Florianópolis identificou que oitenta por cento (80%) dos entrevistados disseram que o presencial é melhor dentre as duas modalidades e vinte por cento (20%) dos entrevistados disseram que o melhor era o eletrônico.

No capítulo próprio para análise dos resultados será feito um estudo mais aprofundado das vantagens ou desvantagens do pregão.

A Lei de Licitações e Contratos foi criada para regulamentar os contratos de empresas com a administração pública e impedir desvios e irregularidades no processo licitatório. A lei foi questionada por gestores sobre a burocracia e rigidez do processo licitatório, que não é capaz de impedir a corrupção. As contratações Públicas tem sido alvo de muitas críticas em especial devido ao cenário político que atualmente vive o nosso país, uma vez que diariamente há notícias de fraudes em licitação.

A norma relativa às licitações sofreu alterações ao longo do tempo, como a criação do Regime Diferenciado de Contratações (RDC) com a Lei 12.462, de 4 de agosto de 2011, criado para acelerar obras da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016, mas que posteriormente, outras leis estenderam as regras do Regime Diferenciado de Contratações (RDC) para obras e serviços do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Sistema Único de Saúde (SUS); serviços de mobilidade urbana; para a construção e reforma de presídios; ações ligadas à ciência, tecnologia e inovação; locação de bens; obras e serviços em aeroportos; e para obras no setor de educação.

Neste cenário foram apresentados diversos Projetos de Lei a fim de tentar melhorar a situação das contratações públicas, os quais serão abordados em seguida.

2.4 Projetos de Lei para alteração da Lei de Licitações

Quanto aos Projetos de Lei que tramitam no Congresso Nacional para a alteração da Lei de Licitações destaca-se o caso do Projeto de Lei nº 7.709/2007 (número que recebeu na Câmara dos Deputados), encaminhado ao Legislativo pelo Executivo, em que Tolosa Filho (2016), comenta que o referido Projeto poderia trazer modificações que tornariam as licitações mais ágeis e de acordo com a realidade atual que avançou principalmente na área da tecnologia de informações, com benefícios reais aos cofres públicos e aos licitantes.

Destaca ainda Tolosa Filho (2016) que não há mais possibilidade de se manter a estrutura atual representada pelas modalidades licitatórias tradicionais, menciona que apenas o pregão, o leilão e o concurso atendem o fim para a qual foram criados e que a proposta é abolir a tomada de preço e o convite, pois não possuem justificativa para existirem, podendo gerar controvérsias, dúvidas e contribuir com a formação de cartéis, causando inclusive prejuízos aos cofres públicos, e que a tomada de preço é a campeã de controvérsias em termos operacionais, mas que o convite é a modalidade de desconfiança dos órgãos de controle externo, uma vez que pode se tornar uma verdadeira ação entre amigos.

Ainda acrescenta Tolosa Filho (2016) que para garantir maior agilidade no processamento da contratação, atendendo assim aos princípios constitucionais da eficiência e da moralidade, o pregão comprovou ter maior celeridade no procedimento licitatório, havendo redução de custos, e que assim sua proposta consiste em permanecer no ordenamento jurídico as modalidades de licitação: I. Concorrência; II. Pregão; III. Leilão; IV. Concurso.

No caso da proposta apresentada por Tolosa Filho (2016) a concorrência seria a modalidade de licitação entre interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar demonstrarem ter os requisitos mínimos de qualificação determinados no edital, para a contratação de obras, serviços e bens que não sejam bens e serviços comuns de qualquer valor. Já o pregão seria a modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e bens comuns, sendo aqueles em que haja possibilidade de que os padrões de qualidade e desempenho sejam objetivamente definidos no edital, através de especificações usuais de mercado e que não possuam sofisticação técnica, sem limite de valor.

O Projeto de Lei nº 7.709/2007 foi arquivado ao final da legislatura em 26 de dezembro de 2014, mas importante destacar que ao comentar a referida proposição Tolosa Filho (2016) propôs interessantes alterações na legislação de licitações, em especial que o pregão fosse a modalidade de licitação não apenas para a aquisição de bens ou serviços comuns, sendo usado também para contratação de obras de natureza comum.

A alteração das regras de licitação está em debate na Câmara dos Deputados há quase tanto tempo quanto a própria Lei de Licitações (8.666/93), promulgada há quase 25 (vinte e cinco) anos. Uma proposta do Senado (Projeto de Lei nº 1292/95), atualmente com 211 (duzentos e onze) projetos apensados, está há 21 anos em análise na Casa.

Diante de tantos outros Projetos de Lei com a mesma finalidade, foi criada uma comissão especial na Câmara de Deputados no sentido de analisar as propostas estabelecidas no Projeto de Lei nº 6.814/2017 e anexos, de autoria do Senado, que institui normas para

licitações e contratos na administração pública, e é atualmente o mais recente Projeto de Lei que tem essa finalidade. (HERDY, 2018)

Se aprovada, a proposta revogará tanto a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, como a Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e outros normativos que tratem do assunto. Também, o novo código consolida em um só local, dispositivos que hoje estão dispersos em leis, decretos, instruções normativas e jurisprudência.

Sobre o Projeto de Lei nº 6.814/2017 (aprovado pelo Senado Federal - PLS 559/2013) destaca-se que a proposta vale para a administração direta e indireta da União, estados e municípios e a regra também é aplicada para ações administrativas do Legislativo e do Judiciário. Ainda o texto incorporou a regra geral de inversão das fases, iniciada com o pregão e seguida no Regime Diferenciado de Contratação (RDC). Com isso, o julgamento das propostas é anterior à habilitação, que só será feita em relação ao vencedor do processo. Pode ser admitida a inversão dessa regra por ato motivado.

A proposta detalha a fase preparatória da licitação, com planejamento obrigatório e detalhamento de considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que possam interferir na contratação, facilitando a atuação da administração nesta fase pois o gestor deverá explicitar a forma de estruturação do procedimento, relacionado ao regime de contratação, à modalidade de licitação, ao modo de disputa e ao critério de julgamento.

Os atos administrativos com algum erro menor também podem ser resolvidos no final do processo, como já prevê o Regime Diferenciado de Contratação (RDC). (MIRANDA, 2017)

Haverá no projeto a extinção da modalidade “tomada de preços”; extingue-se a denominação “Pregoeiro”, substituindo-a por “Agente de Licitação”; assim como, responsabiliza solidariamente a empresa ou prestador de serviços pelo dano causado ao erário na contratação direta indevida, por dispensa ou inexigibilidade de licitação, o que muito importante na atual conjuntura; também há a criação da modalidade “diálogo competitivo”, pela qual a Administração promove diálogos com licitantes previamente selecionados para desenvolver alternativas capazes de atender às suas necessidades; bem como possibilidade de os Tribunais de Contas determinarem a suspensão cautelar de processo licitatório uma vez e pelo prazo de trinta dias, sem prorrogação.

Ainda, vale destacar o Projeto de Lei nº 7.228/17, do dia 28 de março de 2017, de autoria do deputado Lúcio Vale - PR/PA e outros, que foi apensado ao Projeto de Lei nº 6.814/2017, que regulamenta o art. 37, XXI, da Constituição Federal, para instituir normas gerais voltadas à realização de licitações e à celebração de contratos no âmbito da União, dos

Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dá outras providências, que descreve em sua justificativa o seguinte.

Inicialmente destaca a dificuldade dos gestores para viabilizarem empreendimentos importantes, restando urgente a criação de alternativas legislativas. Também informa que no estudo realizado foi possível aprender com as experiências exitosas do pregão, com o Regime Diferenciado de Contratação (RDC) e a experiência internacional, assim sendo se pautar para obter linhas gerais sobre o que poderia ser uma norma geral de licitações e contratos ideal.

Posteriormente, ressalta a importância da reunião de todas as normas relativas às licitações e contratos públicos já editados, destacando a importância de elas serem compiladas e consolidadas em dois diplomas normativos. Uma lei geral de licitações e contratos e outra que disciplinasse apenas as contratações de empresas públicas e sociedades de economia mista (mencionando que esta última foi publicada recentemente, sendo a Lei nº 13.303, de 2016).

Importante destacar que também foi descrito na justificativa do projeto de lei que a Lei deve estimular “a gestão de contratações orientada por resultados, como indicam as diretrizes de eficiência e inovação, o menor formalismo do procedimento e a valorização de instrumentos como a contratação integrada, a remuneração variável, o contrato por eficiência, entre outros” (BRASIL).

