

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

KLEBER TIAGO RODRIGUES MAGUETA

**O PREGÃO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO: uma análise
comparativa de visões teóricas com a práxis pública**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR
2013

KLEBER TIAGO RODRIGUES MAGUETA

**O PREGÃO COMO MODALIDADE DE LICITAÇÃO: uma análise
comparativa de visões teóricas com a práxis pública**

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

Orientador: Prof. MSc. Eduardo Bernardes de Castro.

In memoriam de Paulo Dias Rodrigues, meu grande incentivador:
Grande homem. Eterna criança.

AGRADECIMENTOS

A Deus Pai Amoroso, pelo dom da vida e por ter permitido que a cada queda não me faltassem forças para prosseguir e vencer;

Aos meus pais Valter e Enedina, como exemplo de respeito aos valores familiares e moralidade social, bem como pelo sustento indelével nas horas mais difíceis;

Ao Professor Eduardo Bernardes de Castro, por ter acolhido o desafio de ser orientador do presente trabalho;

Aos Professores, Pesquisadores, Tutores e Funcionários da UTFPR, Campus de Curitiba – PR;

Aos amigos da Prefeitura Municipal de Alambari, cuja convivência certamente contribuiu para a formação de meu caráter e personalidade;

A todos os que, direta ou indiretamente, contribuíram para o êxito do presente trabalho.

“A Administração Pública, de acordo com o princípio da moralidade administrativa, deve agir com boa-fé, sinceridade, probidade, lhanza, lealdade e ética”. (LENZA, p. 1162, 2011).

RESUMO

MAGUETA, Kleber Tiago Rodrigues. O pregão como modalidade de licitação: uma análise comparativa de visões teóricas com a prática. 2013. 64 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Curitiba, 2013.

O presente trabalho apresenta uma abordagem teórico-conceitual a respeito da modalidade de licitação pregão, suas características, procedimentos e vantagens, mediante análise comparativa de visões teóricas com a prática. Define os conceitos básicos que envolvem o tema, tais como Administração Pública, licitação, princípios orientadores e modalidades. Discute a origem do pregão bem como a validade do mesmo, sua amplitude, objeto a que se destina e procedimentos para sua implementação. Caracterizado pela celeridade, oralidade e simplicidade de procedimentos, o pregão mostrou-se instrumento dinâmico e, sobretudo, seguro. Traz à discussão as principais vantagens do pregão face às demais modalidades licitatórias, sejam as de ordem econômica, procedimental, eficácia e transparência. Também ao pregão eletrônico dedicou-se especial atenção, visto que, sua regulamentação no âmbito da União e, mais especificamente no âmbito do Estado de São Paulo, representa significativo avanço de ordem tecnológica a serviço do interesse público. A análise dos dados oficiais apresentados pela administração pública estadual e municipal que envolvem contratações oriundas do pregão, demonstram que na prática variam os resultados pretendidos pelo legislador, ou seja, embora palpáveis as vantagens obtidas pela administração, muitas vezes são obtidas pela adaptação da teoria às características do órgão promotor. A prática verificada no âmbito do Município de Alambari demonstrou-se diversa da determinação teórico-legal, especificamente quanto ao sistema eletrônico adotado para operacionalização do pregão eletrônico, o que revelou a necessidade de propostas voltadas à adequação da prática à teoria. Verificou-se ainda, que além dos resultados puramente econômicos ou procedimentais, quando observados os requisitos legais, aos envolvidos, há a garantia de lisura, legalidade e moralidade das ações, o que preserva a imagem da Administração Pública frente à sociedade em geral.

Palavras-chave: Licitação. Pregão. Eletrônico.

ABSTRACT

MAGUETA, Kleber Tiago Rodrigues. The trading and bidding method: a comparative analysis of theoretical views to praxis. In 2013. 64 f. Monograph (Specialization in Public Management Municipal) - Federal Technological University of Paraná. Curitiba, 2013.

This paper presents a theoretical and conceptual about the bidding method trading, characteristics, procedures and advantages through comparative analysis of theoretical views with practice. Defines the basic concepts involving the theme, such as public administration, procurement, guiding principles and modalities. Discusses the origin of trading as well as its validity, its amplitude, the intended object and procedures for its implementation. Characterized by swiftness, orality and simplicity of procedures, the trading seems a very dynamic and above all safe. Moots the main advantages of trading compared to other bidding modalities, be they economic, procedural, efficiency and transparency. Also the electronic trading devoted special attention, since their regulation within the Union, and more specifically in the state of São Paulo, represents a significant technological advance order at the service of the public interest. The analysis of official data presented by the state administration and municipal involving signings coming trading, demonstrate that in practice vary the results intended by the legislator, ie, although tangible benefits obtained by directors, are often obtained by adapting the theory to characteristics of the organ promoter. Praxis verified within the Municipality of Alambari proved to be different from the theoretical and legal determination, specifically the electronic system adopted for operation of electronic trading, which revealed the need for proposals directed to the adequacy of practice to theory. It was also found that beyond the purely economic results or procedural, those involved, there is the guarantee of fairness, legality and morality of actions, which preserves the image of public administration before society in general.

Keywords: Bidding. Trading. Electronic.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – TOTAL DE PREGÕES ELETRÔNICOS E PRESENCIAIS - NÚMERO DE PREGÕES - ACUMULADO (DESDE 2003).	42
QUADRO 2 – RESULTADOS OBTIDOS - ACUMULADO (DESDE 2003) - RESULTADOS OBTIDOS - GESTÃO ATUAL	44
QUADRO 3 – EFICÁCIA DA NEGOCIAÇÃO - ACUMULADO (DESDE 2003)	47
QUADRO 4 – RESULTADO FINANCEIRO – GESTÃO (01/01/2007 A 31/12/2010)	51
QUADRO 5 – PREGÕES REALIZADOS – EXERCÍCIO 2012.....	53
QUADRO 6 – PREGÕES REALIZADOS – EXERCÍCIO 2013.....	53

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1– NÚMERO DE PREGÕES REALIZADOS EM 2013.....	43
GRÁFICO 2 – RESULTADOS OBTIDOS: PREGÃO ELETRÔNICO (PREÇO DE REFERÊNCIA X VALOR NEGOCIADO).....	45
GRÁFICO 3– RESULTADOS OBTIDOS: PREGÃO PRESENCIAL (PREÇO DE REFERÊNCIA X VALOR NEGOCIADO).....	45
GRÁFICO 4 – RESULTADOS OBTIDOS: TOTAL (VALOR DE REFERÊNCIA X VALOR NEGOCIADO)	46
GRÁFICO 5– EFICÁCIA DA NEGOCIAÇÃO – PREGÃO ELETRÔNICO.....	48
GRÁFICO 6 – EFICÁCIA DA NEGOCIAÇÃO – PREGÃO PRESENCIAL.....	48
GRÁFICO 7 – EFICÁCIA DA NEGOCIAÇÃO – TOTAL.....	49
GRÁFICO 8 – RESULTADO FINANCEIRO TOTAL	52
GRÁFICO 9– ECONOMIA FINANCEIRA – PREGÃO ELETRÔNICO 002/2012.....	55
GRÁFICO 10 – ECONOMIA FINANCEIRA – PREGÃO ELETRÔNICO 001/2012.....	55
GRÁFICO 11– ECONOMIA FINANCEIRA – PREGÃO ELETRÔNICO 001/2013.....	56

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
1.1 APRESENTAÇÃO.....	11
1.2 PROBLEMA	12
1.3 JUSTIFICATIVA	12
1.4 OBJETIVOS	13
1.4.1 Objetivo Geral	13
1.4.2 Objetivos Específicos	13
1.5 METODOLOGIA.....	13
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	15
2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	15
2.2 LICITAÇÕES.....	17
2.2.1 Conceitos e Fundamentos.....	17
2.2.2 Princípios.....	18
2.2.3 Histórico das Licitações	22
2.2.4 Modalidades de Licitação.....	24
2.2.4.1 Concorrência.....	24
2.2.4.2 Tomada de Preços.....	25
2.2.4.3 Convite	26
2.2.4.4 Concurso.....	26
2.2.4.5 Leilão.....	27
2.3 PREGÃO	27
2.3.1 Conceito.....	28
2.3.2 Lei nº. 10.520/2002: Características Legais e Operacionais	29
2.3.3 Pregão Eletrônico no Estado de São Paulo.....	35
2.4 COMPARAÇÕES ENTRE O PREGÃO E AS DEMAIS MODALIDADES DE LICITAÇÃO.....	36
3. METODOLOGIA.....	40
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	40
3.2 PROCEDIMENTOS DA PESQUISA	41
4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	42
4.1 RESULTADOS APRESENTADOS NO ÂMBITO DO ESTADO DE SÃO PAULO	42
4.1.1 Utilização do Pregão pela Administração Pública Estadual.....	42
4.1.2 Economia Financeira Resultante da Adoção do Pregão.....	43
4.1.3 Eficácia das Negociações no Pregão	46
4.2 RESULTADOS APRESENTADOS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE ALAMBARI/SP	52
4.2.1 Propostas para Manutenção da Práxis do Pregão no Âmbito Municipal	56
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	58

1. INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO

Em 23/08/2001 foi instituído, no âmbito da Administração Federal, uma nova modalidade licitatória: o Pregão, voltada para a aquisição de bens e serviços comuns.

Em verdade, tratou-se de verdadeira inovação no campo do Direito Administrativo, mais especificamente no que diz respeito ao procedimento licitatório, vez que, num primeiro momento, tornou obrigatória, no âmbito da Administração Pública Federal, a escolha desta nova modalidade licitatória quando os bens ou serviços a serem adquiridos e ou contratados enquadrarem-se no conceito de “comuns”, de acordo com o texto legal.

A análise do Pregão, num contexto histórico, nos trasporta para momentos anteriores a sua própria criação. A fidelidade do estudo desta inovação no campo das licitações depende da observância e compreensão dos momentos anteriores mesmo à Lei 8.666 de 21.06.1993, quando em vigência apenas a Lei Federal nº. 5.456 de 20.06.1968 que determinava a aplicação aos Estados e Municípios, das normas previstas no Decreto-Lei nº. 200, de 25.11.1967. Diversos problemas, no entanto, decorriam da aplicação ou não da referida Lei Federal, uma vez que, por tratar-se de matéria de Direito Financeiro, cabia à União (conforme determinava a Constituição Federal de 1967) criar normas gerais sobre a matéria e, aos Estados, normas supletivas, havendo por essa razão, quem entende-se ser inconstitucional a Lei Federal nº. 5.456.

Essa situação de dúvida perdurou até a promulgação da Carta Magna de 1988, quando, restou expressa a competência da União para legislar e tratar sobre normas gerais de licitações.

Até 1993, entretanto, sofreram os agentes da Administração Pública pela falta de regulamento mais detalhado sobre a matéria pois, a legislação até então existente encontrava-se esparsa, faltando-lhes ainda, clareza e detalhamento.

O advento da Lei nº 8.666 de 21.06.1993 veio a sanar as dificuldades até então existentes na seara das licitações e contratos, vez que, definiu, por critérios claros e objetivos, as modalidades licitatórias cabíveis para situações que ali melhor se enquadrassem. Naquele momento histórico, nasceram as seguintes modalidades de licitação: Convite; Tomada de Preços; Concorrência; Concurso; e, Leilão.

Muito embora tenha representado significativo avanço na área, não tardou para que a Lei 8.666 se tornasse desatualizada. Os avanços tecnológicos e sociais pelos quais passaram o

Brasil e, o mundo, de um modo geral, revelaram faces obsoletas da referida Lei. A implantação de certas tecnologias, especialmente a rede mundial de computadores (Internet), imprimiu dinamicidade nunca antes vista nas relações pessoais, comerciais e institucionais, exigindo do Direito Administrativo, de um modo geral e, mais especificamente, dos procedimentos licitatório que estes acompanhassem tais evoluções, não havendo mais espaços e nem tempo para a observância de regras de procedimento cuja burocracia, a despeito do objetivo, atravancavam e atrasavam a obtenção de produtos e serviços pela Administração Pública, sem ser raro, ainda, prejuízos à esta.

Neste sentido, estudaremos, num primeiro momento, as modalidades de licitação “originais”, desvendando-lhes os detalhes, procedimentos e exigências, revelando as necessidades daí surgidas, de um procedimento que corresponda as necessidades mais atuais nesta seara. Num segundo momento, vislumbraremos o Pregão como nova modalidade tendente a solucionar e dinamizar a aquisição e contratação de certos produtos e serviços que se enquadrem na definição legal de “comuns”.

1.2 PROBLEMA

Frente a este cenário, é cabível o seguinte questionamento: os fundamentos teóricos sobre o pregão como modalidade de licitação são efetivamente encontrados na prática da administração pública?

1.3 JUSTIFICATIVA

O processo de contratação de serviços e aquisição de materiais comuns, condição para a adoção do Pregão tem despertado especial interesse para os agentes públicos envolvidos. Nessa condição, e por ser servidor público há mais de 10 anos, tendo servido em diversos setores da Administração, especialmente nas áreas de finanças, administração, contabilidade e jurídico, foi de maneira natural que surgiu o interesse e a necessidade de estudo do Pregão (e sua variante eletrônica) como ferramenta apta à diminuição da morosidade e melhoria da eficácia e economicidade nas contratações no âmbito da Administração.

Desta forma, o estudo detalhado das nuances que envolvem essa nova modalidade de licitação, torna-se necessário vez que, têm sido cada vez mais exigidas da Administração a celeridade, eficiência e publicidade dos procedimentos licitatórios voltados à aquisição de itens e serviços definidos pela Lei 10.520 como “bens e serviços comuns”. Também essa definição merece ser melhor esclarecida, especialmente para que se possibilitem ao Gestor as necessárias condições para a adoção do Pregão, seja presencial ou eletrônico, ou ainda, de

outra modalidade de licitação prevista na Lei 8.666/93, cujos dispositivos não tenham sido revogados.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 Objetivo Geral

Diante do cenário apresentado e do problema de pesquisa definido, o objetivo deste trabalho é traçar uma comparação analítica entre fundamentos teóricos de doutrinadores sobre a modalidade e a prática encontrada em uma organização pública estudada.

1.4.2 Objetivos Específicos

- a) caracterizar as visões de autores sob o ponto de vista dos aspectos legais e operacionais do pregão;
- b) descrever e analisar o uso do pregão como modalidade em uma organização pública;
- c) verificar e analisar a correspondência entre os fundamentos teóricos estudados e a práxis analisada.
- d) propor mudanças, se necessárias, na práxis analisada para melhoria do processo de uso do pregão como modalidade de licitação.

1.5 METODOLOGIA

Trata-se de uma pesquisa descritiva da comparação entre a teoria constante das publicações acerca do tema no período de 1993 a 2013 e de dados coletados no âmbito da Prefeitura do Município de Alambari-SP, notadamente, processos licitatórios da modalidade pregão realizados e em curso. O estudo descritivo reúne informações que possibilitam averiguar as condições e características do objeto em estudo para melhor conhecer e entender o Pregão como nova modalidade licitatória. Nesse sentido, a fonte de pesquisa inclui livros de Direito Administrativo, Licitações e Processos Administrativos, produzidos por 06 (seis) autores da área, bem como processos administrativos da modalidade pregão concluídos e em curso na Prefeitura do Município de Alambari-SP.

A fundamentação teórica da presente monografia abarcará os conceitos de Administração Pública bem como os concernentes à Licitação, tais como as definições dos princípios basilares da matéria bem como da evolução dos procedimentos licitatórios e de um breve histórico da Lei nº. 8.666/1993 para, ao final, serem tratadas, de maneira particular, as características legais e operacionais da Lei nº, 10.520/2002 que institui o Pregão como nova modalidade licitatória, posteriormente será tratado do Pregão Eletrônico no âmbito do Estado

de São Paulo, visto ser regulado por legislação própria e a comparação entre o pregão, na forma presencial e eletrônica, com as demais modalidades de licitação.

