



UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
UNIDADE ACADÊMICA DE TRÊS RIOS

O Processo Licitatório e as Vantagens do Pregão Eletrônico para o Poder Público

SEBASTIÃO MÁRCIO DE OLIVEIRA

Sob a orientação do professor Ivan Carneiro Campos

Monografia submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no curso de Ciências Econômicas da UFRRJ Unidade Acadêmica de Três Rios.

Três Rios, RJ.
Julho de 2009

"É preciso revestir as licitações e contratos públicos de total transparência, mediante a universalização das tecnologias da informação e comunicação e possibilitar à sociedade o acesso a todos os atos dos procedimentos licitatórios."

Luis Inácio Lula da Silva
Presidente da República

Agradeço a Deus, à toda a minha família, amigos e professores que fizeram parte da minha vida acadêmica e ao meu orientador pela sua paciência e compreensão.

RESUMO

A política de compras de um governo é de grande importância na condução de sua política econômica. E para que esta seja feita de forma correta, os entes públicos devem seguir e respeitar as coordenadas da Lei 6.888 de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Públicos). A Licitação é o procedimento administrativo para contratação de serviços ou aquisição de produtos pelos governos federal, estadual e municipal ou entidades de qualquer natureza. Este processo é composto de diversos procedimentos que têm como meta garantir os princípios constitucionais da legalidade, da isonomia, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência com o intuito de proporcionar à Administração a aquisição, a venda ou uma prestação de serviço de forma vantajosa, ou seja, menos onerosa e com melhor qualidade possível. É, portanto, de suma importância o estudo do tema licitação, bem como o cumprimento correto dos dispositivos legais, que poderão propiciar resultados sociais mais satisfatórios na condução da política de governo. Recentemente, o governo brasileiro passou a adotar uma ferramenta que torna mais rápido e simples os processos licitatórios, o pregão eletrônico, realizado através da internet. É um método que amplia a disputa licitatória, permitindo a participação de várias empresas de diversos estados, na medida em que dispensa a presença dos contendentes. Trata-se de uma modalidade ágil, transparente e que possibilita uma negociação eficaz entre os licitantes, trazendo benefícios para os entes públicos e para as empresas.

SUMÁRIO

	PÁGINA
RESUMO	iv
I - INTRODUÇÃO	6
II – RESPONSABILIDADE DOS ENTES PÚBLICOS	9
2.1 – A Administração Pública	9
2.2 – Os Princípios da Administração Pública	10
2.2.1 – Princípio da Legalidade	10
2.2.2 – Princípio da Impessoalidade	11
2.2.3 – Princípio da Moralidade	13
2.2.4 – Princípio da Publicidade	13
2.2.5 – Princípio da Eficiência	15
2.3 – A Licitação Como Princípio Constitucional	16
III – PROCEDIMENTO LICITATÓRIO	19
3.1 – Obrigatoriedade, Dispensa e Inexigibilidade da Licitação	19
3.2 – Princípios	21
3.3 – Fases de Licitação	23
3.4 – Tipos de Licitação	27
3.5 – Modalidades da Licitação	29
IV – PREGÃO ELETRÔNICO	33
4.1 – Conceito e Origem	33
4.2 – Principais Características do Pregão Eletrônico	34
4.3 - Funcionamento	35
4.4 – Vantagens	36
4.5 – Economia para os Cofres Públicos	40
V – CONCLUSÃO	42
VI - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	43

1 INTRODUÇÃO

Para que qualquer órgão possa exercer sua função, ele precisa de suprimentos e materiais que o permitam realizar seus trabalhos e tarefas. A aquisição destes materiais, sejam eles de qual natureza forem, terá que se submeter primeiramente a política de compras do governo. Segundo Meirelles (2001) essa política de compras se dá a partir de um prévio planejamento, com base em metas e diretrizes anteriormente traçadas no respectivo plano de governo.

Sem dúvida, não se deve renegar a importância da busca do menor preço, melhor qualidade e melhor proposta quando da contratação de bens e serviços, empregando-se as forças de mercado. É fato que os princípios da concorrência e da transparência devem nortear, via de regra, a política de compras. Porém, nem sempre o menor preço é o “melhor preço”, uma vez que aquele critério só leva em consideração fatores econômicos, sem avaliar critérios como durabilidade, eficiência, fatores estes que acarretam, ao final, vantagens que acabam por permitir uma maior economia ao longo do tempo.

O objetivo geral deste trabalho é descrever sobre o processo licitatório brasileiro, com suas características e exigências. Além disso, busca-se demonstrar as vantagens e as melhorias trazidas com a modalidade de pregão eletrônico.