A justificativa ainda afirma que é possível a utilização de licitações eletrônicas para a contratação de obras, informando que dados empíricos mostram que as licitações eletrônicas são tão efetivas quanto as presenciais, citando que o Departamento Nacional de Infraestruturas de Transportes (DNIT) experimentou duas grandes rodadas de licitações do programa CREMA (Conservação, Recuperação e Manutenção), sendo que a primeira foi levada a termo por concorrência em 2009, gerando contratos que se extinguiram em 2011. Já a segunda foi realizada em 2012 mediante pregão e os contratos se extinguiram em 2014. Tendo sido observado que no período não ocorreram alterações significativas no estado do pavimento, levando a crer que a qualidade do contrato não diz respeito à natureza do certame.

Ao ver do legislador as “Licitações eletrônicas, mesmo para obras, produzem resultados tão bons quanto às presenciais, com muito mais transparência e segurança para os gestores” (BRASIL). Afirmando que tal inovação, além da transparência que proporciona ao processo licitatório de forma geral, busca impedir gastos tais como: deslocamento dos licitantes e/ou comissões de Licitações para as cidades em que serão realizados os certames e acúmulo de papéis impressos.

Após mais de duas décadas da edição da Lei nº 8.666, de 1993, nota-se que a norma está desatualizada, criando dificuldades burocráticas e incentivos negativos aos gestores. A lei é essencialmente procedimental, perdendo o foco nos resultados.

A justificativa é finalizada no sentido de afirmar que diversas iniciativas de reforma não tiveram êxito em momentos diferentes, mas, os legisladores perceberam que a proposta, tendo sido baseada em estudos, pode marcar o início de uma pequena revolução nas contratações públicas, pedindo ao final sua aprovação. (BRASIL, 2017).

Os principais artigos do Projeto de Lei nº 7.228/2017 que se relacionam com o pregão, são:

Art. 5º Para os fins desta Lei, consideram-se:

III – Administração Pública: administração direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, abrangendo inclusive as entidades com personalidade jurídica de direito privado sob controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas; (...)

XL – pregão: modalidade de licitação para aquisição de bens, serviços e obras comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto; (...)

Art. 26. A concorrência e o **pregão** seguem rito comum, **adotando-se o segundo sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.**

§ 1º O pregão não se aplica às contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, de bens e serviços especiais, de obras e serviços especiais de engenharia e de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto.

§ 2º No caso de obras e serviços comuns de engenharia, o pregão somente poderá ser utilizado quando a contratação envolver valores inferiores a R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).

Art. 50. Regulamento disporá sobre a apresentação de propostas e lances, que poderá ser, isolada ou conjuntamente:

I –aberta, hipótese em que os licitantes apresentarão suas ofertas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes, conforme o critério de julgamento adotado;

II –fechada, hipótese em que as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação.

§ 1º Ressalvadas as hipóteses previstas nos incisos II, III e V do caput do art. 41, nas licitações de obras ou serviços de engenharia, após o julgamento das propostas, o licitante vencedor deverá reelaborar e apresentar à Administração, por meio eletrônico, as planilhas com indicação dos quantitativos e dos custos unitários, bem como do detalhamento das bonificações e despesas indiretas (BDI) e dos encargos sociais (ES), com os respectivos valores adequados ao lance vencedor.

As modalidades de licitação que serão permitidas no Projeto de Lei são as previstas no artigo 25 que assim descreve:

Art. 25. São modalidades de licitação:

I – concorrência;

II – convite;

III – concurso;

IV – leilão;
V – pregão;
VI – diálogo competitivo.

Nota-se que há diversas ideias e aparente descontentamento com a atual regra sobre as licitações, no entanto, ainda esta nova normativa não se tornou lei, enquanto isso, os administradores e os gestores sofrem as consequências da legislação defasada e burocratizada.

Passamos a análise pormenorizada da metodologia adotada no presente trabalho.

3 METODOLOGIA

O presente trabalho analisa se o pregão é a modalidade licitatória mais vantajosa quando da aquisição de bens e serviços comuns pela Administração Pública, quando comparados com as outras modalidades existentes, com intuito de auxiliar os administradores e gestores públicos na melhor forma de contratar.

Na busca de resolver tal problemática o presente capítulo apresenta a caracterização da pesquisa e os procedimentos utilizados na coleta de dados.

Vale destacar que Zanella (2012) destaca que a metodologia envolve o **método** escolhido pelo pesquisador para desenvolver a pesquisa (indutivo, dedutivo, dialético, **qualitativo** e quantitativo), o **tipo da pesquisa** (**exploratória, descritiva, explicativa, estudo de caso**, etc.) e as **técnicas** utilizadas para **coletar e analisar as informações** (entrevista, observação, **questionário**, entre outras).

Insta consignar que existem várias tipologias de pesquisas em Ciências Sociais conforme menciona Zanella (2012), assim importante informar que quanto ao método e forma de abordar o problema a classificação caracterizada na pesquisa é a preconizada por Richardson et al. no caso usa-se a qualitativa, pois usa o ambiente como fonte dos dados.

Assim, vale destacar:

Pesquisa qualitativa: considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Esta não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. Tal pesquisa é descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem.

Na abordagem qualitativa, a pesquisa tem o ambiente como fonte direta dos dados. O pesquisador mantém contato direto com o ambiente e o objeto de estudo em questão, necessitando de um trabalho mais intensivo de campo. Nesse caso, as questões são estudadas no ambiente em que elas se apresentam sem qualquer manipulação intencional do pesquisador. A utilização desse tipo de abordagem difere da abordagem quantitativa pelo fato de não utilizar dados estatísticos como o centro do processo de análise de um problema, não tendo, portanto, a prioridade de numerar ou medir unidades. Os dados coletados nessas pesquisas são descritivos, retratando o maior número possível de elementos existentes na realidade estudada.

Preocupa-se muito mais com o processo do que com o produto. Na análise dos dados coletados, não há preocupação em comprovar hipóteses previamente estabelecidas, porém estas não eliminam a existência de um quadro teórico que direcione a coleta, a análise e a interpretação dos dados. (PRODANOV, 2013, p. 70)

Existem diversas formas para se classificar os tipos de pesquisa, Zanella (2012) classifica, “quanto aos objetivos da pesquisa como sendo: exploratória, descritiva e explicativa”.

O tipo de pesquisa, **quanto aos objetivos**, mais adequado na presente pesquisa é o **exploratório**, uma vez que em seu início visa obter mais informações acerca do assunto investigado, permitindo sua definição e seu delineamento, ou seja, auxilia na fixação do tema da pesquisa; ajuda na determinação dos objetivos e na elaboração das hipóteses. Por fim acaba se consubstanciando em pesquisas bibliográficas e estudos de caso. (ZANELA, 2012, p. 51/52).

A pesquisa é descritiva, que como o próprio nome diz descreve fatos ou fenômenos, segundo Zanela (2012, p. 78) tal pesquisa “É um tipo de estudo muito utilizado em Administração Pública, já que se presta a descrever as características de um determinado fato ou fenômeno.”

Ainda conforme prevê Zanella (2012, p. 72), “importante destacar que quanto aos procedimentos adotados para **a coleta de dados** usando-se da classificação de Gil (1999) realiza-se pesquisa **bibliográfica e estudo de campo**”.

A coleta de dados abarca as formas em que o modelo de análise é comparado aos dados coletados. (GERHARDT; SILVEIRA, 2009).

Na multicoletas de dados realiza-se a pesquisa **bibliográfica** que se faz em livros, artigos, monografias, na legislação e na doutrina pátria, bem como a análise dos projetos de leis que tramitam no Congresso Nacional para a alteração da legislação atual sobre Licitações. Sendo que o capítulo de fundamentação teórica traz embasamento de doutrinadores e pesquisadores que abordaram de diferentes perspectivas o mesmo tema, permitindo assim ter uma visão mais completa do tema, bem como foi possível se desenvolver uma visão crítica sobre o estudo efetuado.

O **estudo de campo** que se realiza através de questionário enviado via e-mail aos pregoeiros do Município de Jumirim/SP e das Câmaras Municipais de Tietê/SP e Laranjal Paulista/SP. Sendo que as “**técnicas** são instrumentos essenciais da pesquisa tanto na **coleta** como na **análise de dados**” (Zanella, 2012, p. 108).

Conceitua-se **questionário** como sendo uma forma de coleta de dados construído através de diversas **perguntas** que podem ser:

- a) **descritivas**: que busca mostrar o perfil dos participantes da pesquisa, por exemplo: escolaridade e profissão;
- b) **comportamentais**: que tem como objetivo ter conhecimento sobre o comportamento dos participantes, por exemplo: comportamento social e econômico;
- e
- c) **preferenciais**: partindo da problemática da pesquisa procura avaliar a opinião de certa condição ou circunstância (Zanella, 2012, p. 108/109).