Feitas essas considerações, na apresentação dos resultados obtidos serão discutidos os pontos positivos e negativos eventualmente existentes e sua relevância para Administração no manejo do certame licitatório, bem como as soluções apresentadas na prática pelos gestores públicos, após o que, serão feitas as considerações finais do trabalho.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo serão tratados, num primeiro momento, aspectos gerais que envolvem a Administração Pública, conceito de licitações e princípios que a norteiam, bem como a evolução dos procedimentos licitatórios, além de um breve histórico da Lei 8.666/93, para, a partir daí, ser tratado especificamente o Pregão, suas características legais e operacionais, inclusive traçando um comparativo entre o Pregão e as demais modalidades de licitação, baseado na doutrina.

2.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O conceito de Administração Pública deve ser considerado em dois sentidos: formal e material. Formal, pois constitui o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo. Material, por representar o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral (MEIRELLES, 2007, p. 64).

Hely Lopes Meirelles ressalta, ainda, a acepção operacional da Administração Pública:

(...) em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas. (Meirelles, 2007, p. 64).

Não se deve confundir a “Administração Pública” com “Estado”, pois, muito embora possam parecer expressões sinônimas, vale destacar que a primeira não pratica atos deste último (atos de governo), sendo certo que, ao contrário, pratica somente atos de execução, cujo grau de autonomia pode ser maior ou menor, de acordo com a competência do órgão e de seus agentes.

Também não há que se falar em confusão entre Governo e Administração. Antes disso, comparando-os em suas peculiaridades, pode-se distinguir claramente que “governo” representa o exercício de atividade política e discricionária, ou seja, atividade fundamentada em razões de interesse público; “Administração”, por seu turno, representa atividade neutra (Meirelles, 2007, p. 65), normalmente vinculada à lei ou norma técnica.

Helly Lopes Meirelles vai mais além:

Governo é conduta independente; administração é conduta hierarquizada. O Governo comanda com responsabilidade constitucional e política, mas sem responsabilidade profissional pela execução; a Administração executa sem responsabilidade constitucional ou política, mas com responsabilidade técnica e legal pela execução. A Administração é o instrumental de que dispõe o Estado para pôr em prática as opções políticas do Governo. Isto não quer dizer que a Administração não tenha poder de decisão. Tem. Mas o tem somente na área de suas atribuições e nos limites legais de sua competência executiva, só podendo opinar e decidir sobre assuntos jurídicos, técnicos, financeiros ou de conveniência e oportunidade administrativas, sem qualquer faculdade de opção política sobre a matéria. (MEIRELLES, 2007, p. 65).

Ora, se a Administração Pública difere de Estado e, principalmente de Governo, face às atribuições e faculdades que lhes são conferidos, podemos concluir que a Administração Pública é (por força constitucional) o conjunto de órgãos que materializam as atividades públicas, com hierarquia, responsabilidade técnica e legal, voltadas à consecução dos objetivos do Governo (que, via de regra devem obedecer ao princípio do interesse público sobre o particular), atuando por meio de seus órgãos, entidades e agentes.

A Lei nº 8.666 de 21 de junho de 1993, que trata das licitações, traz em seu artigo 6º, inciso XII, no que diz respeito ao conceito de Administração, a seguinte definição:

Art. 6º. Para os fins desta Lei, considera-se:

(...)

XII – Administração Pública – a 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 o controle do poder público e das fundações por ele instituídas ou mantidas. (BRASIL, 2013).

Marçal Justen Filho, sobre a definição legal de Administração Pública no âmbito das licitações, ensina que:

A expressão é utilizada em acepção ampla e não deve ser identificada com ‘Poder Executivo’. Indica as pessoas de direito público que participam de uma contratação, ainda quando essa contratação se efetive através de órgãos do Poder Judiciário ou do Poder Legislativo. Além da chamada ‘Administração Direta’ (União, Estados e Distrito Federal, Municípios), a expressão também abrange a ‘Administração Indireta’ (autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista). Além disso, as ‘fundações’ instituídas ou mantidas com recursos públicos e outras pessoas de direito privado sob controle estatal estão abrangidas no conceito. (JUSTEN FILHO, 2012, P. 142).

Verifica-se, diante da lição acima, a preocupação do autor em direcionar o conceito de Administração Pública à necessidade da lei de licitações e, dentro da qual, fica obrigada a observar as regras ali contidas. Nesse sentido, para efeito de aplicação da lei, considera-se Administração Pública todo o aparato estatal constituído de pessoas jurídicas de direito público, diretas ou indiretas, bem como as pessoas jurídicas de direito privado submetidas ao

controle do Estado. Em outras palavras, à Administração Pública, assim compreendida, cabe a observância do regime licitatório na contratação de serviços e aquisição de mercadorias.

2.2 LICITAÇÕES

Sendo o principal objeto de estudo deste trabalho uma modalidade de licitação, é importante que conceitos básicos sobre as diferentes modalidades sejam expostas.

2.2.1 Conceitos e Fundamentos

Previsto no inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, o princípio administrativo da licitação revestiu de legalidade a necessidade da Administração exercer sua atividade voltada sempre para fim de interesse público, razão a qual, se faz necessário valer-se de serviços e bens de qualidade.

Entretanto, a despeito da necessidade de consecução do interesse público, não poderia a lei deixar ao livre alvitre do gestor público a escolha das pessoas a serem contratadas pela Administração, pois, nos dizeres de José dos Santos Carvalho Filho, “por que, é fácil prever, essa liberdade daria margem a escolhas impróprias, ou mesmo concertos escusos entre alguns administradores públicos inescrupulosos e particulares” (CARVALHO FILHO, p. 235, 2013).

No que diz respeito ao conceito do que vem a ser licitação, Hely Lopes Meirelles traz a seguinte definição:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. (MEIRELLES, p. 273, 2007)

Para José dos Santos Carvalho Filho, a conceituação de licitação depende de dois elementos, quais sejam:

(...) O primeiro é a natureza jurídica do instituto, ou seja, como este se insere dentro do quadro jurídico. O segundo consiste no objetivo a que se preordena, o que, aliás, constitui a própria *ratio essendi* desse instrumento. Fincados tais elementos, podemos conceituar a licitação como o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos – a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico. (CARVALHO FILHO, p. 236, 2013).

De fato, o princípio licitatório previsto, primeiro, na Constituição Federal e, depois, transformado na Lei nº. 8.666 de 21 de junho de 1993, contempla a dupla necessidade da Administração em perseguir o interesse público, bitolada pela observância das regras para a contratação com o particular, seja na escolha, seja na garantia do licitante vencedor contratar com a Administração. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles:

Essa dupla finalidade – obtenção do contrato mais vantajoso e resguardo dos direitos de possíveis contratados – é preocupação que vem desde a Idade Média e leva os Estados modernos a aprimorarem cada vez mais o procedimento licitatório, hoje sujeito a determinados princípios, cujo descumprimento descaracteriza o instituto e invalida seu resultado seletivo (MEIRELLES, p. 273, 2007).

O advento da Lei 8.666/1993 só veio a corroborar a necessidade de balizamento dos atos do gestor na condução da Administração Pública no tocante às contratações do ente. A licitação, sob esse aspecto, é procedimento cuja observância é condição para a legalidade do ato. Nesse sentido, o princípio licitatório repousa sobre princípio anterior a ele próprio e do qual é basilar: a supremacia do interesse público sobre o privado, inerente à própria Administração, e que será tratado em capítulo futuro.

2.2.2 Princípios

O estudo dos princípios que norteiam o procedimento licitatório constitui importante aspecto ao entedimento da sistemática que envolve este instituto.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2013, p. 374), “não há uniformidade entre os doutrinadores na indicação dos princípios informativos da licitação”. Não obstante as divergências puramente doutrinárias, vamos nos ater aos princípios trazidos pela legislação, mais especificamente, ao Decreto-lei nº. 2.300 de 21 de novembro de 1986, que em seu artigo 3º determina que a licitação seja processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, e do julgamento objetivo. A esse rol, a lei 8.666 de 21 de junho de 1993, acrescentou os princípios da legalidade, da impessoalidade e da moralidade, sob clara influência do artigo 37 da Constituição Federal de 1988.

O Princípio da Igualdade, nos dizeres de Hely Lopes Meirelles:

É princípio impeditivo da discriminação entre os participantes do certame, quer através de cláusulas que, no edital ou convite, favoreçam uns em detrimento de outros, quer mediante julgamento

faccioso, que desiguale os iguais ou iguale os desiguais (MEIRELLES, 2007, p. 275).

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

[...] constitui um dos alicerces da licitação, na medida em que esta visa, não apenas permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também assegurar igualdade de direitos a todos os interessados em contratar. Este princípio, que hoje está expresso no artigo 37, XXI, da Constituição, veda o estabelecimento de condições que impliquem preferência em favor de determinados licitantes em detrimento dos demais (DI PIETRO, 2013, p. 375).

Dada sua importância, a inobservância deste princípio constitui insidiosa forma de desvio de poder, com que a Administração quebra a isonomia entre os licitantes, razão pela qual, cabe ao Poder Judiciário a anulação do procedimento licitatório onde reste comprovado o favorecimento de um dos licitantes, sem qualquer vantagem para o interesse público.

O **Princípio da Legalidade** é inerente à Administração Pública em geral, cuja observância confere a seus atos estrita vinculação à lei. O mesmo ocorre em relação ao procedimento licitatório, pois, deve observar com rigor as regras previstas na Lei 8.666/93 que, em seu artigo 4º determina que todos aqueles que acorram ao edital de chamamento da licitação, participando do certame promovido pela Administração Pública, têm o direito público subjetivo à fiel observância dos dispositivos previstos em lei.

A inobservância da norma regulatória por parte da Administração Pública confere ao participante do certame licitatório que se sinta lesado, a possibilidade de impugnação do procedimento perante o Poder Judiciário, e isso, em razão da natureza do direito ofendido: Direito Público Subjetivo.

O **Princípio da Impessoalidade**, uma vez que intimamente ligado aos princípios da igualdade e do julgamento objetivo, confere ao procedimento licitatório a garantia de que os atos da Administração serão pautados por critérios objetivos, sem que sejam consideradas condições pessoais dos licitantes ou vantagens por ele oferecidas, salvo aquelas expressamente previstas em lei ou no instrumento convocatório.

Este princípio, nos dizeres de Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...] encarece a proscrição de quaisquer favoritismos ou discriminações impertinentes, sublinhando o dever de que, no procedimento licitatório, sejam todos os licitantes tratados com absoluta neutralidade. Tal princípio não é senão uma forma de designar o princípio da igualdade de todos perante a Administração (MELLO, 2013, p. 541).

No que diz respeito ao **Princípio da Moralidade**, vale dizer, à Administração não basta que seu comportamento seja lícito, devendo pautar-se também pela moralidade, ou seja, a honestidade no modo de proceder.

De acordo com Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

A Lei nº. 8.666/93 faz referência à moralidade e à probidade, provavelmente porque a primeira, embora prevista na Constituição, ainda constitui um vago conceito vago, indeterminado, que abrange uma esfera de comportamento ainda não absorvidos pelo Direito, enquanto a probidade ou, melhor dizendo, a improbidade administrativa já tem contornos bem mais definidos no direito positivo, tendo em vista que a Constituição estabelece sanções para punir os servidores que nela incidem (art. 37, § 4º). O ato de improbidade administrativa está definido na Lei nº. 8.429, de 2-6-92; no que se refere à licitação, não há dúvida de que, sem usar a expressão improbidade administrativa, a Lei nº. 8.666/93, nos artigos 89 e 99, está punindo, em vários dispositivos, esse tipo de infração (DI PIETRO, 2013, p. 382).

Como se vê, o princípio da moralidade norteia os atos administrativos e, no caso, os que dizem respeito ao procedimento licitatório, pautando-os pela observância de conceitos que vão além da legalidade. Não basta que a licitação tenha se guiado pela legalidade. Antes disso, deve reger-se também pela moralidade, honestidade, probidade, princípios de justiça e de equidade.

De acordo com o **Princípio da Publicidade**, não é apenas a divulgação do procedimento licitatório para conhecimento de todos os interessados que deve ser feita, mas, todos os atos da Administração voltados à promoção do procedimento em suas várias fases.

Conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

O princípio da publicidade impõe que os atos e termos da licitação – no que se inclui a motivação das decisões – sejam efetivamente expostos ao conhecimento de quaisquer interessados. É um dever de transparência, em prol não apenas dos disputantes, mas de qualquer cidadão. De resto, a Lei 8.666, no § 3º do art. 3º, estatui que: “A licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas até a respectiva abertura”. Acresce que o art. 4º. Também menciona o direito de qualquer cidadão acompanhar o desenvolvimento do certame. Demais disto, existem outros preceptivos que facultam uma fiscalização do certame por qualquer pessoa (por exemplo: arts. 15, §§ 2º e 6º; 16; 41, § 1º; e 113, § 1º) (MELLO, 2013, p. 546).

Da lição pode-se absorver com clareza que, apesar do dever de observância por parte da Administração Pública da publicidade dos atos praticados no procedimento licitatório, tal dever não alcança os atos cujo sigilo seja necessário, a exemplo do teor das propostas apresentadas que, antes da abertura dos respectivos envelopes, devem permanecer lacrados.

Quanto à amplitude do princípio em estudo, ressalte-se que não está adstrito apenas aos participantes do certame, mas também a qualquer cidadão que queira acompanhar seu desenvolvimento. Desta forma, vale dizer, o procedimento licitatório será público em seu desenvolvimento e sigiloso quando o interesse público assim o exigir e a lei assim o determinar.

O **Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório** tem o escopo de obrigar a Administração e o licitante a observarem as normas e condições estabelecidas no ato convocatório. Nada poderá ser criado ou feito sem que haja previsão no dito instrumento.

Este princípio encontra validade no artigo 41 da Lei 8.666/93, segundo o qual “a Administração não pode descumprir as normas e condições do edital, ao qual se acha estritamente vinculado”. Vai mais além o texto da referida lei quando, em seu artigo 42, inciso V, exige, ainda, que o julgamento e classificação das propostas se dêem conforme critérios de avaliação constantes do edital.

Destaque-se que o princípio em estudo não se destina apenas e tão somente à Administração. Nesse sentido, o ensinamento de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

O princípio dirige-se tanto à Administração, como se verifica pelos artigos citados, como aos licitantes, pois estes não podem deixar de atender aos requisitos do instrumento convocatório (edital ou carta-convite); se deixarem de apresentar a documentação exigida, serão considerados inabilitados e receberão de volta, fechado, o envelope-proposta (art. 43, inciso III); se deixarem de atender às exigências concernentes à proposta, serão desclassificados (art. 48, inciso I) (DI PIETRO, 2013, p. 384).

Importante detalhe a ser observado é que, a inobservância do princípio em destaque por parte da Administração importa na nulidade do procedimento. Se a inobservância das condições do instrumento convocatório for de responsabilidade do licitante, então, não há que se falar de nulidade do procedimento, mas sim, em desclassificação do mesmo.

Vale dizer que, se a Administração promover procedimento licitatório sem a devida observância das condições estabelecidas no edital, em favor de um dos licitantes em detrimento de outro, ou, em favor de si própria, então, além do princípio em estudo estará a Administração incorrendo em clara afronta ao princípio da igualdade entre os disputantes, além dos princípios da publicidade, da livre competição e do julgamento objetivo com base em critérios fixados no edital (DI PIETRO, 2013, p. 384).

Finalmente, o **Princípio do Julgamento Objetivo**, que tem por objetivo afastar do procedimento licitatório a possibilidade de que o julgamento das propostas seja feito por critérios estranhos aos estabelecidos no edital e no texto legal. Visa assegurar aos

participantes do certame a certeza de que a melhor proposta será aquela cujos elementos sejam exclusivamente técnicos.

Apesar disso, vale dizer, oportunidades haverão em que não será possível à Administração ater-se apenas a critérios objetivos, não significando, no entanto, que o procedimento estaria viciado, pois, a exemplo de certames licitatórios que envolvam, além do melhor preço, a melhor técnica ou qualidade, estará a Administração diante de situação em que deverão ser observados critérios subjetivos em relação à proposta.