A licitação é um procedimento do ramo administrativo através da qual a Administração Pública escolhe ou seleciona quem contratará, sempre levando em consideração quem lhe trará maiores vantagens (Dias, 2007).

Atualmente, uma forma de licitação tem se destacado entre as demais. O pregão eletrônico tem sido bastante utilizado pela Administração Pública por se mostrar uma modalidade que apresenta inúmeras vantagens, como o recebimento de propostas

verdadeiramente vantajosas, que trazem grande economia para os cofres públicos. O pregão, por se tratar de uma modalidade de licitação realizada através da internet abre a possibilidade da administração pública contratar com fornecedores de qualquer lugar do país, trazendo benefícios não só para a administração, mas também para estes que dela participam, seja pela economicidade, seja pela rapidez.

Além disso, o pregão eletrônico contribui devido à sua temática simplificada e eficiente, que reduz as dispensas e inexigibilidades de licitação, que correspondem hoje a quase metade da despesa empenhada.

Por se tratar de um assunto com tamanhas especificidades viu-se a oportunidade da elaboração de um trabalho acadêmico que abrangesse este assunto de forma clara, com a intenção de dar ao leitor uma idéia de como acontece tal procedimento.

Utilizou-se, neste estudo, a metodologia descritiva, que proporciona identificar atitudes, comportamentos e opiniões generalizáveis, assim como pesquisa bibliográfica. Desta forma buscou-se a legislação em vigor referente a este tema, sejam elas a Constituição Federal de 1988 e as Leis 8.666 de 1993 e 10.520 de 2002, além de outras fontes como livros, revistas, jornais, internet, etc.

Com a finalidade de estudar o processo licitatório brasileiro e mais especificamente o pregão eletrônico, este trabalho está dividido em quatro capítulos, sendo o primeiro introdutório onde são demonstrados os conceitos e objetivos do trabalho, e os demais explicativos sobre o tema focado.

No segundo capítulo, trataremos da responsabilidade dos entes públicos na realização de compras e contratação dos serviços, através dos princípios da administração pública.

No terceiro capítulo, daremos ênfase ao processo licitatório de forma geral, apontando suas formas e características principais. O quarto capítulo é dedicado à discussão

do pregão eletrônico. A intenção principal é demonstrar as vantagens do pregão eletrônico frente às demais espécies de licitação.

O quinto e último capítulo é conclusivo, onde buscamos finalizar todas as idéias lançadas ao longo deste trabalho.

2 RESPONSABILIDADE DOS ENTES PÚBLICOS

2.1 – A Administração Pública

A Administração Pública, também chamada de gestão de políticas públicas é o conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado bem como das demais pessoas coletivas públicas que asseguram a satisfação das necessidades coletivas tais como a segurança, a cultura, a saúde e o bem estar das populações.

Esta pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o Estado desenvolve para assegurar os interesses coletivos, e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a Lei atribui o exercício da função administrativa do Estado (Bittencourt, 1995).

Sob o aspecto operacional, Administração Pública é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico dos serviços próprios do Estado, em benefício da coletividade. Pode ser direta, quando composta pelas suas entidades estatais (União, Estados, Municípios e Distrito Federal), que não possuem personalidade jurídica própria, ou indireta quando composta por entidades autárquicas, fundacionais e paraestatais. Tem como principal objetivo o interesse público, seguindo os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Di Pietro, 2005).

O poder público exerce sua atividade e cumpre seus propósitos através de uma figura jurídico-institucional que é o contrato administrativo. E, em estrita decorrência do regime e por ordem constitucional, o contrato só pode ser celebrado quando precedido de licitação, salvo hipóteses bem definidas em lei.

2.2 – Os Princípios da Administração Pública

A Constituição Federal, no art. 37, *caput*, trata dos princípios inerentes à Administração Pública. Trata-se, portanto, de princípios incidentes não apenas sobre os órgãos que integram a estrutura central do Estado, incluindo-se aqui os pertencentes aos três Poderes (Poder Executivo, Legislativo e Judiciário), além dos entes que integram a denominada Administração Indireta, ou seja, autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as fundações governamentais ou estatais.

Desta forma, os princípios explicitados no *caput* do art. 37 são, portanto, os da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência. Outros se extraem dos incisos e parágrafos do mesmo artigo, como o da prescritibilidade dos ilícitos administrativos e o da responsabilidade das pessoas jurídicas (inc. XXI e §§ 1.º a 6.º). Todavia, há ainda outros princípios que estão no mesmo artigo, mas, de maneira implícita. Este é o caso do princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, da finalidade, da razoabilidade e proporcionalidade.