O questionário compila inúmeras informações com **respostas abertas** (questionados escrevem suas opiniões), e **fechadas** (questionados escolhem as resposta dicotômicas – sim/não, e de múltipla escolha - escolhe uma alternativa dentre várias).

A vantagem do questionário é o anonimato das respostas, bem como a facilidade de o questionado responder segundo sua disponibilidade de tempo, assim como as perguntas são iguais para todos os respondentes facilitando a análise posterior.

Com os questionários que são aplicados de forma uniforme e são estruturados é possível buscar dados de fatos particulares, assim podendo ser feita uma comparação entre o que foi pesquisado na bibliografia e o que é aplicado na prática. Tal processo une o capítulo que trata da fundamentação teórica com o de discussão em resultados, dando um panorama real de como se dão as contratações públicas nas cidades pequenas pesquisadas.

Mais especificamente sobre o questionário, importante destacar que ele foi aplicado em três pregoeiros e em suma diz respeito inicialmente as características dos pregoeiros, parte descritiva (tanto relacionadas a dados pessoais como as vinculadas aos dados como pregoeiro), existindo respostas abertas e fechadas (dicotômicas com sim e não), questiona-se temas em que se descobriu na pesquisa bibliográfica que se relacionavam com as vantagens e desvantagens do pregão, posteriormente solicita que haja a descrição sobre a opinião dele sobre as vantagens e desvantagens do pregão, questiona a transparência pública no ente estudado e questiona ao final sobre pregão deserto ou fracassado, dentre outros questionamentos.

A utilidade do trabalho para a ciência se dá no sentido de colaborar com o enriquecimento do conhecimento e para a administração pública no sentido de ser importante para que os operadores das licitações conheçam as vantagens que o pregão oferece.

Existem diversos trabalhos acadêmicos sobre o tema pregão, no entanto, sempre existe algo que ainda não foi dito, uma vez que o viés que cada um trata o assunto enriquece a discussão acadêmica e pode ser colocado em prática para os operadores da máquina pública.

Os dados fornecidos no trabalho são documentados com rigor, permitindo facilmente a identificação das fontes utilizadas. Sendo os dados organizados de forma sequencial lógica.

Os objetivos para serem alcançados e o problema resolvido o desenvolvimento do trabalho se dá de forma **teórico-empírica**, uma vez que há divisão em capítulos, com a apresentação de uma revisão teórica dos resultados, sendo discutidos, analisados e interpretados os dados no capítulo posterior.

Assim, tentou-se demonstrar a forma que se pode realmente ser eficiente para a aquisição de bens e serviços pela Administração Pública em geral, em especial no Município de Jumirim/SP e nas Câmaras Municipais de Tietê/SP e Laranjal Paulista/SP.

Assim sendo, foram aplicados questionários aos pregoeiros dos municípios referidos, sendo que no caso há apenas um pregoeiro em cada um dos locais pesquisados.

A Ética no presente trabalho segue a legislação brasileira e todas as regras existentes sobre o tema.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Neste capítulo serão apresentados e discutidos os resultados obtidos no presente trabalho. Os motivos que levaram a escolher a pesquisa qualitativa, exploratória, de campo e bibliográfica se deram diante da inquietação com relação às licitações públicas, uma vez que hodiernamente muito se debate sobre o tema, mas sem haver, contudo a efetivação de ações que realmente seja estancado o máximo de problemas existente na Administração Pública, em especial nas aquisições de bens e serviços comuns.

O presente estudo se deu na prática através de questionário utilizado como instrumento de pesquisa para a coleta de dados que foi aplicado aos pregoeiros da Prefeitura do município de Jumirim/SP e das Câmaras Municipais de Tietê/SP e Laranjal Paulista/SP, apreciando-se a legislação relativa ao tema, bem como os entendimentos doutrinários correlatos.

O que se espera descobrir com os dados apresentados é se o pregão é a modalidade licitatória mais vantajosa perante as demais, através da análise de suas vantagens e desvantagens, para assim conduzir a uma resolução do problema.

Ainda importante não perder de vista que o trabalho também visa conceituar pregão e analisar sua aplicação na prática, busca comparar as modalidades licitatórias possíveis para a aquisição de bens e serviços comuns no intuito de descobrir qual é a melhor, também busca analisar as vantagens e desvantagens do pregão em especial as levantadas pelos pregoeiros do município de Jumirim/SP e das Câmaras Municipais de Tietê/SP e Laranjal Paulista/SP. Também analisa se há transparência nas contratações públicas. Assim como visa apresentar os projetos de leis que tramitam no Congresso Nacional para melhorar a forma de contratação pública.

Assim, o estudo apresentado parte de pesquisa bibliográfica e através das respostas a um questionário elaborado para abordar o tema, efetiva o resultado que se demonstra ao final do presente capítulo.

Antes de adentrar propriamente na apresentação dos resultados importante destacar alguns dados dos municípios estudados conforme será demonstrado a seguir.

4.1 Dados dos Municípios analisados

Três municípios foram pesquisados no presente estudo: Jumirim, Laranjal Paulista e Tietê, todos do Estado de São Paulo.

Sobre tais municípios é importante destacar alguns dados que serão abaixo transcritos.

Segundo o *site* da prefeitura Jumirim a cidade teve seu marco inicial, no ano de 1886, com a chegada da linha férrea da Sorocabana e construção da estação na Fazenda Barreiro, do Senhor Manoel Novaes, sendo que no início a linha passaria nas terras da Fazenda Jurumirim, palavra que significa em Tupi-Guarani cachoeira pequena. No entanto, o projeto do traçado da ferrovia foi alterado e a estação passou a ser onde hoje está instalado a rua Manoel Novaes.

O município foi fundado por Manoel Novaes, e o nome Jurumirim, foi alterado o para Jumirim tendo em vista que já havia outro município denominado Juru-Mirim.

Em 1º de janeiro de 1945, a Vila de Jumirim, foi elevada a distrito, tendo sido emancipado em janeiro de 1997.

Jumirim está localizado as margens da Rodovia Marechal Rondon (SP 300) na altura do km 168 e faz divisa com os municípios de Tietê, Cerquilha e Laranjal Paulista.

Com relação ao município de Tietê, importante destacar que conforme o *site* da prefeitura ele teve suas origens com os Bandeirantes e Portugueses que desbravaram o Sertão Paulista navegando pelo Rio Tietê, e a fertilidade do solo atraiu grande número de aventureiros e pessoas afeitas à lavoura que foram para lá. O Rio Tietê era conhecido como Rio Anhembi, que em tupi guarani significa Rio das Anhumas (ave típica da região do Tietê), só mais tarde os bandeirantes o denominaram Tietê, assim chamado pelos índios habitantes desta região.

O Municipal de Tietê fica situado no médio baixo curso do Rio Tietê, em uma região chamada Depressão Periférica do Estado de São Paulo, com área de 396 Km², cujas características são: Distante, em linha reta, 121 Km da capital do Estado de São Paulo; Zona Urbana compreende uma superfície de 50 Km² e a zona rural 346 Km²; A cidade está inserida na Região Administrativa e de Governo de Sorocaba. Ainda segundo o sítio do IBGE a população do último censo (2010) era de 36.835 habitantes e a população estimada em 2017 é de 41.022 habitantes.

A primeira ocupação de Laranjal Paulista, segundo o *site* da Prefeitura se deu no início do Século XVII e foi motivada pelos grupos tropeiros que rumavam a Sorocaba, que se aconchegaram à beira do que chamavam de ribeirão dos laranjais. Seguindo o traçado da Estrada de Ferro Sorocabana Delfino de Mello construiu uma casa de pensão para abrigar os trabalhadores da Ferrovia. Publicada a 10 de outubro de 1917, a Lei Estadual nº 1.555 criou o Município de Laranjal que, pelo Decreto Federal nº 14.334/1944, passou a chamar-se Laranjal Paulista.

Laranjal Paulista com localização na depressão periférica paulista entre o planalto atlântico – região da capital – e o planalto ocidental – região de Botucatu, com área de 386,763 km² aproximadamente, sendo a população do último censo (IBGE, 2010) era de 25.251 habitantes e a população estimada em 2017 é de 27.890 habitantes.

A escolha de tais municípios para a concretização do trabalho se deu pela proximidade entre eles, facilitando o acesso aos pregoeiros e tendo em vista que normalmente os trabalhos elaborados sobre pregão abordam cidades ou órgãos maiores, no entanto, a maioria dos municípios brasileiros são pequenos, então importante é a referida análise.

4.2 Do questionário

O questionário utilizado como instrumento de pesquisa para a coleta de dados foi aplicado aos pregoeiros da Prefeitura do município de Jumirim/SP e das Câmaras Municipais de Tietê/SP e Laranjal Paulista/SP.