Nesse sentido, Celso Antônio Bandeira de Mello:

Cumprir reconhecer, entretanto, que objetividade absoluta só se pode garantir previamente nos certames decididos unicamente pelo preço. Quando entram em causa qualidade, técnica, rendimento – muitas vezes indispensáveis para a aferição das propostas –, nem sempre será possível atingir-se o ideal da objetividade extrema, pois, quando os bens ou serviços são fortemente aparentados nestes atributos, a primazia de um ou de outro depende de apreciações irredutíveis a um plano excludente de opiniões pessoais. (MELLO, 2013, p. 547).

Em resumo, significa o princípio do julgamento objetivo que o administrador deve observar critérios objetivos definidos no ato convocatório para o julgamento das propostas. Afasta a possibilidade de o julgador utilizar-se de fatores subjetivos ou de critérios não previstos no ato convocatório, mesmo que em benefício da própria Administração. A exceção, como já foi dito, reside em casos específicos que envolvam, além do critério do melhor preço, aqueles que digam respeito à melhor técnica e qualidade, quando, critérios pessoais de avaliação serão aplicados.

2.2.3 Histórico das Licitações

Este capítulo visa demonstrar como eram feitas as contratações no âmbito da Administração Pública antes do advento da Lei 8.666/93, após sua promulgação, inclusive com as alterações.

Historicamente, acredita-se que o instituto da licitação tenha surgido na Idade Média, na Europa. Nos dizeres de DELANO (2009), o Estado medieval, diante da necessidade de adquirir determinado bem, ou contratar determinado serviço, veiculava panfletos informativos, avisando o interesse da Administração em contratar, determinando data, local e horário onde se daria a sessão para escolha da melhor proposta.

Ainda de acordo com o referido autor, na data e local anteriormente designados, a sessão se desenvolvia pelo sistema de “vela e prego”. Nesse sistema, explica TIECHER (2010), a vela delimitava o tempo no qual seriam apresentadas as propostas. Nesse caso, o vencedor seria o proponente do menor lance anterior ao total consumo da vela.

No Brasil, a primeira referência à licitação surgiu com o Decreto nº. 2.926, de 14 de maio de 1862, visando a regulamentação das arrematações dos serviços a cargo do Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas (DOURADO, 2009). Já dentro do âmbito da República Velha, o Decreto nº. 4.536 de 1922 representou a primeira tentativa de estruturação da legislação e, a partir do Decreto nº. 200 de 1962, que estabeleceu a reforma administrativa do Estado, definiu-se a sistematização do instituto na seara federal, concebendo a licitação como instituto de Direito Financeiro (DOURADO, 2009), estendendo-se a regra da licitação aos Estados e Municípios através da Lei 5.456 de 20 de junho de 1968 (DELANO, 2009). Muito embora louvável, foi só a partir de 1986 que, de fato, a matéria foi regulamentada, através do Decreto-Lei nº. 2.300. Pela primeira vez, o assunto fora normatizado, reunindo em seu bojo normas gerais e especiais pertinentes ao assunto.

Para TIECHER (2010), o Decreto-Lei 2.300/86 representou um marco sobre licitações e contratos da Administração Federal, por ser a primeira lei em tratar especificamente de licitações e, como consequência, de forma mais detalhada se comparada à legislação até então vigente.

Evidentemente, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Decreto-Lei 2.300/86 restou revogado. Com o advento da atual Constituição, a licitação acabou por ser alçada à condição de princípio constitucional, cuja observância passou a ser obrigatória pela Administração Pública, direta e indireta, em todas as esferas de atuação: municipal, estadual, distrital e federal (DELANO, 2009).

De fato, a licitação passou à alçada de princípio constitucional face à previsão estampada no inciso XXVII do artigo 22 do texto constitucional, constituindo as bases para a posterior promulgação, em 21 de junho de 1993, da Lei nº. 8.666.

Destinada a regulamentar as Licitações e Contratos administrativos, impôs a nova lei o regramento necessário para as contratações públicas, fixando conceitos, determinando prazos e procedimentos, bem como, penalidades pela sua inobservância.

Atualmente, apesar dos significativos avanços trazidos à época, a lei 8.666 vem demonstrando sinais de desgaste frente à nova realidade da Administração Pública. Sua dinâmica extremamente detalhada, construída, ao que parece, para reprimir a corrupção, vem evidenciando de excessiva morosidade os processos administrativos, pecando pelo excesso de burocracia e formalismos.

Como é notório, a década de 90 foi marcada por expressivos avanços tecnológicos, sociais e comportamentais em diversas áreas, o que passou a exigir da Administração maior agilidade. Os procedimentos até então utilizados passaram a ser vistos como obsoletos.

Nesse sentido, conforme destaca Franklin Delano (DELANO, 2009) “em meio a este problema se buscou a dinâmica necessária num processo licitatório medieval, o ‘Vela Pregão’, capturando sua essência na agilidade processual”.

Coincidências à parte, o fato é que, em 2000, através da Medida Provisória nº. 2.026, foi instituída nova modalidade de licitação denominada Pregão (que será tratado em tópico futuro), ainda restrita às contratações no âmbito da União, só abrangendo os demais entes federados com a conversão da referida medida provisória na Lei 10.520 de 2002 (DELANO, 2009).

Como bem salienta TIECHER (2009), o pregão, preza pelo cumprimento de um dos principais anseios pertinentes ao bom funcionamento da máquina pública, a publicidade; a maior acessibilidade e transparência possível.

2.2.4 Modalidades de Licitação

Cinco são as modalidades de licitação previstas pela Lei nº. 8.666/93, a cujo rol foi acrescentado, pela Lei nº. 10.520/2002, a modalidade Pregão, objeto do presente trabalho:

2.2.4.1 Concorrência

De acordo com o artigo 22, §1º da Lei nº. 8.666/93, “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”.

É modalidade cuja participação é aberta a todos os interessados que comprovarem possuir os requisitos do edital.

Possui fase de habilitação e serve para as hipóteses de contratação de obra e serviço de engenharia de valor superior a R\$1.500.000,00 (Um Milhão e Quinhentos Mil Reais); para compra e contratação de serviço que não seja de engenharia de valor superior a R\$650.000,00 (Seiscentos e Cinquenta Mil Reais); para alienar ou adquirir bens imóveis de qualquer valor; para alienar bens móveis de valor superior a R\$650.000,00 (Seiscentos e Cinquenta Mil Reais); concessão de direito real de uso; concessão de serviços públicos; e, por fim, licitações internacionais.

Em relação ao tipo de licitação, isto é, o critério de julgamento a que se submete, destina-se a qualquer um dos existentes (melhor preço, melhor preço e técnica etc.).

Quanto aos prazos mínimos para recebimento das propostas, estabelece a lei que para os casos de contratação de empreitada integral ou melhor técnica ou melhor técnica e preço através de concorrência, este deverá ser de 45 (quarenta e cinco) dias e, de 30 (trinta) dias para os demais casos.

Em relação à comissão de licitação, determina o artigo 51 da Lei nº. 8.666/93 que será permanente ou especial, composta por, no mínimo, 03 (três) integrantes, sendo pelo menos 02 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação.

2.2.4.2 Tomada de Preços

Conforme estabelece o artigo 22, §2º da Lei nº. 8.666/93, “é a modalidade de licitação entre os 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”.

No caso desta modalidade, a participação dos interessados fica restrita aos cadastrados ou, aos demais interessados que atenderem as condições para cadastramento até o terceiro dia anterior ao recebimento das propostas, o que faz dessa uma modalidade cuja habilitação deve ser prévia.

Destina-se à contratação de obras e serviços de engenharia de valor até R\$1.500.000,00 (Um Milhão e Quinhentos Mil Reais); compra e serviço que não seja de engenharia de valor até R\$650.000,00 (Seiscentos e Cinquenta Mil Reais); e, para contratação através de licitação internacional, desde que o órgão tenha cadastro internacional de fornecedores (art. 23, §3º da Lei 8.666/93).

Assim como a Concorrência, serve a qualquer um dos tipos de licitação, sendo que, no caso de licitação por melhor técnica e melhor técnica e preço, o prazo mínimo para recebimento das propostas será de 30 (trinta) dias e, nos demais casos, o prazo será de 15 (quinze) dias.

Em relação à comissão responsável, observam-se as regras do artigo 51 da Lei 8.666/93.

2.2.4.3 Convite

O conceito legal estabelecido no artigo 22, § 3º, é “a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 03 (três) pela unidade administrativa, a qual fixará, 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”.

Participarão dessa modalidade os convidados (cadastrados ou não) no mínimo de 03 (três) e os demais cadastrados que manifestarem interesse até 24 (vinte e quatro) horas antes da apresentação das propostas, e cuja habilitação deve ser prévia.

No caso da existência de mais de três possíveis interessados, a cada novo convite, se realizado para objeto idêntico ou assemelhado, é obrigatório o convite a, no mínimo, mais um interessado, enquanto existirem cadastrados não convidados nas últimas licitações.

Destina-se o convite à contratação de obra e serviço de engenharia de valor até R\$150.000,00 (Cento e Cinquenta Mil Reais); compra e serviços que não sejam de engenharia de valor até R\$80.000,00 (Oitenta Mil Reais); e, para licitações internacionais, quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País (art. 23, §3º, da Lei nº. 8.666/93).

O prazo mínimo para recebimento das propostas no caso do convite é de 05 (cinco) dias úteis.

Em relação à comissão responsável, observa a mesma regra prevista para os casos de concorrência e tomada de preços, sendo permitido, excepcionalmente, que nas pequenas unidades administrativas e em face da exiguidade de pessoal disponível, poderá ser substituída por servidor formalmente designado pela autoridade competente (artigo 51, §1º, Lei nº 8.666/93).

2.2.4.4 Concurso

Em seu artigo 22, §4º, a Lei 8.666/93 define o concurso como “a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias”.

Em regra, é uma modalidade de licitação aberta a qualquer interessado, podendo ou não exigir habilitação, destinando-se à escolha do melhor trabalho técnico, científico ou artístico e, portanto, do tipo que adota critérios específicos.

O prazo mínimo para recebimento das propostas é de 45 (quarenta e cinco) dias. Estabelece o §5º, art. 51 da Lei 8.666/93 que a comissão responsável será especializada e integrada por pessoas de reputação ilibada e reconhecido conhecimento da matéria em exame, servidores públicos ou não.

2.2.4.5 Leilão

Definido no §5º do artigo 22 como “a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, ou para a alienação de bens imóveis prevista no art. 19, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao valor da avaliação”.

Trata-se, assim como o concurso, de modalidade de licitação cuja participação fica aberta a todos os interessados, de quem a habilitação pode ou não ser exigida.

O leilão objetiva a venda de móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados ou, ainda, a alienação de bens imóveis adquiridos por procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, conforme estipulado no artigo 18 da Lei 8.666/93.

É licitação do tipo “maior lance ou oferta”, e o prazo mínimo para recebimento das propostas é de 15 (quinze) dias.

No leilão não há que se falar na figura da comissão de licitação, sendo substituída esta pelo leiloeiro que, de acordo com o artigo 53 da Lei de Licitações, poderá ser oficial ou servidor designado pela Administração, procedendo-se na forma da legislação pertinente.

2.3 PREGÃO

No presente capítulo trataremos do Pregão, modalidade de licitação objeto do presente estudo e que, cronologicamente pode ser considerada uma inovação.

Trata-se de modalidade mais adequada à realidade atual, seja em relação às inovações tecnológicas (mais especificamente no que diz respeito ao pregão eletrônico) seja em relação às menores formalidades exigidas em seu procedimento. Nesse contexto, passaremos a observar suas principais características, procedimentos e vantagens.

2.3.1 Conceito

Destinado à aquisição de bens e contratação de serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado destas, cuja disputa é feita mediante propostas e lances em sessão pública. O conceito legal de pregão encontra-se estampado no art. 2º da Medida Provisória 2.182-18, a saber:

Art. 2º Pregão é a modalidade de licitação para a aquisição de bens e serviços comuns, promovida exclusivamente no âmbito da União, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública (BRASIL, Medida Provisória nº. 2.182-18).

Nos dizeres de Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Pregão é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública (DI PIETRO, 2013, p. 416).

Para Marçal Justen Filho, o pregão, por sua abrangência, chega a ser comparável à concorrência:

Pregão é modalidade licitatória cujo acesso é tão amplo quanto o da própria concorrência. Excluída a hipótese do pregão eletrônico (que comporta cadastramento prévio e que se assemelha a uma tomada de preços), o pregão poderia ser reconhecido como uma variação procedimental da concorrência. (JUSTEN FILHO, 2012, p. 228).

Particularidade do pregão em relação às demais modalidades de licitação, diz respeito ao princípio da oralidade que, nos dizeres de José dos Santos Carvalho Filho, encontra “inspiração de outro postulado – princípio do informalismo” (CARVALHO FILHO, p.307, 2013).

De acordo com o citado autor:

Referido princípio não significa que o novo procedimento seja absolutamente informal; não o é, e nem poderia sê-lo, por se tratar de atividade administrativa. Mas o legislador procurou introduzir alguns métodos e técnicas compatíveis com os modernos meios de comunicação, sobretudo através da informática (CARVALHO FILHO, p. 307, 2013).

De fato, pareceu o legislador se importar com a necessidade de conferir maior dinamismo ao pregão, permitindo que os proponentes, depois de apresentada a proposta inicial, oferecer lances verbais na sessão pública.

Outro importante conceito que envolve a sistemática do pregão é a definição para bens e serviços comuns dada pelo parágrafo único do artigo 1º da Lei 10.520/2002: “Consideram-se bens e serviços comuns, para fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”. Com propriedade, Marçal Justen Filho, considera “bem ou serviço comum, aquele destituído de alguma peculiaridade de que derive ausência de sua disponibilidade no mercado, para aquisição a qualquer tempo” (JUSTEN FILHO, 2012, p. 228).

2.3.2 Lei nº. 10.520/2002: Características Legais e Operacionais

Instituído, inicialmente, pela citada medida provisória, o pregão ficava com abrangência restrita à esfera da Administração Pública no âmbito da União. Tal “particularidade” tornou-se alvo de discussões e críticas por parte da doutrina, pois em se tratando de norma geral, não poderia ficar restrita sua aplicação apenas a um ente da federação em detrimento dos demais. Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles:

Como não se tratava de norma geral, porque restrita ao âmbito da Administração Federal, surgiram dúvidas quanto à sua constitucionalidade, uma vez que o art. 22, § 8º, da Lei 8.666/93 veda a criação de outras modalidades de licitação, salvo, é claro, se introduzidas por outra norma geral (MEIRELLES, 2007, p. 324).

A dúvida acerca da constitucionalidade da referida medida provisória veio a ser superada com o advento da Lei 10.520 de 17 de Julho de 2002, que converteu a citada medida em norma geral. Como tal, determinou a aplicação do pregão também aos demais entes federativos: Estados, Distrito Federal e Municípios, dispensando por parte destes a necessidade de edição de lei própria sobre a matéria (MEIRELLES, 2007, p. 324). Vale dizer que, em relação à adoção de serviços técnicos de apoio de Bolsas de Valores e Mercadorias e utilização de recursos tecnológicos, cabe, como veremos em capítulo próprio, a cada ente editar regulamento nesse sentido.

Como regra, também o pregão é procedimento que se desenvolve por meio da concatenação de atos da Administração Pública e dos licitantes. Conforme ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro:

[...] compreende uma fase interna (chamada de fase preparatória pelo artigo 3º da Lei 10.520), que precede a abertura do procedimento ao público, e uma fase externa, que se inicia com a publicação do aviso do edital de convocação (DI PIETRO, 2013, p. 433).

Conforme se depreende da leitura do artigo 3º da Lei 10.520, exige-se, na fase interna, a justificativa da necessidade de contratação, definição do objeto do certame, exigências de habilitação, critérios de aceitação das propostas, sanções por inadimplemento e cláusulas do contrato, inclusive com fixação dos prazos para fornecimento. De acordo com Hely Lopes Meirelles:

Como todas as modalidades de licitação, o pregão possui uma fase preparatória, que se passa no âmbito interno do órgão ou entidade responsável pela aquisição dos bens ou serviços desejados. Esta fase interna inicia-se com o ato da autoridade competente pelo qual justifica a necessidade da contratação, define seu objeto, as exigências de habilitação, os critérios de aceitação das propostas, as sanções por inadimplemento e as cláusulas do contrato, com fixação dos prazos para o fornecimento (art. 3º, I) (MEIRELLES, 2007, p. 325).