Tal método de pesquisa foi escolhido tendo em vista a facilidade tecnológica existente hoje em dia para a troca de mensagens via internet (no caso *e-mail*), sem haver o deslocamento até o local pesquisado, gerando economia ao desenvolvimento do trabalho, e as perguntas quando bem formuladas podem retratar muito bem a realidade local, sendo importante para nortear o pesquisador no sentido de conseguir apresentar e discutir os resultados obtidos.

As perguntas relacionadas no questionário se deram com fito principal de levantar informações acerca das vantagens e desvantagens do pregão.

No entanto, também houve indagação sobre o perfil de cada pregoeiro, bem como outros questionamentos relacionados ao pregão, no intuito de enriquecer o conhecimento dos estudiosos do Direito, bem como de auxiliar os gestores públicos de cidades pequenas a se orientarem, sobre a melhor forma de contratação pública quando da aquisição de bens e serviços comuns.

O questionário foi dividido em três partes, inicialmente foram indagados sobre seus dados pessoais, posteriormente sobre seus dados escolares e em seguida os dados específicos com relação ao pregão (contando com onze perguntas).

Para alcançar os objetivos propostos na pesquisa, o questionário foi enviado via e-mail e a cada um dos pregoeiros indagados atenderam imediatamente o pedido e preencheram o questionário, encaminhando-o posteriormente.

Após a obtenção das respostas fornecidas, procedeu-se a organização destas de modo a possibilitar a análise sobre a modalidade de licitação pregão, com intuito de desvendar suas vantagens e desvantagens.

O nome de cada um dos pregoeiros será preservado, no entanto, suas respostas serão expostas e debatidas no presente trabalho.

4.2.1 Quanto à caracterização dos respondentes

Dois dos pregoeiros eram do sexo masculino e um do sexo feminino. Um dos pregoeiros atua como Procurador Jurídico, outro como Diretor de Administração e Finanças e outra é Analista Administrativo e Financeiro.

Um dos pregoeiros atua na área de licitações por volta de dez anos, outro há um ano e seis meses e a outra há aproximadamente cinco anos.

Todos os pregoeiros que responderam o questionário possuem graduação dois na área do Direito e uma na de Administração, sendo que dois deles possui pós-graduação na área de Direito Público.

4.2.2 Quanto às perguntas específicas sobre pregão

Com relação à capacitação específica para atuarem como pregoeiro todos eles responderam que realizaram.

Todos os respondentes disseram que na Administração Pública que atuam, utilizam a modalidade licitatória pregão sendo que no município de Jumirim utiliza no Poder Executivo o Decreto Municipal nº 662/08, que disciplina o pregão, que não é utilizado pelo Poder Legislativo do município. O Poder Legislativo de Tietê também possui normativa própria do pregão a Resolução nº 11/2017, que é aplicada apenas para este Poder. Na Câmara Municipal de Laranjal Paulista há o Decreto Legislativo nº 008/2009 que trata do pregão, sendo utilizado apenas no âmbito do Poder Legislativo.

Nota-se que os municípios estudados além da legislação federal, possuem diplomas normativos próprios. Com relação a tais normas, importante destacar os principais pontos para melhor compreensão do leitor com relação ao trabalho.

Vale analisar de forma sucinta as normas municipais mencionadas pelos pregoeiros que também foram encaminhadas por e-mail que inicialmente conceituam o pregão e descrevem o que são considerados bens e serviços comuns, deixando a modalidade pregão

eletrônicos para ser regulamentada por outra norma específica. As normas também vedam a aplicação do pregão às contratações de obras e serviços de engenharia, bem como às locações imobiliárias e alienações em geral, que serão regidas pela legislação específica.

A normativa também descreve a fase preparatória do pregão, a fase externa, devendo ser destacado neste ponto como é descrito a publicação em dois municípios, onde a publicação de aviso deve se dar em jornal de circulação local independentemente de valor e no caso se o valor estimado para o objeto da licitação for superior a R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), independentemente do orçamento da compra ou contratação de serviços em licitação, a publicação de aviso se dará em jornal de grande circulação no Estado e no D.O. Estado.

As normas tratam dos documentos que devem ser apresentados, bem como das punições aplicáveis aos licitantes, e das proibições em relação a Administração de exigências ilegais.

Todos os pregoeiros disseram que há a utilização apenas da modalidade de pregão presencial.

Um dos pregoeiros motivou sua resposta explanando que existem alguns motivos pelo qual não se utiliza o pregão eletrônico, dizendo que “o primeiro é por conta do porte do Município, onde as aquisições em geral são de pequeno vulto, o que não atrai fornecedores muito distantes, em especial pela questão da logística de entregas”. Em segundo lugar argumentou que “há desconhecimento a respeito do pregão eletrônico, e os gestores em geral não se sentem seguros em praticá-lo”.

A resposta dos demais foi na mesma linha de que há pouca demanda de aquisição de bens e serviços comuns e um deles acrescenta que “não investiram em sistema informatizado para proceder ao pregão eletrônico, mantendo a forma presencial que possui os mesmos benefícios”.

Ainda o outro pregoeiro sustentou três motivos para o uso apenas do pregão presencial:

- (1) as aquisições de bens e serviços comuns realizadas no ente são de pequeno vulto;
- (2) o pregão eletrônico exigiria investimento em sistema informatizado, sendo que o pregão presencial atende a nossa demanda, se mostrando neste momento um gasto desnecessário;
- (3) e afirmou acreditar que fornecedores locais não estão capacitados para participação no sistema eletrônico.

Com relação à transparência os pregoeiros disseram que há fiscalização do processo licitatório e que a sociedade pode acompanhar o processo tornando-o transparente. Sendo afirmado por um dos pregoeiros que “todo certame, pela própria exigência legal, é dotado de

total transparência e acesso público e a fiscalização é plena, em geral realizada pelos órgãos de controle, pelo Poder Legislativo e Ministério Público”. Elencou que o acesso pode se dar “através das publicações oficiais, em especial pela rede mundial de computadores, haja vista que os atos dos processos licitatórios são disponibilizados no sítio oficial do Município”. Além disso, disse que “no átrio do Município são também disponibilizados os atos afetos às licitações. E ainda, todo cidadão pode requerer por escrito, documentos, cópias, vista de autos, enfim, acesso completo aos processos, sem qualquer restrição”.

Outro pregoeiro descreveu que inicialmente, ocorre a publicação de todos os editais tanto em jornais de circulação na cidade, quanto no sítio eletrônico do ente na Internet, além da afixação no Átrio de todo os trâmites processuais. Ainda, disse que “o Certame ocorre com portas abertas para acompanhamento de quaisquer pessoas interessadas no acompanhamento do procedimento licitatório e na parte final do procedimento, ocorre a publicação dos vencedores e de possíveis recursos na Imprensa Oficial do Município e no sítio da Câmara na Internet”.

Ainda um dos pregoeiros informou que “os editais e seus anexos são disponibilizados no sítio eletrônico do ente, no Portal da Transparência Oficial, além de serem publicados em jornal local e no átrio”. Afirmou também que a sessão é pública e aberta à população. Após a sessão, o resultado e contratos são disponibilizados no Portal da Transparência. Todos os procedimentos licitatórios são também verificados pelo Controle Interno, por meio de *check list* em atendimento as exigências legais.

As respostas com relação ao fato de o pregão ampliar o número de fornecedores, aumentando a concorrência e assegurando melhores preços foram todas positivas.

Afirma ainda um dos pregoeiros que a modalidade de licitação pregão amplia o número de fornecedores, aumentando a concorrência e assegurando melhores preços, justificou na natureza do procedimento, que “acaba por reunir em uma única sessão todo o processo de classificação de propostas, habilitação e adjudicação”, e disse que em seu ponto de vista, “isso faz com que a modalidade pregão seja mais atrativa aos licitantes, e assegura melhores preços à Administração”. Ainda destacou que:

[...] no sistema do pregão, existe a possibilidade de discussão e negociação dos preços durante a sessão – chamada fase de lances, o que amplia a competitividade, trazendo evidente vantagem à Administração no que concerne aos preços contratados, o que não ocorre nas demais licitações.

Outro pregoeiro disse que a modalidade de licitação pregão

[...] amplia o número de fornecedores, aumentando a concorrência e assegurando melhores preços e optar pela modalidade pregão faz com que se aumente a procura dos fornecedores, o que gera uma maior concorrência e, conseqüentemente, uma melhor proposta.

Mas ressaltou o cuidado para que “a concorrência não gere, a posteriori, uma preocupação para o ente público, devido o concorrente não conseguir realizar a proposta ofertada”.

Assevera um dos pregoeiros que:

[...] o pregão amplia o número de fornecedores e assegura melhores preços uma vez que as licitantes credenciadas podem ofertar lances de forma decrescente da proposta inicialmente apresentada, resultando em propostas mais vantajosas à administração pública.

Todos os pregoeiros responderam afirmativamente que a inversão de fases no pregão, o torna mais célere. Aduz um dos pregoeiros que:

[...] não havendo a necessidade de analisar toda a documentação dos licitantes, obviamente o procedimento, devido à inversão das fases, é bem mais célere. Observa-se uma economia do tempo devido à inversão, afinal é necessária somente a análise dos documentos do vencedor provisório.

Outro pregoeiro destaca que “a inversão das fases confere mais celeridade ao processo à medida que ocorrerá a análise da documentação de habilitação apenas da empresa que apresentar a melhor oferta, gerando uma considerável economia de tempo”.

Todos os pregoeiros entenderam que a redução de recursos no pregão faz com que as contratações públicas sejam mais rápidas. Um dos pregoeiros enfatiza que a redução dos recursos acelera as contratações públicas, “uma vez que somente ao final da sessão pública do Certame os concorrentes podem manifestar a inclusão na Ata da intenção de oferecer recurso, devendo explicar síntese das razões de recursos”. Assim, entende que “dessa forma, sabendo da intenção dos concorrentes em oferecer recursos, e pela agilidade dos prazos, os entes públicos se programam para realizar as contratações de forma ágil”.

Outro pregoeiro afirma que a redução de recursos no pregão torna o processo mais célere, uma vez que as licitantes deverão manifestar seu interesse na interposição de recurso na sessão pública e sintetizar as razões para isso. Desse modo, aduz que em uma sessão que não ocorrer manifestação de recurso pelos licitantes presentes, pode o pregoeiro adjudicar o objeto licitado no mesmo dia, e a contratação ser efetivada mais rapidamente.

Do ponto de vista e experiência as vantagens e desvantagens do pregão presencial os pregoeiros destacaram as seguintes vantagens e desvantagens do pregão presencial.

Quadro 1- As vantagens e desvantagens do Pregão Presencial

PREGÃO PRESENCIAL		
VANTAGENS		DES VANTAGENS
Não vinculação ao valor para a sua adoção, evitando assim possíveis fracionamentos.		Não utilização do critério melhor técnica e preço.
Mais rápido e eficiente, obtendo-se assim os melhores preços		A redução progressiva dos valores ofertados pelos licitantes, amplia o risco de problemas de qualidade na execução do objeto contratual.
FASE INTERNA	Prazo de publicações dos atos é menor se comparados a algumas modalidades licitatórias (tomada de preço e concorrência).	Vedação para utilização em obras em regra.
FASE EXTERNA: todo o procedimento num único ato.	Lances de preços, com disputa de preço, até se chegar ao menor valor ofertado.	Análise de amostras.
	Negociação com o pregoeiro, o que facilita na obtenção de preços mais vantajosos.	
	Inversão das fases se comparada a outras modalidades licitatórias.	
	Adjudicação pelo pregoeiro na sessão.	
	Manifestação de recurso no ato da sessão.	

Fonte: Realizado pela pesquisadora (2018).

No quadro1, fica fácil notar que as vantagens do pregão presencial superam as desvantagens, assim sendo, demonstram que o pregão é muito vantajoso para a Administração Pública Municipal.

Quanto às demais modalidades licitatórias os pregoeiros entenderam que o Convite tem como vantagens: a) Prazos reduzidos; b) Convite de empresas previamente cadastradas; c) Processo menos burocrático e d) Mitigação das exigências quanto à publicidade.

O questionário foi aplicado antes do Decreto nº 9.412/18, que atualiza os valores das modalidades de licitação e foram apontadas as desvantagens no Convite como sendo: a) defasagem legislativa, considerando que o valor limitado para esta modalidade era inalterado desde 1998, sendo impraticável para Municípios de grande porte; b) direcionamento do certame; c) não permite a redução dos preços, como ocorre no pregão; d) por conta da sua

natureza jurídica (para pequenas contratações), o seu procedimento pode ser melhorado, inclusive com relação à possibilidade de lances e inversão de fases como ocorre no pregão.

No caso da Tomada de Preços a única vantagem apresentada foi à habilitação prévia. No entanto, as desvantagens foram as seguintes: a) extremamente burocrático, tendo em vista a necessidade de cadastramento prévio; b) desuso; c) não permite a redução dos preços, como ocorre no pregão. Sendo concluído por um dos pregoeiros que esta modalidade deva ser extinta, citando que tal fato deverá ocorrer nos Projetos de Leis nº 1292/95, nº 6814/17 e apensados, que tramitam no Congresso Nacional.

Na modalidade de licitação Concorrência as vantagens apontadas foram que esta modalidade: a) possui um processo mais completo de atos e assim, se mostra adequado para as aquisições de grande vulto. Tendo sido apontado como desvantagens: a) excesso de publicações; b) prazos; c) apesar de ser uma modalidade ajustada para as aquisições de grande vulto, foi dito que o seu procedimento pode ser melhorado, inclusive com relação à possibilidade de lances e inversão de fases como ocorre no pregão.

Com relação ao fato de ser caso em que há possibilidade de dispensa de licitação pelo valor, e quando questionados se ainda assim é mais viável fazer o pregão um dos pregoeiros respondeu que esta pergunta é um tanto quanto variável, fundamentando no fato de que “em se tratando de dispensa por conta do valor, via de regra o pregão seria mais viável, uma vez que no pregão se consegue discutir e possivelmente reduzir os valores”. No entanto, aduz que “a própria lei dispensou a licitação, pois a contratação seria de pequeno vulto, o que não se exigiria grandes formalidades”. Assim, entendeu que deve ser analisado caso a caso, inexistindo uma regra definida a respeito.

Outro pregoeiro se limitou a informar que entende ser mais viável o pregão mesmo em caso em que há possibilidade de dispensa de licitação pelo valor.

Ainda, o outro pregoeiro entendeu que depende do caso, fundamentando que “quanto ao valor, o pregão pode ser mais vantajoso, pela possibilidade de redução da proposta inicialmente apresentada”. Entretanto, diz que “conforme previsão legal há alguns casos definidos em lei, em que se torna mais viável e menos burocrático a formalização da dispensa”.

Quando questionados sobre o fato de haver casos de pregão deserto ou fracassado e em caso positivo de este guardar correlação com a modalidade escolhida um dos pregoeiros tornou a dizer que o Município é de pequeno porte e assim, as suas contratações também o são. Por conta disso, disse que “tem-se verificado na prática certo desinteresse dos licitantes, em especial pelos custos com a participação, locomoção, entregas”. Verificou que também

que o convite, na hipótese específica de seu Município acaba tendo mais eficácia, sendo raras as situações de deserção e fracasso. Atribuindo esta assertiva ao fato de que os convites em geral são feitos para empresas próximas e localizadas na região, o que facilita o processo de participação, entregas, etc. Ademais acrescenta que na medida em que não há discussão de preços e lances nessas outras modalidades, as empresas acabam se interessando mais, pois não terão que reduzir seus valores para serem eventualmente contratados.

No outro município foi respondido que poucas vezes os pregões são deserto ou fracassado, devido às baixas demandas no sentido de realizar grandes compras ou assinar contratos de valores mais baixos, há uma maior dificuldade de as Empresas e Comerciantes quererem participar dos certames públicos, pelas dificuldades que pensam ter e no retorno baixo para isso. Na opinião do pregoeiro outro fator que impede a participação destas Empresas e Comerciantes é o despreparo com a organização da documentação exigida, ou até mesmo, a falta de documentos orçamentários, contábeis e de regularidade fiscal solicitados nos Editais, diz que acredita que “não seja um problema relacionado à modalidade do procedimento licitatório, mas sim um problema relacionado à dificuldade das pequenas Empresas em se estruturar para poderem participar dos Certames Públicos”.

Outro pregoeiro diz que alguns casos em que os pregões são desertos ou fracassados são motivados pela falta de licitantes no município que possuam todos os documentos de habilitação exigidos no Edital, ou até mesmo pelo despreparo dos seus representantes para levantamento desta documentação, ainda enfatiza outro motivo, que são as aquisições de bens e serviços comuns do ente que são de pequeno vulto, e tanto as pequenas e grandes empresas não encontram oportunidade de terem um grande retorno nessa contratação. Ainda destaca que fornecedores locais acham que o ente público não é um “bom pagador”, devido aos atrasos dos pagamentos em algumas épocas do ano, o que desmotiva sua participação.