Em relação ao elemento subjetivo que opera em favor da necessidade de adoção da licitação na modalidade pregão (regra válida para as demais), vai além o citado mestre ao afirmar que:

Trata-se da motivação do ato administrativo inicial do procedimento licitatório, a qual, diante dos requisitos impostos pela lei, transforma-se em elemento vinculante do mesmo, cuja ausência dá lugar à nulidade de todo o procedimento (MEIRELLES, 2007, p. 326).

Importante salientar o afastamento, na modalidade pregão, da tradicional Comissão de Julgamento, face ao princípio da oralidade aqui adotado e, isso, até como forma de preservar a celeridade dos procedimentos. Destaque-se, nesse sentido que, por ser oral e célere, depende o regular andamento da sessão da tomada de decisões rápidas e terminativas por parte do pregoeiro, daí, justifica-se a determinação trazida pelo Decreto 3.555/2000 de que “somente poderá atuar como pregoeiro o servidor que tenha realizado capacitação específica para a função”.

Por seu turno, determina o artigo 4º da citada lei que, no âmbito do procedimento externo, resumidamente, devem ser observadas as seguintes fases: edital, julgamento e classificação, habilitação do licitante vencedor, adjudicação e homologação. A designação do pregoeiro deve ser feita também nesta fase, bem como da respectiva equipe de apoio. As atribuições do pregoeiro designado vêm estampadas no artigo 3º, IV, que consistem em receber as propostas e lances, analisar suas condições de aceitação e sua classificação, habilitar e adjudicar o objeto da licitação ao vencedor (DI PIETRO, 2013, p. 433).

Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, 2013, p. 575) ensina que inicia-se para o público o pregão com a convocação dos interessados, mediante aviso publicado no Diário Oficial e, conforme o vulto da licitação, também em jornal de grande circulação. Ainda, de

acordo com o referido autor, “do aviso terão de constar a definição do objeto da licitação, local, dias e horários em que poderá ser lida ou obtida a íntegra do edital” (MELLO, 2013, p. 576).

No geral, as regras a serem observadas no procedimento do Pregão são as mesmas da concorrência, do que se poderia se afirmar, portanto, serem bastante formais. Contrário senso, não obstante a semelhança com o procedimento previsto para a concorrência, observa-se que a inversão da ordem das fases de classificação e inabilitação vêm a revestir o procedimento de mais celeridade e dinamicidade.

De regra, noutras modalidades de licitação, ocorrendo os interessados ao certame, na data e horário marcado, inicia-se a sessão com a abertura dos envelopes contendo a documentação necessária à habilitação. Superada esta fase, passa-se à fase seguinte, com a abertura e análise das propostas dos participantes habilitados na fase anterior.

No caso do pregão, como dito anteriormente, verifica-se a “inversão” das fases procedimentais normalmente observadas. Especificamente, no caso do pregão, optou o legislador (acertadamente, ao nosso ver) pelo julgamento e classificação das propostas antes da própria habilitação. Nessa fase, conforme ensina Maria Sylvia Zanella di Pietro:

[...] desenrola-se em sessão pública, na qual serão entregues os envelopes contendo a indicação do objeto e do preço oferecidos, procedendo-se a sua imediata abertura e à verificação da conformidade das propostas com os requisitos constantes do instrumento convocatório (DI PIETRO, 2013, p. 433).

Neste ponto, há a possibilidade de lances sucessivos por parte dos participantes que tenham oferecido a proposta mais baixa e os que tenham oferecido propostas até 10% a ela superiores. Deverão ser verbais estes lances, após o que será proclamado o vencedor. Destaque-se que, na hipótese de não tiver havido pelo menos três proponentes, ensina Celso Antônio Bandeira de Mello:

[...] se não tiver havido pelo menos três proponentes cujas ofertas preencham este requisito (10% de diferença em relação à mais baixa), os demais disputantes autores das melhores propostas, até o máximo de três, adquirem o direito de ofertar tais lances verbais (MELLO, 2013, p. 577).

Bem salientada pelo autor a questão suscitada: regendo-se pela busca da melhor proposta para a Administração, não poderia a sessão restar prejudicada apenas e tão somente por não existirem propostas nos moldes exigidos pois, ainda que superiores ao máximo determinado, existe a possibilidade de que os lances verbais a serem dados sejam os mais interessantes à Administração. Além do mais, em face de oralidade que norteia o pregão, não poderia a legislação pretender imprimir celeridade ao procedimento para, na situação

mencionada, deixá-lo fracassar, condenando a Administração aos gastos com pregoeiro, servidores, publicações etc, sem que lhe fosse garantido o resultado almejado.

No julgamento, a classificação das propostas obedecerá ao critério da melhor preço, ressalvados os prazos máximos para fornecimento, especificações técnicas e parâmetros de desempenho e qualidade trazidos no edital (MELLO, 2013, p. 577).

Ao pregoeiro é dado o poder de decisão para, motivadamente, decidir sobre a aceitabilidade das propostas quanto a seu objeto e valor e, mais, ao pregoeiro é facultado negociar com o proponente o rebaixamento de seu valor (MELLO, 2013, p. 577).

Superada a fase das propostas, passando-se à fase subsequente, aqui reside, nos dizeres de José dos Santos Carvalho Filho, a grande vantagem do pregão:

A grande vantagem do sistema de pregão é que, diversamente do que ocorre na Lei. 8.666/93, só haverá a necessidade de examinar os documentos de habilitação relativos ao licitante vencedor. Com isso, resta simplificado, sem qualquer dúvida, o procedimento de verificação desses documentos, sendo forçoso reconhecer que tal exame é trabalhoso e demorado se for feito em relação a todos os participantes da licitação (CARVALHO FILHO, 2013, p. 314).

Ressalte-se que, em caso de inabilitação do licitante autor da melhor proposta, deverá o pregoeiro desclassificá-lo, passando posteriormente à análise dos documentos do autor da segunda melhor proposta, procedendo da mesma forma, caso necessário, até que verifique dentre os participantes aquele que atenda as exigências pré-fixadas no edital.

Ainda neste ponto, destaca Celso Antonio Bandeira de Mello (MELLO, 2013, p. 578) a possibilidade de, antes de proclamar o vencedor, negociar o valor ofertado, tentando baixá-lo.

Proclamado o vencedor, resguarda-se o direito dos demais licitantes de apresentarem recurso. Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella Di Pietro:

Quanto ao recurso, a lei estabeleceu diferença entre a *manifestação* do intuito recursal e a *apresentação de razões recursais*. Aquela deve dar-se imediatamente na sessão; esta deve ocorrer no prazo de três dias úteis. A lei omitiu o adjetivo “*úteis*”, levando à interpretação de que seriam dias corridos; o Decreto nº. 3.555, entretanto, supriu a omissão e fixou prazo em *dias úteis*, que é o critério, aliás, que deve prevalecer por ser benéfico aos participantes. Entendemos que semelhante interpretação deve ser também aplicada ao pregão realizado pelas demais entidades federativas, não só porque o sistema da Lei nº. 8.666/1993 é de dias úteis para os recursos (art. 109), como também porque poderia ser prejudicado o fator teleológico da lei. Os demais licitantes podem apresentar contrarrazões no mesmo prazo, e este terá início logo ao final do prazo recorrente, termo inicial, aliás, para o qual terão sido previamente intimados ao momento em que o recorrente tiver manifestado a intenção de recorrer (art. 4º. XVIII) (DI PIETRO, 2013, p. 315).

A adjudicação do procedimento licitatório, nessas condições, ficará pendente da análise dos recursos apresentados. Caso contrário, será feita de pronto, na própria sessão. O certo é que, com ou sem recursos, a adjudicação passará à homologação pela autoridade competente, que convocará o licitante proponente vencedor para a assinatura do contrato cujo prazo foi estabelecido no edital e, no prazo de validade de sua proposta (60 dias) (MELLO, 2013, p. 578).

Observa José dos Santos Carvalho Filho:

De acordo com o novo diploma, a adjudicação parece preceder à homologação. Decididos os recursos, diz a lei, a autoridade competente (e não o pregoeiro) fará a adjudicação ao licitante vencedor. A homologação é prevista no dispositivo seguinte, dando a impressão, portanto, de ser posterior à adjudicação (CARVALHO FILHO, 2013, p. 316).

Como bem destaca o autor, ao pregão parece ter sido conferida mais uma peculiaridade, pois, em relação ao que dispõe a Lei 8.666/93, há clara inversão da ordem existente entre a homologação e adjudicação. Conforme estipula a mencionada lei, a adjudicação somente surge com a homologação, pela autoridade competente, do resultado final da Comissão de Licitação.

No pregão, diferentemente, a adjudicação (que é a atribuição do objeto da licitação ao vencedor do certame) dá-se antes mesmo da homologação do resultado pela autoridade responsável.

Feita a adjudicação, da mesma forma como ocorre na desclassificação por inabilitação, se o adjudicatário não comparecer para celebrar o contrato, deverá o pregoeiro passar à análise das propostas seguintes, observada a ordem de classificação. Não obstante, ao licitante vencedor que deixar de assinar o contrato, dispõe Celso Antônio Bandeira de Mello que:

De acordo com o art. 7º da medida provisória: “Quem deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar a execução do contrato, comporta-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e será descredenciado no SICAF ou nos cedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais” (MELLO, 2013, p. 578).

Traçadas as considerações acima, podemos destacar, ao menos duas peculiaridades do pregão em relação às demais modalidades de licitação: a primeira, diz respeito à não sujeição do pregão ao critério de valor, ou seja, o pregão é utilizável na contratação de serviços ou aquisição de bens de quaisquer valores, bastando para tanto que se classifiquem como

“comuns”; a segunda (e talvez mais notável) diz respeito à habilitação, que neste caso, se posiciona em momento posterior ao exame das propostas.

Antes do advento da Lei 10.520/2002, para Celso Antonio Bandeira de Mello, o pregão era modalidade de licitação manchada de inconstitucionalidade. Naquele momento, ou seja, antes da promulgação da referida lei, como exposto pela Constituição Federal de 1988, não poderia vigorar modalidade de licitação editada mediante medida provisória, pois, observada competência legislativa dos entes da União, compete exclusivamente a esta, a edição de normas que visem regular a matéria que diga respeito a licitações. A crítica ia ainda mais além: em seu entedimento, da leitura do art. 22, § 8º, depreende-se claramente a vedação legal imposta à criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas no referido dispositivo.

Muito embora fosse correto o raciocínio do iminente autor, era possível a adoção de entedimento diverso, a edição da Medida Provisória 2.182-18, que instituiu o pregão, ainda que em desobediência ao citado dispositivo legal, o fez exclusivamente para a Administração Federal, ao contrário do que ocorreria se fosse norma nacional.

Realmente, até aquele ponto, não se poderia considerar constitucional a referida medida, caso pretendesse abarcar em seu contexto outros entes federativos além da União, notadamente os Estados, Municípios e Distrito Federal. O que ocorre, em verdade, é que apesar de parecer ter sido essa a intenção da medida, efetivamente não foi o que aconteceu, senão vejamos: a medida provisória em questão não alterou o texto da lei 8.666/93, sequer inclui qualquer novidade na mesma, ela apenas determinou aos agentes públicos da Administração Federal a adoção do pregão quando a aquisição e contratação diga respeito à aquisição de bens e serviços comuns, respectivamente.

Aliás, face às dúvidas sobre a constitucionalidade ou não da referida medida provisória, entedeu por bem o Poder Legislativo instituir o Pregão através da Lei 10.520/2002, agora sim, abrangendo, além da União, os Estados, Municípios e Distrito Federal e, ainda, convalidando os atos praticados com base no texto da Medida Provisória 2.182-18 de 23 de agosto de 2001.

Fica claro, portanto, que muito embora tenham existido posicionamentos contrários à constitucionalidade do Pregão, é inegável que, com o advento da lei 10.520/02, muitas das dúvidas existentes foram sanadas. De outra parte, a regulação legal da matéria permitiu (e até determinou) aos outros entes federativos (além da União) a adoção do pregão nas hipóteses que, como já destacamos, tratem da aquisição e contratação de bens e serviços comuns, respectivamente.

2.3.3 Pregão Eletrônico no Estado de São Paulo

Anteriormente, durante o estudo da modalidade de licitação denominada pregão, pudemos observar que, em sua gênese, a edição da medida provisória 2.182-18 em 2001 visou a adoção da referida modalidade apenas pela Administração Federal, o que, de certa forma suscitou dúvidas sobre sua constitucionalidade, visto tratar de matéria reservada à lei geral de licitações. Tal questionamento, salvo raros posicionamentos em contrário, parece ter sido sanado com o advento da Lei 10.520/2002, lei esta, que ampliou a abrangência da medida provisória anteriormente restrita à Administração Federal, estendendo-a também aos Estados, Municípios e Distrito Federal quando, verifique-se para os mesmos a necessidade de aquisição ou contratação de bens ou serviços comuns, respectivamente.

Além da regulação do tema, facultou o referido texto legal, mais especificamente no § 2º do art. 2º, a adoção, por parte dos entes anteriormente citados, a participação de bolsas de mercadorias no apoio técnico e operacional aos órgãos e entidades promotores da modalidade de pregão, utilizando-se de recursos de tecnologia da informação. Destaca ainda, o referido dispositivo que, para tanto deverão os entes interessados editarem regulamento próprio nesse sentido.

Fica clara a intenção do legislador de respeitar as especificidades e peculiaridades existentes entre os entes da federação. Nesse caso, resta-nos direcionar o estudo do presente trabalho à realidade que nos é mais próxima, razão pela qual nos aprofundaremos aos aspectos pertinentes ao Pregão Eletrônico no âmbito do Estado de São Paulo.

Conforme Hely Lopes Meirelles (2007, p. 327), o “Pregão eletrônico é aquele efetuado por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, ou seja, por meio de comunicação pela Internet”.

No âmbito da União, restou inserido na Lei 10.520/2002 pelo Decreto nº. 5.450 de 31 de Maio de 2005, o § 1º do artigo 2º da referida lei assim dispõe que “poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica”.

A operacionalização do certame eletrônico por parte dos interessados depende do seu credenciamento perante o provedor do sistema, no caso, Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO).

Este credenciamento deve ser feito através de chave de identificação e senha, que poderão ser utilizadas em qualquer pregão eletrônico. Atualmente no Brasil, o Governo Federal é responsável pelo fornecimento dos sistemas mais utilizados, a exemplo o Portal de

Compras do Governo Federal – COMPRASNET – disponível no endereço eletrônico www.comprasnet.gov.br (BRASIL, 2013), bem como através do Banco do Brasil, - licitações- e – por meio do endereço www.licitacoes-e.com.br (2013).

Por sua vez, o Governo do Estado de São Paulo disponibiliza este serviço através do endereço www.pregao.sp.gov.br (2013), onde são publicados diariamente os pregões e avisos de licitações.

Dada a faculdade prevista pela referida lei federal, em 2005 editou o Governo do Estado de São Paulo o Decreto nº. 49.722 que regulamentou a utilização de recursos de tecnologia de informação na modalidade pregão. Define o artigo 2º do referido decreto que pregão eletrônico é modalidade de licitação do tipo menor preço, em que a disputa pelo fornecimento de bens ou pela prestação de serviços comuns, independentemente do valor, é feita com a utilização de recursos de tecnologia da informação que promovam a comunicação pela internet, sendo que, todos os atos da fase externa deverão ser realizados eletronicamente, sem prejuízo dos atos essenciais que, necessariamente, deverão ser documentados e juntados aos autos do respectivo processo licitatório.

2.4 COMPARAÇÕES ENTRE O PREGÃO E AS DEMAIS MODALIDADES DE LICITAÇÃO

Neste capítulo será dada especial atenção às distinções e similitudes existentes entre o Pregão e as modalidades de licitação pré-existentes, seja em relação às definições legais, seja em relação à dinâmica de sua realização.

No que diz respeito às definições legais tem-se como novidade em relação às modalidades de licitação anteriores a destinação do pregão à aquisição de bens e serviços comuns. Como já destacado anteriormente, a definição de bens e serviços comuns está delimitada no §1º da Lei nº. 10.520/02: “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais do mercado”.