Quando questionados sobre a dificuldade da definição do conceito de bens e serviços comuns e se houve algum episódio em que surgiu essa dúvida um dos pregoeiros disse que existe grande dificuldade em se estabelecer o que é ou não serviço comum, pois desde a edição da lei do pregão em 2002 nunca foi fácil a tarefa para definir um conceito exato para utilização do pregão, ainda mais se for levado em consideração a velocidade com que inovações tecnológicas vem avançando, trazendo cada vez mais peculiaridades. Destacou um caso específico que envolvia um software/sistema de informática para a Secretaria de Fazenda onde eram aplicados diversos elementos técnicos que o diferenciava daqueles usualmente encontrados no mercado e neste caso o município optou pela realizar da licitação em outra

modalidade, tendo como critério de julgamento o da técnica e preço, o que acabou afastando em definitivo a utilização do pregão.

Após a descrição das respostas elaboradas pelos pregoeiros vale adentrar na questão da análise comparativa entre as respostas ao questionário e a fundamentação teórica o que passe-se a fazer a seguir.

4.2.3 Análise comparativa entre respostas ao questionário e a fundamentação teórica

Dentre as perguntas levantadas no questionário, importante salientar as que apontaram as vantagens e desvantagens do pregão frente a outras modalidades licitatórias.

Em suma as vantagens levantadas foram as seguintes: a) vantagens: a.1 - não há vinculação ao valor para a sua adoção o que evita possíveis fracionamentos; a.2 - celeridade no processo: a.2.1 na fase interna: o prazo para as publicações dos atos é menor se comparados a algumas modalidades licitatórias (tomada de preço e concorrência); a.2.2 na fase externa: todo procedimento ocorre em um único ato, onde há lances de preços, fazendo com que haja disputa de preço, até se chegar ao menor valor ofertado, existe a negociação com o pregoeiro, o que facilita na obtenção de preços mais vantajosos, há a inversão de fases se comparada a outras modalidades licitatórias, fazendo com que os documentos de habilitação sejam verificados apenas do licitante que deu o menor preço em regra, adjudicação realizada pelo próprio pregoeiro no ato da sessão e manifestação do recurso no ato da sessão, sob pena de preclusão. Assim, o Pregão tem como vantagem com relação a outras modalidades licitatórias segundo o que foi levantado ser mais rápido e conseguir atingir a proposta mais vantajosa.

As desvantagens aferidas foram: a impossibilidade de utilização do critério melhor técnica e preço. A análise de amostras que deixa o certame mais longo. A redução progressiva dos valores ofertados pelos licitantes amplia o risco de inexecução contratual. A restrição para utilização em obras. Somente para bens e serviços comuns.

Para a apresentação dos resultados faz-se necessário analisar cada uma das vantagens e desvantagens levando em consideração a fundamentação teórica realizada no presente trabalho.

A fundamentação teórica trouxe diversos conceitos, assim como princípios e regras aplicadas às licitações. Sendo que ao final apresentou os novos rumos que aparentemente vem

tomando as contratações públicas. O que oferece um norte para esta importante fase do trabalho que analisa e discute os resultados.

Passando às vantagens levantadas vale destacar inicialmente o fato de que o pregão quando comparado a demais modalidades licitatórias, pode ser utilizado independentemente do valor estimado para aquisição, ou seja, não possui limitações que as modalidades tradicionais possuem, impossibilitando assim possíveis fracionamentos, que são vedados nestas modalidades.

Outra vantagem em relação às outras modalidades é que no Pregão o prazo de publicações dos atos é menor se comparado à tomada de preço a concorrência.

Também no pregão todo o procedimento ocorrer num único ato, neste caso nota-se que é uma grande vantagem que resulta na celeridade do certame. Conforme foi possível notar no presente trabalho nas demais modalidades licitatórias os atos são diluídos em datas distintas o que ocasiona morosidade aos certames.

O pregão presencial funciona como um leilão, só que reverso. As empresas apresentam suas propostas de preços e, em seguida, começam a diminuir seus preços, trazendo dessa maneira economia aos cofres públicos. Tal situação é totalmente inovadora e não ocorre em nenhuma outra modalidade licitatória.

Durante a sessão do pregão ainda há a possibilidade de negociação com o pregoeiro, após a fase de lances, o pregoeiro tem a possibilidade de negociar uma redução de preços ainda maior com a empresa vencedora, atendendo dessa maneira o objetivo principal do certame que é a proposta mais vantajosa ao Poder Público, sendo que tal situação não tem previsão nas demais modalidades licitatórias.

Também ocorre a inversão das fases da licitação se comparada a outras modalidades licitatórias. Essa é uma das principais novidades do pregão presencial, pois a ordem das fases de habilitação e julgamento de propostas é invertida, assim primeiro vem a etapa de preços e, em segundo, a fase de habilitação, que analisará somente a documentação da empresa vencedora, o que torna o procedimento muito mais rápido, pois nas modalidades tradicionais é verificada documentação de todos os participantes e somente após aberto o envelope com a proposta ofertada.

Outra vantagem é que a adjudicação no pregão é feita pelo próprio pregoeiro no ato da sessão, assim faz com que novamente o pregão tenha mais vantagem, quando comparado às modalidades licitatórias tradicionais, que em regra primeiro homologam o certame e em seguida promovem a adjudicação que é feito pela autoridade competente (normalmente o

ordenador de despesas). Demonstrando mais uma vez a importância que o pregoeiro tem nos pregões, conforme explanado no capítulo de referencial teórico.

Os prazos dos recursos nas modalidades licitatórias concorrência e tomada de preço são de cinco dias úteis e para o convite o prazo é de dois dias úteis, no entanto, no pregão a manifestação do recurso é no ato da sessão, sob pena de preclusão, o que também concede mais rapidez à licitação.

Diante de tantos benefícios o pregão pode ser resumido como sendo a modalidade licitatória mais célere e eficiente.

Sobre as desvantagens do pregão destacam-se a impossibilidade de utilização do critério melhor técnica e preço, assim o ideal seria que o pregão também pudesse se dar neste caso. Portanto, nota-se o quão vantajoso é o pregão.

Foi levantado por um dos pregoeiros sobre a análise de amostras no pregão como sendo uma das desvantagens. Diante do fato de não haver impedimento legal de análise de amostras no pregão esta são comumente realizadas, no entanto, como a intensão do pregão é ser mais rápido tal situação pode acabar tornando mais longo o pregão, no entanto, tal questão se realizada em outras modalidades licitatórias também iriam demandar tempo.

A redução progressiva dos valores ofertados pelos licitantes amplia o risco de inexecução contratual. Neste contexto, nota-se que as empresas muitas vezes participam do pregão, no entanto, não se programam em seus custos e ofertam lances os quais não podem sustentar futuramente, podendo tornar esse contrato prejudicial ao seu negócio fazendo com que este deixe de cumpri-lo. Para tanto, os pregoeiros devem se atentar para a questão dos preços inexequíveis.

O edital trará o orçamento, conforme artigos 40, §2º, II e 47 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e na elaboração deste a que se atentar para as características do produto e a composição dos custos, delineando-se uma possível inexequibilidade. Assim, se o lance for menor que o limite esboçado pela Administração, isso pode ser indicativo de inexequibilidade. Notando a Administração que o valor estimado se distancia muito do valor do lance, deve exigir comprovação da viabilidade da proposta.

De um modo geral, além do exposto acima ainda, a aquisições pela Administração pública de bens e serviços de má qualidade também é um problema muito recorrente. Tendo em vista isso, as compras têm sido um fator de preocupação para o administrador, diante do critério estabelecido pela lei, que em regra é o menor preço, pois pode ser constatado posteriormente, que a compra feita com base apenas no menor preço não representa a melhor compra, provocando muitas vezes outras despesas após a sua aquisição, como defeitos,

manutenção, custos de trocas e desperdício de material. Assim sendo, nestes casos o pregão não seria eficiente como levantado pelos pregoeiros, por isso a importância que da comprovação da viabilidade da proposta.

Sobre a restrição para utilização do pregão em obras, tal questão é alvo de discussões acaloradas na jurisprudência e na doutrina, principalmente no que tange a casos de serviços de engenharia de pequeno porte que segundo Tolosa Filho (2009, p.10): “Tal contratação tem sido admitido, por exemplo, nos casos de recapeamento asfáltico, guias, sarjetas, pequenas construções e reformas, quando não haja expressa vedação em regulamentação local e desde que o edital preveja de forma clara o objeto”.

Diante da complexidade nas contratações no caso de Obras interessante falar sobre os Projetos de Leis que tramitam no Congresso Nacional para a alteração da lei de licitações (Projeto de Lei nº 7.228/2017) mencionado no referencial teórico no que tange ao fato de haver previsão de que o pregão seja também realizado em obras, vedando sua aplicação nas contratações de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, de bens e serviços especiais, de obras e serviços especiais de engenharia e de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto. Limitando no caso de obras e serviços comuns de engenharia, o valor do pregão para contratação desde que inferior a R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais).