Interessante observar, nesse ínterim, que, no que diz respeito aos valores, não existe óbice à adoção do pregão como modalidade de licitação a ser utilizada. Nesse caso, ainda que o valor seja elevado, se o bem ou serviço puder ser enquadrado dentro do conceito legal de “comum” será possível a adoção do pregão. Nesse sentido, possível a adoção do pregão para os casos onde caberiam, dependendo do valor, o convite, a tomada de preços ou concorrência.

Em verdade, conforme, lição de Marçal Justen Filho:

O pregão é modalidade licitatória cujo acesso é tão amplo quanto o da própria concorrência. Excluída a hipótese do pregão eletrônico (que comporta cadastramento prévio e que se assemelha a uma tomada de preços), o pregão poderia ser reconhecido como uma variação procedimental da concorrência (JUSTEN FILHO, p. 228, 2012).

Obviamente, apesar da similaridade, não há que se falar em confusão no emprego de uma ou outra modalidade. Resta claro que a utilização do pregão somente serve para a contratação de serviços ou aquisição de bens comuns, ou seja, aqueles destituídos de alguma peculiaridade da qual advenha sua indisponibilidade no mercado. Nesse sentido, se for necessário à Administração a contratação de serviços ou mesmo a aquisição de bens que não sejam comuns, na acepção jurídica do termo, obrigatoriamente, deverá promover o competente certame licitatório, isto é, a concorrência (JUSTEN FILHO, p. 228, 2012). De outra forma, fica aberta a possibilidade de escolha.

No que diz respeito às modalidades concurso e leilão, verifica-se por óbvio a impossibilidade de adoção do pregão em substituição a estas, visto que, o objeto a que se destinam não se enquadram na definição de bens ou serviços comuns, sendo certo que, no primeiro caso, ou seja, no concurso, visa a Administração a escolha do melhor trabalho técnico, científico ou artístico, o que certamente, não pode ser tomado por comum. Em relação ao segundo caso, isto é, o leilão, verifica-se igualmente prejudicada a possibilidade de enquadramento do objeto a que se destina com o objeto do pregão, visto que, através do leilão, objetiva a Administração a venda de bens móveis inservíveis para a administração ou de produtos legalmente apreendidos ou, ainda, alienação de bens imóveis adquiridos por procedimentos judiciais ou de dação em pagamento.

No que diz respeito ao procedimento, assim como todas as modalidades de licitação pré-existent, o pregão se desenvolve por meio de vários atos da Administração e dos licitantes (DI PIETRO, p. 433, 2013), sendo certo que é na fase de julgamento e classificação das propostas que se apresentam as peculiaridades do processo em relação às demais modalidades, pois, nos dizeres de Maria Sylvia Zanella Di Pietro, “combina proposta escrita com lances verbais” (DI PIETRO, p. 434, 2013). Aliás, é mesmo a oralidade uma das características mais latentes do pregão, alçado inclusive à condição de princípio, pois, enquanto nas modalidades anteriores a manifestação dos proponentes se formaliza através de documentos escritos, no pregão, as propostas serão oferecidas verbalmente pelos participantes (CARVALHO FILHO, p. 306, 2013).

No procedimento previsto na Lei 10.520/02, conforme ensina José dos Santos Carvalho Filho “após a classificação é que o pregoeiro vai proceder a análise dos documentos

referentes à habilitação. Essa fase, no procedimento geral do Estatuto, é anterior à do julgamento das propostas. No pregão, portanto, há inversão dessas etapas” (CARVALHO FILHO, p. 314, 2013).

Aliás, dada a nova dinâmica estabelecida para o pregão, Celso Antônio Bandeira de Mello, chega a comparar o pregão a uma forma de “leilão, não para alienar, mas para adquirir ‘bens e serviços comuns’” (MELLO, p. 578, 2013). Para o citado mestre, o pregão apresenta pelo menos duas diferenças muito claras em relação à concorrência, tomada de preços e convite: a primeira a de que, enquanto nestas modalidades o critério determinante para a escolha da modalidade é o preço, o pregão pode ser utilizado para contratações de quaisquer valores (desde que destinado à contratação de serviços e aquisição de bens comuns); a segunda, que já foi mencionada anteriormente, é a de que a habilitação é posterior ao exame das propostas (MELLO, p. 578, 2013).

Outra novidade em relação às modalidades de licitação previstas na Lei 8.666/93 diz respeito à possibilidade de que os interessados ofereçam lances, sucessiva e progressivamente. Diferenciam-se, portanto, os lances das propostas. Enquanto estas representam a oferta a ser apresentada, os lances podem ser classificados como ofertas sucessivas e progressivas, apresentadas uma após outra em valores decrescentes, visando à obtenção do valor mínimo para a contratação do bem ou serviço comum (CARVALHO FILHO, p. 306, 2013). Nesse caso, conforme estabelece o artigo 4º, inciso VIII abre a possibilidade de lances ao proponente da proposta mais vantajosa e aos das ofertas até 10% (dez por cento) superiores àquela, até a proclamação do vencedor (DI PIETRO, p. 434, 2013).

Nesse ponto, destaca-se, o que nos dizeres do referido autor é a grande vantagem do sistema de pregão em relação às demais modalidades licitatórias: ao contrário do que prevê a lei de licitações, só será necessário o exame dos documentos da habilitação relativos ao licitante vencedor (CARVALHO FILHO, p. 314, 2013).

No mesmo sentido, Hely Lopes Meirelles:

Inverte-se a ordem procedimental: procura-se verificar-se primeiro quem venceu a etapa comercial, para depois conferir os documentos de habilitação do vencedor. Suprime-se, assim, tempo precioso despendido no exame da documentação de concorrentes que foram eliminados no julgamento das propostas. Se o vencedor não for habilitado, de acordo com as exigências constantes do edital, será verificada a documentação do classificado em segundo lugar, e assim subseqüentemente (MEIRELLES, p. 327, 2007).

Caso o licitante vencedor, proponente da melhor proposta for inabilitado, o pregoeiro procederá à análise dos documentos do segundo colocado, procedendo de igual forma, se

necessário, até que se verifique a existência de participante que atenda às exigências constantes do edital.

3. METODOLOGIA

Neste capítulo serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados na elaboração do presente trabalho.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

A presente pesquisa caracterizou-se pela coleta de dados bibliográficos produzidos pela doutrina acerca da temática proposta e, posteriormente, a comparação de tais dados teóricos com a rotina prática dos procedimentos licitatórios da modalidade pregão no município de Alambari-SP.

Verifica-se, desta forma, que a principal base de pesquisa utilizada consistiu na pesquisa bibliográfica e documental.

Conforme lição de Zanella (2009, p. 82), quanto aos procedimentos adotados, a pesquisa pode ser classificada em dois grandes grupos: o primeiro, cujas pesquisas se utilizam de fontes de “papel” e, o segundo, cujas pesquisas tem fundamento nas fontes de “gente”. Tal classificação, entretanto, não pode ser tida como inflexível, pois de acordo com Gil (2007, p. 68), por vezes, a pesquisa “não se enquadram facilmente num ou noutro modelo”.

Ainda assim, adotando a classificação proposta, verifica-se que o primeiro grupo desdobra-se em duas formas de pesquisa: a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, ambas adotadas no presente trabalho.

A pesquisa bibliográfica tem por fundamento o conhecimento disponível em fontes bibliográficas, tais como livros e artigos científicos (ZANELLA, 2009, p. 82). Tem por finalidade ampliar o conhecimento na área, permitindo, a partir daí, o domínio do conhecimento para sua utilização posterior como modelo teórico, base de sustentação a outros problemas, descrição e sistematização do estado da arte na área pesquisada (KÖCHE, 1997, p. 122). Esse tipo de pesquisa envolve entre outras fases, a escolha do tema, levantamento bibliográfico preliminar, leitura do material, fichamento, organização lógica do assunto e redação do texto.

Importante salientar que, muito embora analisados com a devida parcimônia, foram utilizados dados retirados de sítios da internet, como forma de sanar omissões do material bibliográfico selecionado.

No que diz respeito à pesquisa documental, a mesma consistiu na coleta de dados secundários provenientes dos arquivos da Prefeitura do Município de Alambari-SP, especificamente sobre contratações realizadas através da modalidade licitatória Pregão.

Ainda que seja muito semelhante à pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental se utiliza de fontes de dados secundários, de natureza qualitativa e/ou quantitativa, obtidos junto ao órgão específico, tais como relatórios, notas fiscais, relatórios financeiros entre outros (ZANELLA, 2009, p. 83).

3.2 PROCEDIMENTOS DA PEQUISA

Até o presente momento, a pesquisa realizada consistiu na seleção de bibliografia acerca do tema “licitações” e “pregão”; na leitura do material selecionado; fichamento e redação do texto.

O levantamento documental foi realizado junto ao Departamento de Administração e Finanças da Prefeitura do Município de Alambari-SP. Foram coletados dados de documentos provenientes de processos licitatórios da modalidade pregão e analisados a sistemática procedimental bem como os resultados obtidos, como base de comparação com a teoria verificada na pesquisa bibliográfica.

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os dados serão demonstrados através de quadros, gráficos e comentários acerca da importância deste instrumento para o alcance da eficiência e economia nas aquisições públicas.

4.1 RESULTADOS APRESENTADOS NO ÂMBITO DO ESTADO DE SÃO PAULO

4.1.1 Utilização do Pregão pela Administração Pública Estadual

A Secretaria de Gestão Pública do Estado de São Paulo aderiu à forma de pregão eletrônico em 2003, embora tenha regulado a matéria, como dito, através do decreto 49.722 apenas em 2005, totalizando, conforme se pode observar do Quadro 01, a expressiva marca 247.685 (Duzentos e Quarenta e Sete Mil Seiscentos e Oitenta e Cinco) pregões, dos quais 134.068 (Cento e Trinta e Quatro Mil, e Sessenta e Oito Reais) pregões eletrônicos.

SITUAÇÃO	ELETRÔNICO			PRESENCIAL			TOTAL		
	Serviços	Bens	TOTAL	Serviços	Bens	TOTAL	Serviços	Bens	TOTAL
Em Andamento	631	2349	2980	100	269	369	731	2618	3349
Adjudicados	228	636	864	28	57	85	256	693	949
Declarado Vencedor c/ Recurso	45	47	92	7	14	21	52	61	113
Fracassado c/ Recurso	9	21	30	2	0	2	11	21	32
Classificação - Registro de Preços	13	137	150	3	25	28	16	162	178
Classificação - Registro de Preços c/ Recurso	2	29	31	1	8	9	3	37	40
Suspensos	55	125	180	16	31	47	71	156	227
Revogados	1860	3464	5324	396	968	1364	2256	4432	6688
Desertos	4104	9212	13316	2913	9433	12346	7017	18645	25662
Encerrados	24921	86180	111101	20951	78395	99346	45872	164575	210447
TOTAL	31868	102200	134068	24417	89200	113617	56285	191400	247685

Quadro 1 – Total de Pregões Eletrônicos e Presenciais - Número de Pregões - Acumulado (desde 2003).
Fonte: <http://www.cadastro.pregao.sp.gov.br/ua024000.nsf/Relatorios?ReadForm&tipo=1>, 2013

Para o exercício de 2013 foi visível o aumento na utilização do pregão eletrônico devido à já citada economicidade que este instrumento traz, além de transparência e celeridade, conforme se assevera do Quadro 1 acima.

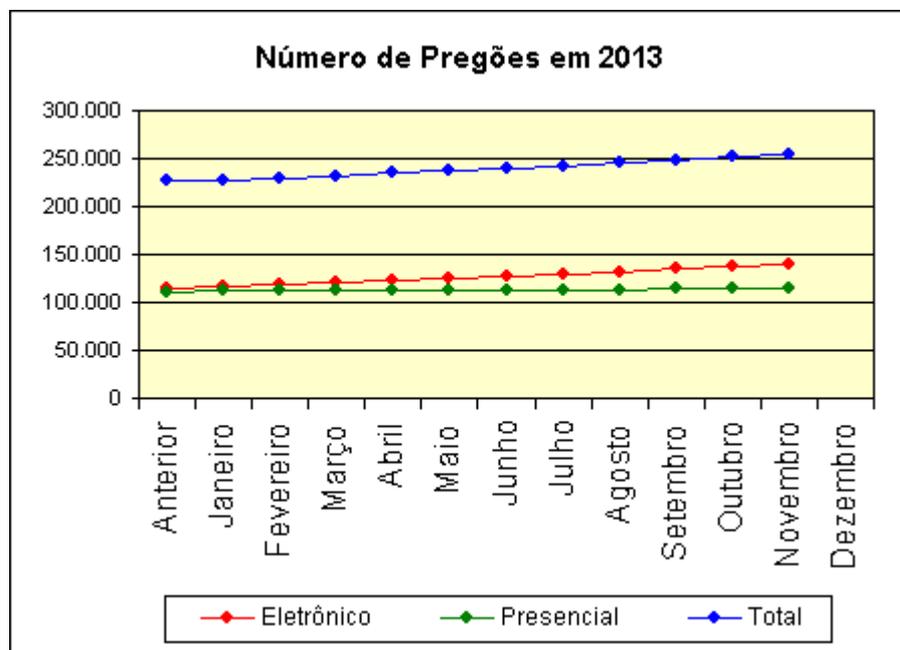


Gráfico 1- Número de Pregões Realizados em 2013.

Fonte: <http://www.cadastro.pregao.sp.gov.br/ua024000.nsf/Relatorios?ReadForm&tipo=1, 2013>

4.1.2 Economia Financeira Resultante da Adoção do Pregão

Desde a adoção do pregão, e posterior implementação em sua forma eletrônica, o Estado de São Paulo já economizou R\$8.109.656.221,83 (Oito Bilhões, Cento e Nove Milhões, Seiscentos e Cinquenta e Seis Mil, Duzentos e Vinte e Um Reais e Oitenta e Três Centavos), dos quais R\$7.072.705.936,74 (Sete Bilhões, Setenta e Dois Milhões, Setecentos e Cinco Mil, Novecentos e Trinta e Seis Reais e Setenta e Quatro Centavos) apenas através do pregão eletrônico. Em termos percentuais, a economia total (pregões presenciais e eletrônicos) alcançou a ordem de 22,70%, enquanto que, através da utilização pregão eletrônico, a economia atingiu o montante de 22,24%, conforme se observa do Quadro 2.

Eletrônico		NATUREZA		
		Serviços (11845)	Bens (47124)	TOTAL (58969)
Referenciais		13.551.521.246,84	18.251.843.159,05	31.803.364.405,90
Negociados		10.976.460.123,51	13.754.198.345,65	24.730.658.469,16
Economia	Valor:	2.575.061.123,34	4.497.644.813,40	7.072.705.936,74
	Percentual:	19,00%	24,64%	22,24%
Presencial		NATUREZA		
		Serviços (2050)	Bens (4977)	TOTAL (7027)
Referenciais		1.818.443.818,06	2.107.803.360,54	3.926.247.178,61
Negociados		1.312.784.132,54	1.576.512.760,97	2.889.296.893,51
Economia	Valor:	505.659.685,52	531.290.599,57	1.036.950.285,09
	Percentual:	27,81%	25,21%	26,41%
Total		NATUREZA		
		Serviços (13895)	Bens (52101)	TOTAL (65996)
Referenciais		15.369.965.064,91	20.359.646.519,60	35.729.611.584,50
Negociados		12.289.244.256,05	15.330.711.106,62	27.619.955.362,67
Economia	Valor:	3.080.720.808,86	5.028.935.412,97	8.109.656.221,83
	Percentual:	20,04%	24,70%	22,70%

Quadro 2 - Resultados Obtidos - Acumulado (desde 2003) - Resultados Obtidos - Gestão Atual (Pregões Encerrados: Eletrônico = 58969; Presencial = 7027; Total = 65996).

Fonte: <http://www.cadastro.pregao.sp.gov.br/ua024000.nsf/Relatorios?ReadForm&tipo=2GA>, 2013

Da análise do Quadro 2 observa-se uma leve tendência de maior economia inclinada ao pregão presencial, o que, pode se explicar pelo fato de ter sido regulado cerca de dois anos antes da implementação do pregão eletrônico.

De fato, os resultados apresentados nos gráficos seguintes confirmam a maior economia do pregão presencial se comprado ao pregão eletrônico, como resultado da sua maior operacionalidade, realidade que tende a se inverter com o aumento do número de certames eletrônicos em desfavor dos pregões presenciais.

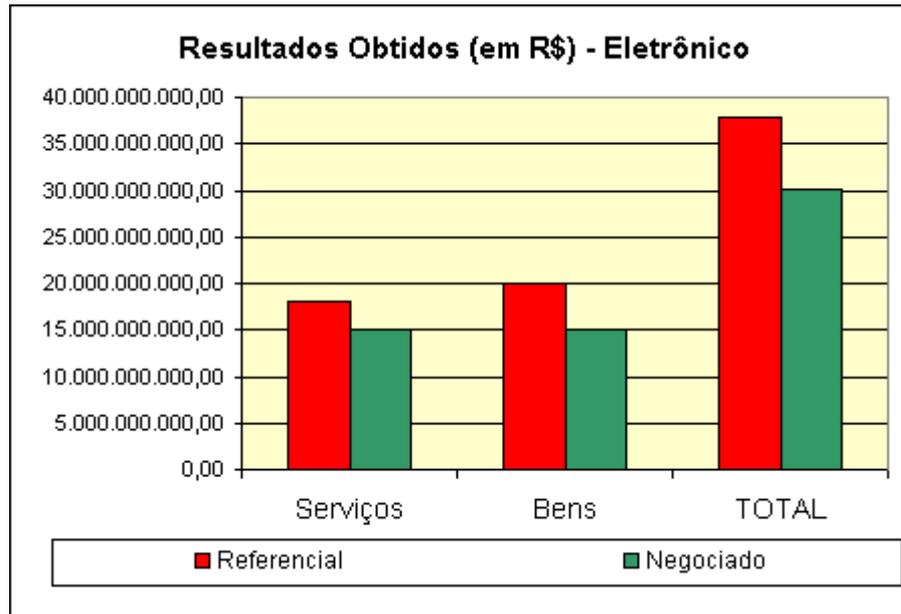


Gráfico 2 – Resultados Obtidos: Pregão Eletrônico (Preço de Referência X Valor Negociado)
 Fonte: <http://www.cadastro.pregao.sp.gov.br/ua024000.nsf/Relatorios?ReadForm&tipo=2GA>, 2013.

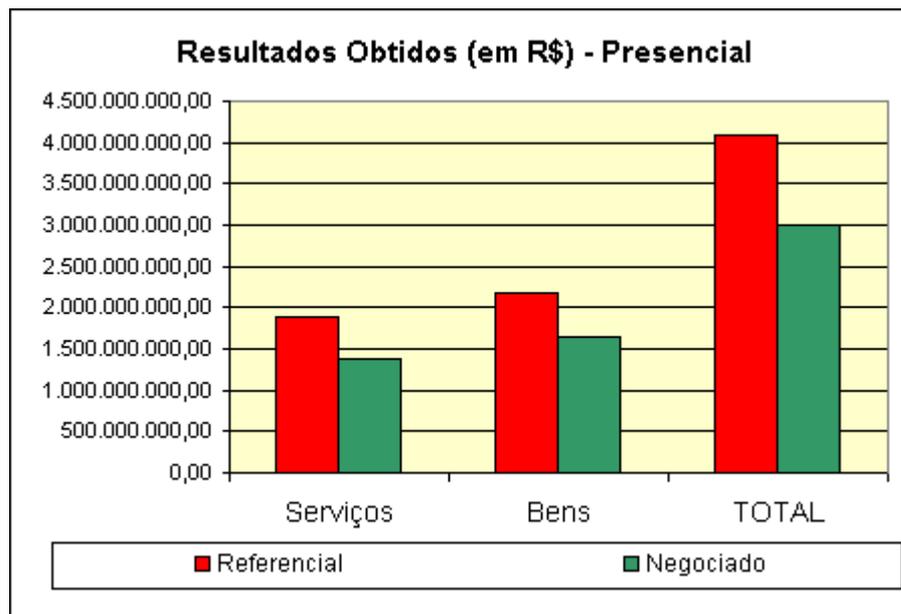


Gráfico 3– Resultados Obtidos: Pregão Presencial (Preço de Referência X Valor Negociado)
 Fonte: <http://www.cadastro.pregao.sp.gov.br/ua024000.nsf/Relatorios?ReadForm&tipo=2GA>, 2013.

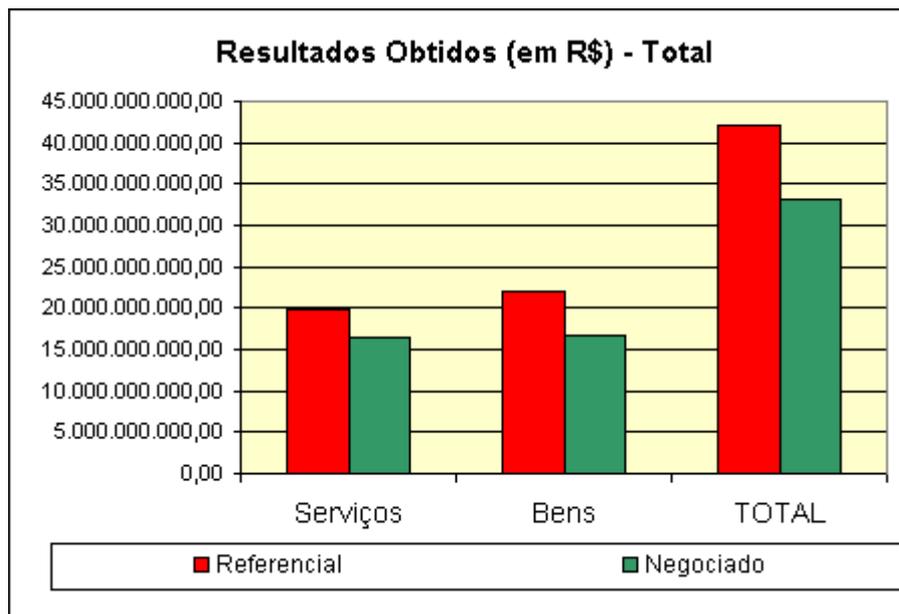


Gráfico 4 – Resultados Obtidos: Total (Valor de Referência X Valor Negociado)

Fonte: <http://www.cadastro.pregao.sp.gov.br/ua024000.nsf/Relatorios?ReadForm&tipo=2GA>, 2013.

Notadamente, os valores economizados pela Administração Pública no Estado de São Paulo tornam-se mais evidentes quando representados graficamente. Comparando os valores referenciais (limite a que se dispõe a Administração Pública a contratar), com os valores negociados, não resta dúvida da vantagem auferida pela contratante. Nesse sentido os gráficos 2, 3 e 4.

4.1.3 Eficácia das Negociações no Pregão

Importante salientar que a redução dos preços contratados nesta modalidade de licitação ocorre em virtude da própria sistemática e procedimentos que envolvem o pregão. A sucessão de lances na sessão (ou no sistema próprio, quando o pregão for eletrônico) iniciada após a fixação da menor proposta serve de “provocação” aos demais concorrentes a ofertarem lances até esgotarem-se as propostas ou o tempo iminente.

Mesmo depois de encontrada a melhor proposta em termos financeiros, ainda é possível ao pregoeiro fazer uso do poder de negociação que lhe é correlato, permitindo, como se observa dos dados expressos no Quadro 03 (Eficácia da Negociação) “forçar” o concorrente melhorar ainda mais sua proposta, conforme previsão estampada no inciso VIII do artigo 4º da Lei nº. 10.520/2002, o que demonstra harmonia entre a norma e a prática.

Fato interessante é o de que os resultados obtidos pela negociação, no caso do Estado de São Paulo, são mais favoráveis à Administração quando esta se utiliza da modalidade de pregão eletrônico, chegando a economia nesse caso à ordem de R\$2.103.417.381,67 (Dois

Bilhões, Cento e Três Milhões, Quatrocentos e Dezessete Mil, Trezentos e Oitenta e Um Reais e Sessenta e Sete Centavos), ou 7,84%, acumulados, conforme o Quadro 03, desde 2003. No total (incluído aí o valor economizado através do pregão presencial), o acumulado desde 2003 alcança a cifra de R\$2.238.538.950,48 (Dois Bilhões, Duzentos e Trinta e Oito Milhões, Quinhentos e Trinta e Oito Mil Reais e Quarenta e Oito Centavos), ou, 7,50%.

Evidentemente, e como já dito em momento anterior, o pregão eletrônico apresenta significativas características ausentes nas demais modalidades, principalmente no que diz respeito à celeridade, à desburocratização, a transparência, a publicidade, a simplicidade, a competitividade, aliadas à sensível redução dos gastos públicos e a diminuição dos custos procedimentais.

Eletrônico		NATUREZA		
		Serviços (11845)	Bens (47124)	TOTAL (58969)
Menor Lance		11.491.099.394,30	15.342.976.456,53	26.834.075.850,83
Negociados		10.976.460.123,51	13.754.198.345,65	24.730.658.469,16
Economia	Valor:	514.639.270,79	1.588.778.110,88	2.103.417.381,67
	Percentual:	4,48%	10,36%	7,84%
Presencial		NATUREZA		
		Serviços (2050)	Bens (4977)	TOTAL (7027)
Menor Lance		1.364.339.862,74	1.660.078.599,59	3.024.418.462,33
Negociados		1.312.784.132,54	1.576.512.760,97	2.889.296.893,51
Economia	Valor:	51.555.730,20	83.565.838,62	135.121.568,82
	Percentual:	3,78%	5,03%	4,47%
Total		NATUREZA		
		Serviços (13895)	Bens (52101)	TOTAL (65996)
Menor Lance		12.855.439.257,04	17.003.055.056,12	29.858.494.313,16
Negociados		12.289.244.256,05	15.330.711.106,62	27.619.955.362,67
Economia	Valor:	566.195.000,99	1.672.343.949,50	2.238.538.950,48
	Percentual:	4,40%	9,84%	7,50%

Quadro 3 – Eficácia da Negociação - Acumulado (desde 2003)

(Pregões Encerrados: Eletrônico = 88498; Presencial = 96935; Total = 185433).

FONTE: <http://www.cadastro.pregao.sp.gov.br/ua024000.nsf/Relatorios?ReadForm&tipo=3GA>, 2013.

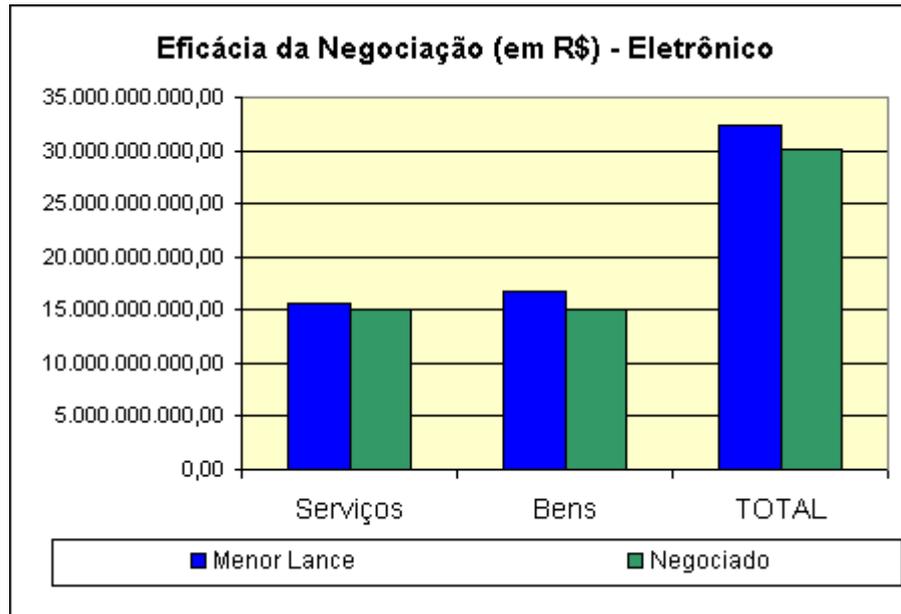


Gráfico 5– Eficácia da Negociação – Pregão Eletrônico

FONTE: <http://www.cadastro.pregao.sp.gov.br/ua024000.nsf/Relatorios?ReadForm&tipo=3GA>, 2013.

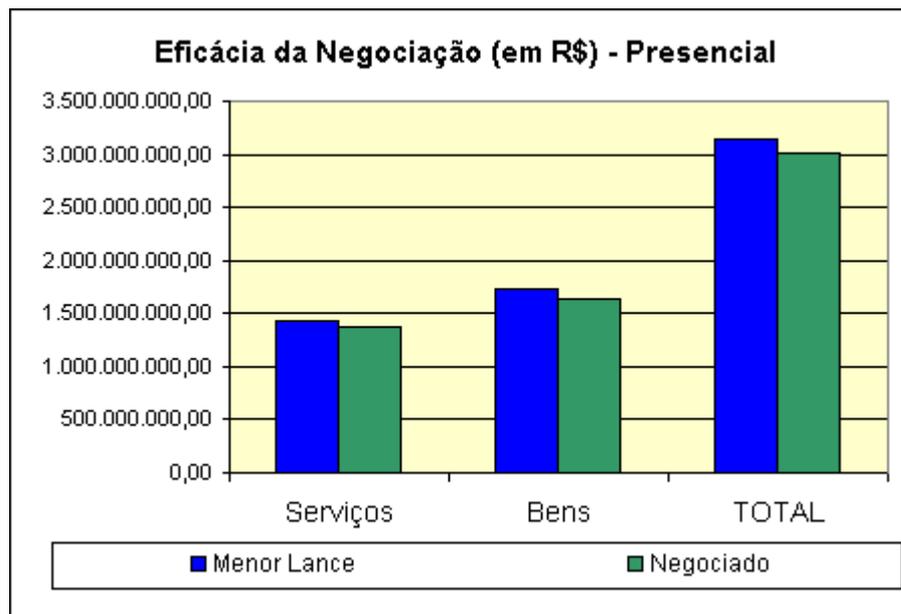


Gráfico 6 – Eficácia da Negociação – Pregão Presencial.

FONTE: <http://www.cadastro.pregao.sp.gov.br/ua024000.nsf/Relatorios?ReadForm&tipo=3GA>, 2013.

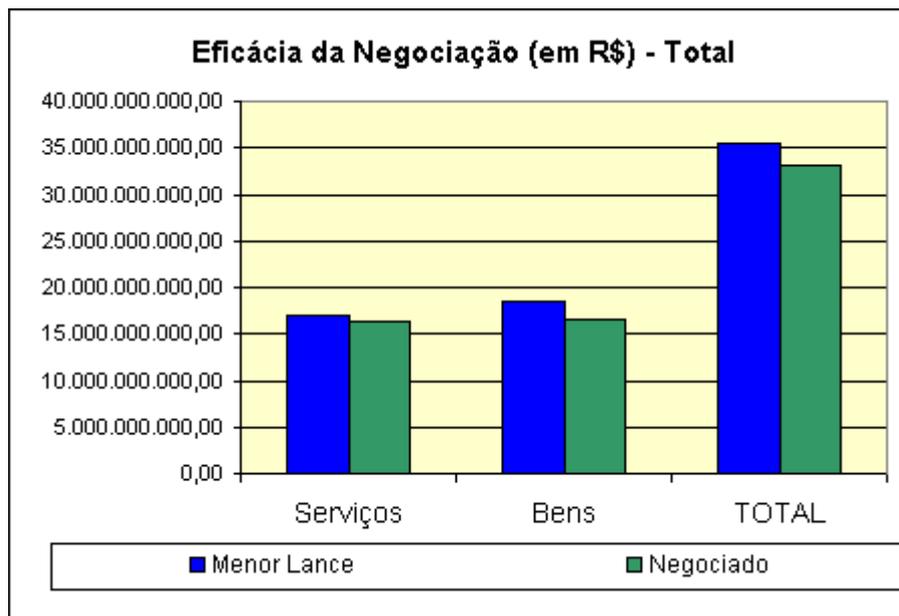


Gráfico 7 – Eficácia da Negociação – Total.