Também sobre as desvantagens pode ser destacado o fato de o pregão ser permitido somente para bens e serviços comuns. A Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 que trata do pregão determina que serão adquiridos apenas bens e serviços denominados comuns no pregão, no entanto, se os pregoeiros entenderam que deveria também se aplicar neste caso demonstra que o pregão é vantajoso.

Além do fato da desvantagem com relação à restrição mencionada acima, ainda importante destacar a dificuldade de se conceituar tais bens e serviços comuns. Durante a fundamentação teórica e através da pesquisa foi possível observar que tal definição acarreta dúvida o que pode tornar o processo moroso. Na fundamentação teórica foi possível verificar tal fato no caso de alguns serviços da tecnologia da informação, sendo que no questionário foi levantado também essa dificuldade, e a consequência dessa situação é que algumas contratações deixam de ser realizadas por pregão tendo em vista tal incerteza na definição.

Superadas as questões das vantagens e desvantagens do pregão importante consignar que a transparência é condição essencial em qualquer certame, mas foi possível notar que o pregão presencial também possibilita tal controle social, devido a ampla publicidade, tanto os

fornecedores, quanto a sociedade que passam a exercer maior controle sobre as contratações realizadas pela Administração Pública.

Assim, o pregão presencial por ser mais dinâmico, facilita as compras públicas, justificando sua ascensão por ter algumas características que lhes são singulares, diferenciando-o das demais modalidades de licitação, implicando na celeridade do processo.

Diante de todas as características citadas acima, nota-se que no pregão presencial, pode-se haver apenas uma sessão pública de licitação, e naquele curto espaço de tempo, pode a Administração Pública ser autorizada a contratar com o licitante que ofertou o menor lance, o que demonstra a celeridade do processo.

Insta destacar que a Administração fica vinculada ao cumprimento dos princípios constitucionais e os que regem as licitações, os quais foram esmiuçados na fundamentação teórica.

Portanto, através da análise e dos resultados acima expostos fica demonstrado que o uso do pregão presencial tem sido muito importante nas contratações públicas. No entanto, lembrando sempre que a questão de diminuição no valor da proposta é vantajoso para a Administração Pública, mas muitas vezes para o particular que é contratado nem sempre é considerado como vantajoso, todavia, o interesse público sempre deve prevalecer diante do privado.

Por fim, vale destacar que apesar de o pregão eletrônico ainda não ter sido implantado nos municípios pequenos estes deveriam analisar sua viabilidade, uma vez que atualmente a distância, não interfere na qualidade do produto comprado, e com tal implementação poderia gerar ainda mais competitividade. Inclusive observa-se que nas normas regulamentadoras dos entes estudados foi possível notar a menção ao pregão eletrônico que deverá se dar em normativa própria.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente trabalho possibilitou uma análise das vantagens e desvantagens da modalidade licitatória pregão, bem como demonstrar se tal modalidade tem sido eficaz para a Administração Pública adquirir bens e serviços comuns.

O estudo definiu conceitos relacionados à questão da modalidade licitatória pregão, descreveu as demais modalidades licitatórias, bem como apresentou os projetos de leis que tramitam no Congresso Nacional com a finalidade de alterar a lei de licitações e contratos.

Verificou-se que, na aquisição de bens e serviços comuns o pregão presencial é utilizado pela Prefeitura e Câmaras Municipais pesquisadas, que não usam o pregão eletrônico tendo em vista o porte do Município, onde as aquisições em geral são de pequeno vulto, não atraindo fornecedores distantes, em especial por conta da logística de entregas.

O questionário enviado possibilitou em suma responder a seguintes indagações: Quais as vantagens e desvantagens do pregão do ponto de vista da Administração Pública; Se a sociedade tem condições de fiscalizar o processo licitatório; Se a modalidade de licitação pregão amplia o número de fornecedores, aumentando a concorrência e assegurando melhores preços; Se a inversão de fases e unicidade recursal faz com que o processo seja mais célere; Se há pregões fracassados com frequência e se estes se dão tendo em vista a modalidade escolhida e por fim se há dificuldade em conceituar “bens e serviços comuns”.

As vantagens levantadas com relação ao pregão foram as seguintes: todo o procedimento ocorre num único ato. Há lances de preços, fazendo com que haja disputa de preço, até se chegar ao menor valor ofertado. Existe a negociação com o pregoeiro, o que facilita na obtenção de preços mais vantajosos. Também ocorre a inversão das fases da licitação se comparada a outras modalidades licitatórias, fazendo com que os documentos de habilitação sejam verificados apenas do licitante que deu o menor preço em regra. A adjudicação é feita pelo próprio pregoeiro no ato da sessão. A manifestação do recurso é no ato da sessão, sob pena de preclusão. O prazo de publicações dos atos em regra é menor se comparado à tomada de preço a concorrência. Não há limite ao valor para a sua adoção, evitando possíveis fracionamentos. Em suma o Pregão tem como vantagem com relação a outras modalidades licitatórias ser mais rápido e eficiente.

As desvantagens aferidas foram: a impossibilidade de utilização do critério melhor técnica e preço. A análise de amostras faz com que o pregão fique mais demorado. A redução

progressiva dos valores ofertados pelos licitantes amplia o risco de inexecução contratual. A restrição para utilização em obras. Somente para bens e serviços comuns.

Assim, a partir da bibliografia pesquisada e do questionário realizado foi possível identificar que as vantagens do pregão realmente são consideráveis e diante de tal pesquisa, foi possível concluir que o a adoção do pregão nas contratações públicas favorece o bom uso do dinheiro público.

Com relação ao fato de a sociedade ter condições de fiscalizar o processo licitatório os entes pesquisados afirmaram que disponibilizam em sua sede e em seu sítio eletrônico todas as licitações o que garante a sociedade esse papel tão importante que é o de acompanhar como é realizada a destinação do dinheiro público.

Constatou-se que a modalidade de licitação pregão amplia o número de fornecedores, aumentando a concorrência e assegurando melhores preços e que a inversão de fases e unicidade recursal faz com que o processo seja mais célere.

No caso da questão relacionada ao fato de haver pregões fracassados com frequência a maioria dos pregoeiros entendeu que muitas vezes nota-se um desinteresse das empresas em participar do pregão, uma vez que há discussão de preços e lances, então terão que reduzir seus valores para serem eventualmente contratadas, sendo o convite mais eficaz nestes casos.

No tocante a dificuldade em conceituar “bens e serviços comuns” a maioria dos pesquisados apontou que não é fácil a tarefa para definir um conceito exato para utilização do pregão.

O trabalho contribuiu para auxiliar os entes federativos quando da escolha da modalidade licitatória a ser adotada, bem como forneceu elementos muito importantes para o estudo acadêmico, uma vez que não se limitou a questões teóricas e sim apresentou opiniões de atores (no caso os pregoeiros) que enfrentam em seu cotidiano a vivência das licitações públicas.

Foi possível identificar ainda do ponto de vista dos pregoeiros que o uso de pregão eletrônico para pequenos municípios se torna inviável diante do custo benefício dele, no entanto, nada impede que seja implantado para que realmente possa se ter essa certeza, uma vez que os fornecedores um pouco mais distantes podem ter um custo menor para certo produto.

Dentro deste cenário, os limites enfrentados no trabalho decorreram do fato de que os municípios pequenos não utilizam tanta licitação, principalmente nas Câmaras Municipais que

não adquirem bens e serviços com tanta frequência. Portanto, o estudo macro talvez acabe dando uma dimensão melhor sobre as contratações públicas.

Outrossim, sugere-se em trabalhos futuros que se estude melhor a questão relacionada à aplicação ou não de pregão para obras e serviços de engenharia de natureza comum, de pequeno vulto, assim como previsto no Projeto de Lei estudado.

A monografia não almeja encerrar o assunto, sugerindo por fim que se pesquise as Vantagens e Desvantagens do Pregão sob o ponto de vista das empresas licitantes.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Orientação Normativa da AGU nº 7, de 1º de abril de 2009**. Diário Oficial Eletrônico. Seção 1.

_____. Câmara dos Deputados. **Notícias**. Comentários de Robson Herdy. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/553878-COMISSAO-VAI-ANALISAR-PROPOSTA-DA-NOVA-LEI-DE-LICITACOES.html>> Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. **Notícias**. Reportagem – Tiago Miranda. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/531692-CAMARA-ANALISA-NOVA-NORMA-PARA-REGULAR-LICITACAO-E-CONTRATO-PUBLICO.html>> Acesso em: 23 mai. 2018.