FONTE: <http://www.cadastro.pregao.sp.gov.br/ua024000.nsf/Relatorios?ReadForm&tipo=3GA>, 2013.

A análise dos resultados obtidos no âmbito da Administração Pública do Estado de São Paulo detalhada por Secretaria, demonstra o quão vantajosa foi a adoção e implementação do pregão em sua forma eletrônica (Quadro 4).

Destaque-se, a economia acumulada obtida pela Defensoria do Estado, chegando a diferença entre o valor referencial e o valor negociado a 40,25% (quarenta inteiros e vinte e cinco centésimos por cento) ou R\$31.564.683,70 (Trinta e Um Milhões, Quinhentos e Sessenta e Quatro Mil, Seiscentos e Oitenta e Três Reais e Setenta Centavos) e, ainda, o resultado apresentado pela Secretaria de Relações Institucionais, cuja economia referente à diferença entre o valor de referencia e o valor efetivamente negociado chegou a 34,47% (trinta e quatro inteiros e quarenta e sete centésimos por cento), ou ainda, R\$601.865,60 (Seiscentos e Um Mil, Oitocentos e Sessenta e Cinco Reais e Cinquenta Centavos).

No geral, a economia financeira, isto é, a diferença entre os preços de referência e os valores efetivamente negociados nos pregões promovidos chegou à ordem de 19,91% (dezenove inteiros e noventa e um centésimos por cento), que em valores reais representaram R\$8.789.069.475,95 (Oito Trilhões, Setecentos e Oitenta e Nove Milhões, Sessenta e Nove Mil, Quatrocentos e Setenta e Cinco Reais e Noventa e Cinco Centavos).

Secretaria	Nº Pregões	Val. Referencial A	Val. Menor Lance B	Val. Negociado C	Economia Obtida		Eficácia da Negociação	
					R\$ (A - C)	%	R\$ (B - C)	%
Admin.Penit enc.	7.910	1.272.209.912,44	1.011.398.631,66	973.552.033,89	298.657.878,55	23,48	37.846.597,77	3,74
Agricultura	1.633	1.008.028.273,35	832.487.370,15	808.940.622,20	199.087.651,15	19,75	23.546.747,95	2,83
Casa Civil	813	467.264.436,80	361.504.130,59	346.484.908,76	120.779.528,04	25,85	15.019.221,83	4,15
Cultura	196	54.370.689,52	42.974.173,45	37.495.989,53	16.874.699,98	31,04	5.478.183,92	12,75
Defensoria	75	78.423.786,70	51.057.504,89	46.859.103,00	31.564.683,70	40,25	4.198.401,89	8,22
Desenv.Economico	14.980	3.419.654.797,04	2.776.242.873,11	2.594.452.249,52	825.202.547,52	24,13	181.790.623,59	6,55
Desenv. Metropol.	73	39.079.266,83	30.927.835,05	30.652.772,87	8.426.493,96	21,56	275.062,18	0,89
Desenv. Social	83	13.805.492,94	13.510.324,64	12.134.049,84	1.671.443,09	12,11	1.376.274,79	10,19
Dir Pes Deficien	39	11.012.192,26	8.419.263,93	8.079.223,64	2.932.968,62	0,00	340.040,29	0,00
Educação	2.236	5.710.308.004,80	3.892.752.322,36	3.778.956.954,99	1.931.351.049,81	33,82	113.795.367,36	2,92
Energia	1.448	1.499.556.176,87	1.333.190.452,13	1.315.526.673,33	184.029.503,54	12,27	17.663.778,80	1,32
Ensino Superior	2	517.996,65	489.925,65	486.781,80	31.214,85	6,03	3.143,85	0,64
Esporte Juventude	174	56.140.408,50	46.367.931,80	38.830.178,85	17.310.229,65	30,83	7.537.752,95	16,26
Fazenda	895	1.246.973.465,90	923.659.205,40	915.255.849,01	331.717.616,90	26,60	8.403.356,39	0,91
Gestão Pública	2.323	3.832.758.363,38	3.152.550.653,81	2.964.226.399,62	868.531.963,77	22,66	188.324.254,20	5,97
Habitação	159	294.841.227,60	249.425.843,82	234.752.984,14	60.088.243,47	20,38	14.672.859,69	5,88
Justiça	1.383	463.169.646,53	355.707.184,76	352.884.607,72	110.285.038,81	23,81	2.822.577,04	0,79
Meio Ambiente	1.240	278.666.062,17	248.238.652,68	239.514.823,32	39.151.238,85	14,05	8.723.829,37	3,51
Planejamento	513	300.228.872,47	213.993.918,61	207.436.444,15	92.792.428,32	30,91	6.557.474,46	3,06
Procuradoria	285	51.428.201,20	38.752.970,04	37.319.390,56	14.108.810,64	27,43	1.433.579,48	3,70
Rel.Instituc.	6	1.746.107,90	1.150.123,30	1.144.242,30	601.865,60	34,47	5.881,00	0,51

Saneamento	3.654	5.219.684.151,68	4.904.394.214,25	4.787.379.974,55	432.304.177,12	8,28	117.014.239,70	2,39
Saúde	29.812	12.819.985.636,39	11.365.223.659,67	10.509.986.357,00	2.309.999.279,39	18,02	855.237.302,67	7,53
Segurança	11.167	2.715.677.631,37	2.350.240.205,65	2.251.509.475,05	464.168.156,32	17,09	98.730.730,60	4,20
TCE	228	54.144.774,00	44.439.679,38	43.644.908,48	10.499.865,51	19,39	794.770,89	1,79
TJM	50	4.120.354,52	3.288.392,63	3.008.292,21	1.112.062,31	26,99	280.100,42	8,52
Trabalho	78	25.461.494,32	19.648.869,87	18.220.653,69	7.240.840,63	28,44	1.428.216,18	7,27
Transp.Metr op.	4.669	2.086.521.322,66	1.877.406.655,91	1.810.444.513,32	276.076.809,34	13,23	66.962.142,59	3,57
Transportes	3.227	1.118.386.263,11	1.037.642.734,65	986.091.956,03	132.294.307,08	11,83	51.550.778,62	4,97
Turismo	6	698.009,35	678.804,18	521.129,92	176.879,43	0,00	157.674,26	0,00
TOTAL	89.357	44.144.863.019,24	37.187.764.508,01	35.355.793.543,29	8.789.069.475,95	19,91	1.831.970.964,72	4,93

Quadro 4 – Resultado Financeiro – Gestão (01/01/2007 a 31/12/2010)

FONTE: <http://www.cadastro.pregao.sp.gov.br/ua024000.nsf/Relatorios?ReadForm&tipo=4tGANT>, 2013.

De fato, a eficácia as negociações do Estado mediante a adoção do pregão, isto é, a diferença entre o valor do menor lance e o valor efetivamente negociado, também deve ser destacada, vez que chegou a 4,93 (quatro inteiros e noventa e três centésimos por cento), ou ainda, R\$1.831.970.964,72 (Um Trilhão, Oitocentos e Trinta e Um Milhões, Novecentos e Setenta Mil, Novecentos e Sessenta e Quatro Reais e Setenta e Dois Centavos).

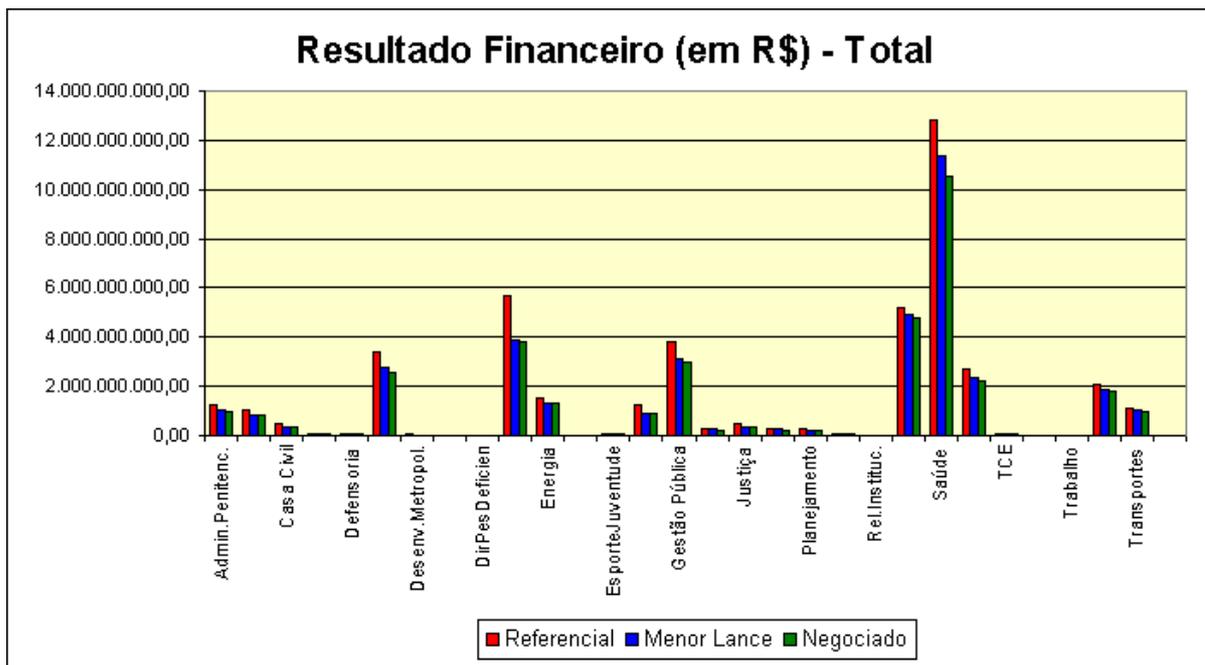


Gráfico 8 – Resultado Financeiro Total

FONTE: <http://www.cadastro.pregao.sp.gov.br/ua024000.nsf/Relatorios?ReadForm&tipo=4tGANT>, 2013.

O estudo dos dados concretos disponibilizados pelo site www.pregao.sp.gov.br, nos possibilita dar resposta à uma das questões iniciais do presente trabalho: Quais as vantagens para as empresas e órgãos públicos que participem do certame licitatório. Nos parece terem restado bastante claras tais vantagens. A economia, a celeridade, a eficiência e sobretudo a transparência, inerentes à essa modalidade licitatória, atendem aos mais valiosos princípios norteadores da Administração Pública: Economicidade; Razoável Duração dos Processos; Eficiência e Moralidade, respectivamente.

Evidentemente, por se tratar de modalidade de licitação recente, e até certo ponto ainda revestida de novidade, o Pregão tem-se mostrado a mais eficiente modalidade de licitação a ser adotada quando preenchidos os requisitos para tanto.

A implementação do Pregão Eletrônico e, especificamente sua adoção no âmbito da administração pública estadual, reforça a idéia de dinamismo a que deve estar ligada a gestão pública e a qual não deve fechar os olhos.

4.2 RESULTADOS APRESENTADOS NO ÂMBITO DO MUNICÍPIO DE ALAMBARI/SP

O Município de Alambari/SP passou a adotar a sistemática do pregão, em sua forma eletrônica, no ano de 2012.

Através de portaria específica, foi nomeado pregoeiro servidor público municipal, em atendimento ao disposto no inciso IV do artigo 3º da Lei 10.520/2002.

Desde então foram promovidos 17 (dezesete) certames dessa modalidade, sendo eles:

2012			
Processo	Modalidade	Objeto	Valor (R\$)
001-2012	Eletrônico	Aquisição Óleo Diesel	185.000,00
002-2012	Eletrônico	Serv. Exames Laborat.	122.480,88
003-2012	Eletrônico	Vale Refeição	159.300,00
004-2012	Eletrônico	Aquisição de Pneus	19.000,00
005-201	Eletrônico	Aquisição Veículo 0Km	34.000,00
006-2012	Eletrônico	Aquis. Implem. Agrícolas	Cancelado
007-2012	Eletrônico	Aquis. Implem. Agrícolas	Cancelado
008-2012	Eletrônico	Aquis. Implem. Agrícolas	Cancelado
009-2012	Eletrônico	Aquis. de Medicamentos	122.344,66
010-2012	Eletrônico	Aquis. Óleo Lubrificante	Cancelado
011-2012	Eletrônico	Aquis. Colhedora de Forragens	12.450,00
012-2012	Eletrônico	Aquis. Óleo Lubrificante	19.011,22
013-2012	Eletrônico	Aquis. Implem. Agrícolas	124.196,00
014-2012	Eletrônico	Aquis. Equipamentos Médico Hospitalares	37.912,27
015-2012	Eletrônico	Aquis. Mat. Enfermagem	39.974,46
Total			875.668,61

Quadro 5 – Pregões Realizados – Exercício 2012

FONTE: Autoria própria.

2013			
Processo	Modalidade	Objeto	Valor (R\$)
001-2013	Eletrônico	Aquisição Medicamentos e Mat. de Enfermagem	174.901,33
002-2013	Eletrônico	Aquis. De 02 (dois) veículos 0km.	Cancelado
Total			875.668,61

Quadro 6 – Pregões Realizados – Exercício 2013

FONTE: Autoria própria.

Importante destacar que toda a sistemática operacional dos certames licitatórios levados a cabo pelo município em destaque, através da modalidade pregão eletrônico, foi realizada sob a responsabilidade de empresa especialmente contratada para este fim, no caso, a empresa BLL – Bolsa de Licitações & Leilões.

Citada empresa mantém página em seu sítio da internet (<http://bllpublico.cloudapp.net/#/frmEditaisPublicados>) onde são inseridas as informações referentes ao certame necessárias ao interessado para a elaboração da proposta a ser ofertada. É de se ressaltar que o serviço prestado pela empresa contratada é remunerado indiretamente, ou seja, os proponentes vencedores arcarão com um custo de 0,5% (cinco décimos por cento) sobre o valor da proposta vencedora, até o limite de R\$500,00 (quinhentos reais), a ser pago à empresa mantenedora do sistema. O que se verificou na prática do município de Alambari/SP, é que tal valor acaba sendo repassado à Administração embutido no preço da proposta, e que efetivamente, a manutenção do sistema acaba sendo custeada com recursos do erário municipal.

Tal situação contraria a determinação legal estampada no §3º do artigo 2º da Lei nº. 10.520/2002, que prevê a possibilidade, conforme regulamento da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, da participação de bolsas de mercadorias no apoio técnico e operacional aos órgãos e entidades promotores do pregão, desde que tais empresas sejam organizadas na forma de sociedades civis sem fins lucrativos e com participação plural de corretoras que operem sistemas eletrônicos unificados de pregões.

Entre os resultados apresentados, especial destaque deve ser dado ao Pregão Eletrônico 002/2012, cuja economia financeira chegou à ordem de 31,05% (trinta e um inteiros e cinco centésimos por cento), ou seja, R\$38.025,88 (trinta e oito mil, vinte e cinco reais e oitenta e oito centavos) conforme gráfico a seguir:

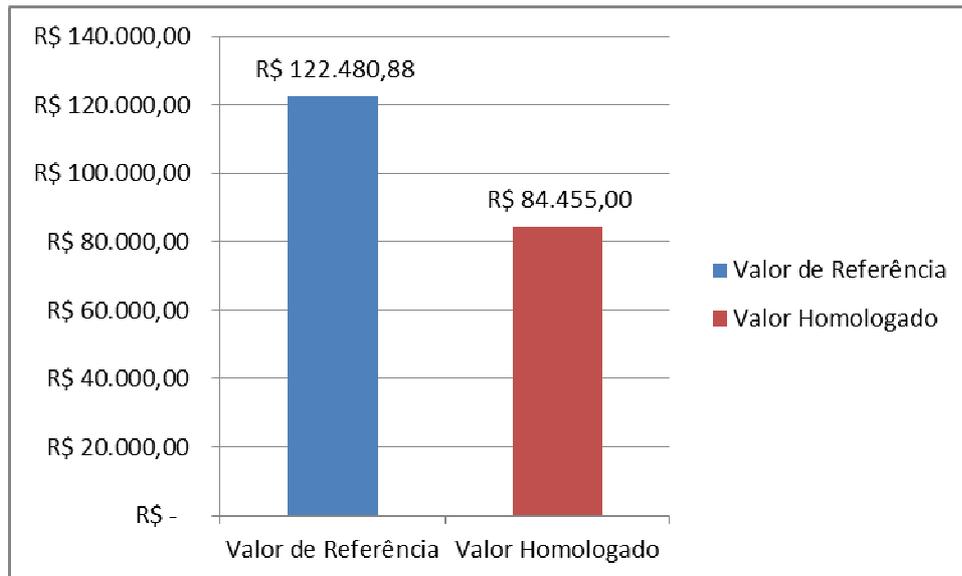


Gráfico 9– Economia Financeira – Pregão Eletrônico 002/2012
FONTE: <http://bllpublico.cloudapp.net/#/frmEditaisPublicados>.

Ponto negativo se verifica da análise da economia alcançada mediante o Pregão 001/2012, cuja diferença entre o valor de referência e valor contratado foi da ordem de apenas 0,05% (cinco centésimos por cento), ou seja, R\$100,00 (cem reais):

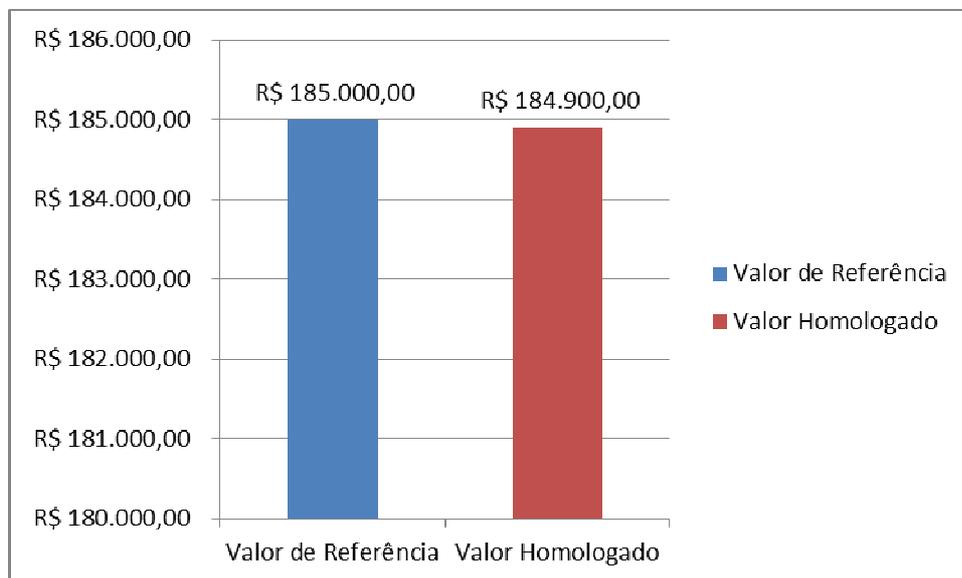


Gráfico 10 – Economia Financeira – Pregão Eletrônico 001/2012
FONTE: <http://bllpublico.cloudapp.net/#/frmEditaisPublicados>.

Dos pregões eletrônicos realizados no ano de 2013, estão disponíveis no sítio da empresa BLL apenas as estatísticas referentes ao processo 001/2013, cuja economia na aquisição, referente à diferença entre o preço de referência e o valor efetivamente contratado chegou a 19,10% (dezenove inteiros e dez centésimos por cento), ou seja, R\$33.408,78

(Trinta e três mil, quatrocentos e oito reais e setenta e oito centavos), conforme gráfico a seguir:

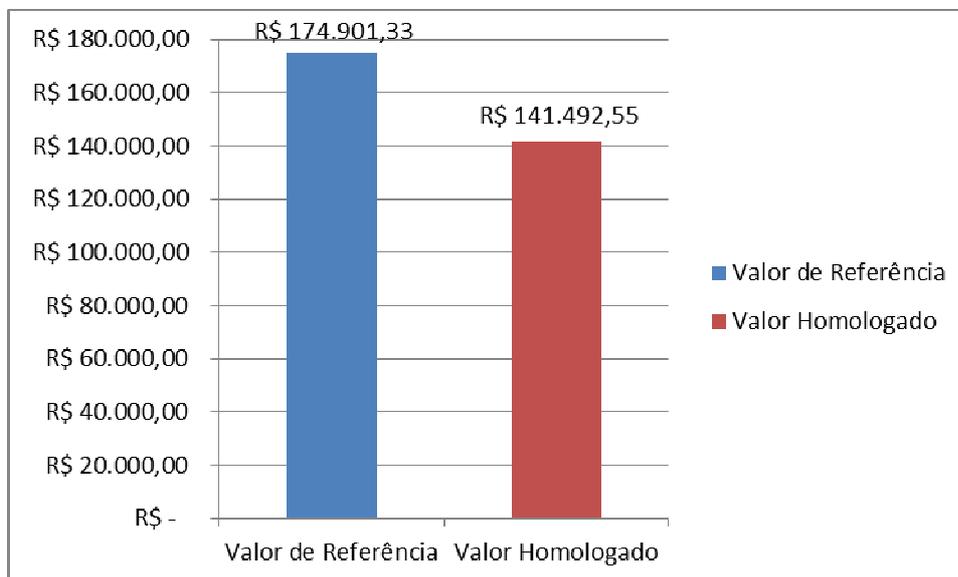


Gráfico 11– Economia Financeira – Pregão Eletrônico 001/2013
FONTE: <http://bllpublico.cloudapp.net/#/frmEditaisPublicados>.

Em relação ao Pregão Eletrônico de n°. 002/2013, sua análise restou prejudicada vez que, conforme se verifica da página da empresa responsável, restou cancelado.

4.2.1 Propostas para Manutenção da Práxis do Pregão no Âmbito Municipal

Durante a coleta de dados documentais junto à Administração do Município de Alambari e, após a análise de tais dados, verificou-se que, no que diz respeito à manutenção do pregão eletrônico, a prática encontrada não segue à risca a determinação teórico-legal.

A discrepância verificada, constante na contratação de empresa cujos serviços são onerados, para a manutenção do sistema de pregão eletrônico, vai de encontro à própria Lei 10.520/2002, que determina a contratação, para esse fim, apenas e tão somente de empresas sem fins lucrativos.

De fato, existem empresas especializadas na operação de bolsas e leilões oficiais, isto é, vinculadas e mantidas por recursos públicos e voltadas à prestação de apoio técnico operacional aos órgãos interessados. Um exemplo disso é o serviço disponibilizado pelo Banco do Brasil através do portal <https://www.licitacoes-e.com.br/aop/index.jsp>.

Outra sugestão diz respeito à possibilidade de utilização dos serviços prestados através do portal <http://www.comprasnet.gov.br/>, cuja adesão pode ser feita facilmente com o envio

de solicitação, conforme modelo disponível no *site*, à Secretária de Tecnologia e Logística da Informação. Uma vez recebida a solicitação pela Secretaria, esta fornecerá o termo de adesão a ser assinado pelo responsável pelo órgão interessado. Juntamente com o termo, o órgão contratante se responsabilizará pelo envio de ofício com a indicação dos servidores incumbidos de operacionalizar e cadastrar dados nos subsistemas do SIASG (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais). Concluído o regular envio dos documentos mencionados, basta ao órgão contratante aguardar a disponibilização de senha de acesso ao sistema.

De fato, não há que se falar em desculpas para a manutenção ilegal de uma empresa que não se enquadre na regra contida na Lei 10520/2002. As consequências dessa irregularidade vão muito além daquelas que importam apenas em sanções administrativas. A manutenção da empresa contratada pelo município sob análise vem significando perda da eficiência do pregão eletrônico nas contratações do órgão, de tal sorte, que contraria a própria essência do pregão: sua eficiência aliada à economicidade.

Além de possibilitar maior transparência nas ações, a adoção de sistemas oficiais tal como o apresentado, permite ao município, mesmo que extremamente pequeno como é o caso de Alambari, o acesso à tecnologia atualizada e disponibilizada à órgãos muito maiores, sem que para isso tenha a Administração Municipal dispor, exageradamente, de recursos, infraestrutura e mão-de-obra.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Procurou o presente trabalho esclarecer, diante do cenário apresentado e do problema de pesquisa definido, traçar uma comparação analítica entre os fundamentos teóricos de doutrinadores sobre a modalidade de licitação pregão e a prática encontrada em uma organização pública, bem como, verificar até que ponto a instituição do Pregão e sua implementação na forma eletrônica, pode ser vantajosa à Administração Pública em geral.

Num primeiro momento, tornou-se necessário o estudo do conceito de Administração Pública; o conceito de Licitação e, seus princípios norteadores e as modalidades em que se apresenta. Essa análise serviu de alicerce que permitiu a construção de um entendimento mais sólido acerca da temática proposta.

Num segundo momento, direcionando o estudo especificamente à comparação entre a teoria e prática da condução do Pregão (e sua forma eletrônica) constatou-se tratar essa nova modalidade de licitação num instrumento extremamente ágil, probo, eficiente e econômico. A celeridade que envolve seus procedimentos, dando especial ênfase à oralidade dos atos, reveste o processo de dinamismo não observado em outras modalidades licitatórias. O advento dessa nova modalidade (até mesmo por ser quase 10 anos mais nova) mostra-se atual e sensível aos recursos tecnológicos disponíveis, possibilitando também à Administração dispor de tais benefícios em favor do interesse público. Entretanto, a despeito das vantagens apontadas, restou claro da análise dos resultados, que existem divergências entre a teoria e práxis verificada nas administrações que adotaram essa modalidade de licitação.

Ponto positivo, a transparência das ações, seja no pregão presencial ou no pregão eletrônico, assegura aos participantes interessados em contratar com a Administração e, a esta própria, a lisura do certame. Em dias atuais, onde a Administração Pública sofre com a imoralidade de alguns de seus agentes, tal possibilidade é louvável, pois, especialmente no que diz respeito ao pregão eletrônico é possível a qualquer cidadão interessado acessar dados de licitantes, objeto, valores e resultados.

Da celeridade e transparência, por si, já se poderia afirmar que o pregão é eficiente. No entanto, durante o estudo realizado, restou evidente que sua eficiência vai mais além. Dados oficiais coletados no já citado sítio www.pregao.sp.gov.br (2013), demonstram a eficiência do pregão relacionada à economia resultante da diferença entre os preços dos lances e os preços efetivamente negociados. Nesse aspecto, nos pareceram amplamente favoráveis à administração estadual os números obtidos: 7,5%. Aparentemente pequeno, tal número é

resultado da atuação do leiloeiro através da competência legal que lhe é atribuída, ou seja, o poder de negociação.

No âmbito da administração municipal da cidade de Alambari/SP, os números da economia financeira obtidos chegaram a 31,05% (trinta e um inteiros e cinco centésimos por cento) no Pregão 002/2012. Esse número representa a diferença entre o valor de referência e o valor contratado.

No que diz respeito à dinâmica do pregão, o interesse de contratar com a Administração, exige dos concorrentes propostas competitivas, seja quanto à qualidade dos bens ou serviços comuns, seja quanto aos preços dos mesmos. A dinamicidade da sessão permite ao pregoeiro dirigir o certame de modo que os próprios interessados vejam-se obrigados a melhorar suas propostas. Essa mecânica, a nosso ver, garante a eficiência do pregão ao permitir à Administração contratar com o responsável pela melhor proposta, indo ao encontro do que teoriza a doutrina e, mais importante, ao que determina a Lei nº. 10.520/2002.

Em relação à economia proporcionada ao erário, esta é resultado palpável das vantagens do pregão. A gestão dos recursos públicos envolve (muito embora não vise lucro) a busca pelo perfeito equilíbrio das finanças públicas aliada à consecução do fim a que se destina, qual seja, a satisfação do interesse público.

Durante o presente trabalho, restou evidente e incontestável a eficiência e vantagens (econômicas, processuais e morais) do pregão e do pregão eletrônico como meios de licitar perante as demais modalidades. Sua variante eletrônica é modelo inovador para a Administração Pública e para as empresas, vez que exige de ambas a adaptação às mudanças tecnológicas para que possam participar dos certames virtuais e manterem a competitividade no mercado.

Além de tudo, face à transparência das ações no pregão (especialmente no pregão eletrônico), passou a Administração Pública a ser vista de maneira mais positiva pelas empresas e pela sociedade, por garantir a competição de forma mais isonômica e justa, considerando que os modelos tradicionais apresentam grandes possibilidades de fraudes e corrupção, tais como o favorecimento de empresas nas licitações públicas e a prevalência de interesses particulares sobre os públicos.

No caso do Município de Alambari – SP, a despeito das vantagens apontadas, verificou-se descompasso entre norma expressa (aliada à teoria doutrinária) e prática efetiva na operacionalização do pregão. Por se tratar de município pequeno (conta com pouco menos de cinco mil habitantes, conforme censo demográfico de 2010) (IBGE, 2013), verificou-se a

existência de dificuldades na manutenção de sistema próprio na internet destinado à operacionalização do pregão eletrônico, o que levou a administração municipal à contratação de empresa específica para tal finalidade já em 2012. Entretanto, de uma análise mais apurada da sistemática atualmente existente, foi possível constatar a discrepância entre prática e a previsão legal da Lei n.º 10.520/2002 e, isso, notadamente, no que diz respeito ao artifício de que se serve a referida empresa para ter remunerado seus serviços, qual seja, a cobrança de percentual sobre o valor da proposta vencedora, e consequente inclusão no preço final da proposta aceita pela Administração.

De fato, uma simples visita ao sítio da empresa contratada permite constatar que não são poucos os municípios que contrataram o serviço oferecido, o que corrobora a tese de que a prática não caminha exatamente como determina teoria da norma legal.

Por outro lado, o Pregão (presencial e eletrônico), em face dos resultados apresentados, representa forma indiscutivelmente mais adequada para a Administração Pública contratar, pois resguarda os princípios norteadores na busca pela proposta mais vantajosa, objetivando a excelência na prestação dos serviços públicos.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Casa Civil**. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2182-18.htm
- BRASIL, Banco do. **Portal licitações**. 2013. Disponível em: <http://www.licitacoes-e.com.br/aop/index.jsp>. Acesso em 26 setembro 2013.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portal de compras do Governo Federal**. 2013. Disponível em: <http://www.comprasnet.gov.br/>. Acesso em 26 setembro 2013.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 26^a. Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013.
- DELANO, Franklin. 2009. Disponível em: <http://www.franklindelanoonline.com/2009/08/origem-da-licitacao.html>. Acesso em 05 setembro 2013.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 26^a. ed. São Paulo: Atlas, 2013.
- DOURADO, Márcia Almeida. **Licitações no Brasil**. Disponível em: <http://www.viajus.com.br/viajus.php?pagina=artigos&id=1196>. Acesso em 01 out 2013.
- GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5^a. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- IBGE, **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?lang=&codmun=350075&search=sao-paulolalambarilinfograficos:-evolucao-populacional-e-piramide-etaria>. Acesso em 07 novembro 2013.
- JUSTE FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 15^a. Ed. São Paulo. Ed. Dialética, 2012.
- KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos da metodologia científica: teoria da ciência e prática de pesquisa**. 14^a. ed. rev. amp. Petrópolis: Vozes, 2007.
- LEILÕES, Bolsa de Licitações & **Portal BLL**. 2013. Disponível em: <http://bllpublico.cloudapp.net/#/frmEditaisPublicados>. Acesso em 28 outubro 2013.
- LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 15^a. Ed. São Paulo. Ed. Saraiva, 2011.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 30^a. Ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

SÃO PAULO. **Assembleia Legislativa.** 2013. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2005/decreto-49722-24.06.2005.html>. Acesso em 06 novembro 2013.

SÃO PAULO. Secretaria de Gestão Pública. **Portal pregão.** 2013. Disponível em: <http://www.pregao.sp.gov.br/index.asp>. Acesso em 26 setembro de 2013.

TIECHER, Eliana de Jesus Gonçalves. **O processo licitatório como resultado de evolução histórica da administração pública.** Disponível em: <http://www.jfms.jus.br/intranet/secoes/1/305/306/MONOGRAFIA%2520%2520Eliana%2520de%2520Jesus%2520Goncalves%2520Tiecher.pdf>. Acesso em 01out 2013.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. 2009.