_____. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 7.228, de 28 de março de 2017**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=131B7860C1151B5E8E45DE8B04557BD3.proposicoesWebExterno2?codteor=1541769&filename=Avulso+-PL+7228/2017> Acesso em: 13 jul. 2018.

_____. IBGE. **Panorama**, 2000. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/laranjal-paulista/panorama>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

_____. IBGE. **Panorama**, 2000. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/tiete/panorama>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

_____. Planalto. **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/decreto/D3555.htm>

_____. Planalto. **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 15 de maio de 2008.

_____. Planalto. **Decreto nº 5.504, de 05 de agosto de 2005**. Estabelece a exigência de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5504.htm . Acesso em 20 de abril de 2007.

_____. Planalto. **Lei Complementar 123, de 14 de dezembro de 2006.** Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nos 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, da Lei no 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar no 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nos 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm

_____. Planalto. **Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, com alterações posteriores.** Lei de Licitações e contratos administrativos.

_____. Planalto. **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

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.099/2010.** Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymber. Sessão de 19/05/2010. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%2520n%25C2%25BA%25201.099%252F2010/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/10/false>. Acesso em: 15 jun. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.182/2007.** Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer. Sessão de 20/06/2007. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/1.182%252F2007%2520/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/14/false>. Acesso em: 12 jun. 2018.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.220/2008.** Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 8/10/2008. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/pesquisaJurisprudencia/#/detalhamento/11/Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%25202.220%252F2008%2520Plen%25C3%25A1rio/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/false/4/false>. Acesso em: 03 jun. 2018.

BRANDÃO, Fernanda Holanda de Vasconcelos. **O Pregão como nova modalidade de licitação.** In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, VIII, n. 21, maio 2005. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=654. Acesso em: 05 jun 2018.

CARNEIRO, Guilherme Fragoso. **Pregão eletrônico: principais vantagens e desvantagens de sua utilização no âmbito da Administração Pública Federal.** 2016. 40 folhas. Monografia (Direito) - Universidade Católica de Brasília, Brasília, 2016.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

JUMIRIM. Prefeitura Municipal de. **Notícias**. Disponível em: <http://www.jumirim.sp.gov.br/site/?page_id=14>. Acesso em: 16 jun. 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 17. Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

_____. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Lei 8.666/1993**. 17. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

LARANJAL PAULISTA. Prefeitura Municipal de. **História**. Artigo. Disponível em: <<http://www.laranjalpaulista.sp.gov.br/artigo/historia>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

LARANJAL PAULISTA. **Prefeitura Municipal de. Secretaria de Cultura e Turismo**. Artigo. Disponível em: <<http://www.laranjalpaulista.sp.gov.br/artigos/cultura-e-turismo>>. Acesso em: 16 jun. 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32. Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22.ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MELO, Verônica Vaz de. **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: 06 jun 2018.

NUNES, Novânia. **Pregão presencial e eletrônico — vantagens e desvantagens — um estudo de caso com os pregoeiros da ufsc.** Florianópolis, 2007.

OLIVEIRA, Geórgia Fileti Stedile de. **Licitações: Pregão Presencial X Pregão Eletrônico do Ponto de Vista dos Fornecedores da Grande Florianópolis.** 2008. 100f. Monografia (Ciências Contábeis) – Departamento de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2008.

TIETÊ. Prefeitura Municipal de. **Dados estatísticos.** Disponível em: <http://www.tiete.sp.gov.br/12_dados-estatisticos.php>. Acesso em: 16 jun. 2018.

TIETÊ. Prefeitura Municipal de. **História.** Disponível em: <http://www.tiete.sp.gov.br/14_historia.php>. Acesso em: 16 jun. 2018.

PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico] : métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico.** 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

SANTOS, Alexsandra Souza. **Pregão: modalidade de licitação pública.** Direitonet, fev. 2014. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/8198/Pregao-modalidade-de-licitacao-publica>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

SÃO PAULO. Prefeitura Municipal. **Lei Municipal nº 13.725**, de 9 de janeiro de 2004. Institui o Código Sanitário do Município de São Paulo. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/LeiMunicipal_2004_13725_1255012330.pdf>. Acesso em: 1 out. 2014.

SOUZA, Flávia Júnia Lorde de. **Pregão Presencial X Pregão Eletrônico: Um Estudo de Caso no Âmbito da Câmara Legislativa do Distrito Federal.** – Brasília, 2017.

SOUZA, karine Daniele Byhain de; CASTRO, Eduardo Bernardes de. **Pregão: vantagens e desvantagens para a administração pública.** VIII Congresso Nacional de Excelência em Gestão. 2012. Disponível em: <<http://www.inovarse.org/filebrowser/download/15897>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. **PREGÃO Uma nova modalidade de licitação**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

_____. **Licitações, Contratos & Convênios. Licitações, Contratos & Convênios: incluindo a modalidade pregão, o registro de preço e a contratação de publicidade**. 4. ed. Curitiba/PR: Juruá, 2016.

XAVIER, Geovane Teixeira. **Pregão presencial, transparência e eficiência no processo licitatório. Jus Navigandi**, Teresina, abr. 2015. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/38054/pregao-presencial-transparencia-e-eficiencia-no-processo-licitatorio>> Acesso em: 05 jun. 2018.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. 2. ed. reimp. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: Capes: UAB, 2012.

APÊNDICE A

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO - MONOGRAFIA

Orientanda: TASSIANE DE FATIMA MORAES

Orientadora: Professora ANA PAULA MYSCZUK

Prezado(a) pregoeiro(a), esta pesquisa se relaciona com o trabalho de conclusão do Curso de Pós-graduação na forma de Monografia que estou desenvolvendo. Portanto, peço por gentileza sua colaboração em responder a este instrumento de pesquisa – Questionário. Desde já, agradeço a colaboração e a compreensão.

QUESTIONÁRIO

1 – DADOS PESSOAIS:

Nome:

Sexo: F() M ()

Instituição:

Função:

Tempo do exercício na área de licitação:

2 – FORMAÇÃO ESCOLAR:

2.1 - Ensino médio ()

2.2 - Superior completo ()

2.3 - superior incompleto ()

Em caso de nível superior completo qual é a formação?

2.4 - Possui curso de Pós-Graduação? Não () Sim () Área da especialização: Direito Público

3 – PARTE ESPECÍFICA

3.1 - Fez capacitação específica para atuar como pregoeiro(a)? Não () Sim ()

3.2 - Nas aquisições de bens e serviços comuns a Prefeitura/Câmara Municipal de ____/SP utiliza a modalidade de licitação pregão? Não () Sim ()

Em caso positivo, existe uma norma específica adotada pelo ente? qual é? Não () Sim ()

A norma específica é utilizada para o Poder Executivo também?

3.3 - A Prefeitura/Câmara Municipal de _____/SP utiliza o pregão presencial e o eletrônico, ou somente uma destas modalidades? Por quê?

() utiliza as duas modalidades

() utiliza a modalidade pregão presencial apenas. Por quê?

() utiliza a modalidade pregão eletrônico apenas. Por quê?

3.4 - Há algum tipo de fiscalização no processo licitatório? A sociedade pode de alguma forma ter acesso/acompanhar o processo, tornando-o transparente? Sim () Não ()

Caso a resposta seja “sim”, como é feita essa transparência:

3.5 - A modalidade de licitação pregão amplia o número de fornecedores, aumentando a concorrência e assegurando melhores preços?

3.6. Com a inversão de fase no pregão o procedimento se torna mais célere?

Sim () Não ()

3.7. A redução de recursos no pregão faz com que as contratações públicas sejam mais rápidas?

Sim () Não ()

3.8 – Segundo o seu ponto de vista e experiência, relacione abaixo as vantagens e desvantagens entre pregão e as demais modalidades licitatórias.

Pregão Presencial

Vantagens

...

Desvantagens

...

Demais Modalidades:

Convite

Vantagens

...

Desvantagens

...

Tomada de Preços

Vantagens

...

Desvantagens

...

Concorrência

Vantagens

...

Desvantagens

...

3.9 – No caso em que há possibilidade de dispensa de licitação pelo valor, ainda assim é mais viável fazer o pregão?

3.10 – Existem muitos casos de pregão deserto ou fracassado na Prefeitura/Câmara Municipal de _____/SP? Sim () Não ()

Caso a resposta seja “sim”, descreva a que você atribui essa situação e se caso fosse utilizada outra modalidade licitatória tal situação ocorreria da mesma forma na sua opinião?

3.11 Quando da escolha da modalidade licitatória para contratação há dificuldade na definição do que é bem ou serviço comum, ou seja, já houve situação em que a Prefeitura/Câmara Municipal de _____/SP se deparou com dúvida se era caso de contratar através do pregão? Em caso positivo qual foi a situação?