2.2.1 – Princípio da Legalidade

Referido como um dos sustentáculos da concepção de Estado de Direito e do próprio regime jurídico-administrativo, o princípio da legalidade vem definido no inciso II do art. 5.º da Constituição Federal quando nele se faz declarar que "*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*". Desses dizeres decorre a idéia de que apenas a lei, em regra, pode introduzir inovações primárias, criando novos direitos e novos deveres na ordem jurídica como um todo considerada.

Segundo Ribeiro (1996), no campo da Administração Pública, o administrador, em cumprimento ao princípio da legalidade, só pode atuar nos termos estabelecidos pela lei. Não pode este, por atos administrativos de qualquer espécie (decreto, portaria, resolução, instrução, circular etc.) proibir ou impor comportamento a terceiro, se o ato legislativo não fornecer, em boa dimensão jurídica, proteção a essa pretensão. A lei é seu único e definitivo parâmetro.

Temos que, enquanto para os cidadãos o que não é proibido é permitido, no mundo da administração pública assume-se como verdadeira a idéia de que a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autoriza. Deste modo, a afirmação de que a Administração Pública deve atender à legalidade em suas atividades, implica a noção de que a atividade administrativa é a desenvolvida em nível imediatamente infra-legal, dando cumprimento às disposições da lei. Em outras palavras, a função dos atos da Administração é a realização das disposições legais, não lhe sendo possível, portanto, a inovação do ordenamento jurídico (Silva, 2000).

2.2.2 – Princípio da Impessoalidade

O princípio ou regra da impessoalidade da Administração Pública pode ser definido como aquele que determina que os atos realizados pelos entes públicos, devem ser sempre atribuídos ao ente ou órgão em nome do qual se realiza, e ainda destinados genericamente à coletividade, sem consideração, para fins de privilegiamento ou de características pessoais daqueles a quem porventura se dirija. Em síntese, os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário (Justen, 2004).

Com efeito, de um lado, o princípio da impessoalidade busca assegurar que, diante dos administrados, as realizações administrativo-governamentais não sejam propriamente do funcionário ou da autoridade, mas exclusivamente da entidade pública que a efetiva. Custeada com dinheiro público, a atividade da Administração Pública jamais poderá ser apropriada, para quaisquer fins, por aquele que, em decorrência do exercício funcional, se viu na condição de executá-la. É, por excelência, impessoal, unicamente relativo à estrutura administrativa ou governamental incumbida de sua prática, para todos os fins que se fizerem de direito.

Assim, como exemplos de violação a esse princípio, podemos mencionar a realização de publicidade ou propaganda pessoal do administrador com verbas públicas ou ainda, a edição de atos normativos com o objetivo de conseguir benefícios pessoais (Moreira, 2004).

Por outro lado, o princípio da impessoalidade deve ter sua ênfase não mais colocada na pessoa do administrador, mas na própria pessoa do administrado. Passa a afirmar-se como uma garantia de que este não pode e não deve ser favorecido ou prejudicado, no exercício da atividade da Administração Pública, por suas exclusivas condições e características. Jamais poderá um ato do poder público, vir a beneficiar ou a impor sanção a alguém em decorrência de favoritismos ou de perseguição pessoal. Todo e qualquer administrado deve sempre relacionar-se de forma impessoal com a Administração, ou com quem sem seu nome atue, sem que suas características pessoais, sejam elas quais forem, possam ensejar predileções ou discriminações de qualquer natureza (Mello, 2004).

Será, portanto, tida como manifestadamente violadora desse princípio, por exemplo, o favorecimento de parentes e amigos (nepotismo), a tomada de decisões administrativas voltadas à satisfação da agremiação partidária ou facção (partidarismo), ou ainda de atos restritivos ou sancionatórios que tenham por objetivo a vingança ou a perseguição política pura e simples (desvio de poder).

2.2.3 – Princípio da Moralidade

Já na antiguidade se formulava a idéia de que as condições morais devem ser tidas como uma exigência para o exercício das atividades de governo. Todavia, foi neste século, que o princípio da moralidade, de forma pioneira, se fez criar no campo da ciência jurídica, capaz de fornecer, ao lado da noção de legalidade, o fundamento para a invalidação de seus atos pelo vício denominado desvio de poder.

Essa moralidade jurídica é entendida como um conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da própria Administração, uma vez que ao agente público caberia também distinguir o honesto do desonesto, a exemplo do que faz entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno. Afinal, como já proclamavam os romanos "nem tudo que é legal é honesto" (Gasparini, 2001).

Tem-se por necessário que os atos do poder público estejam verdadeiramente adequados à moralidade administrativa, ou seja, a padrões éticos de conduta que orientem e balizem sua realização. Se assim não for, inexoravelmente, haverão de ser considerados não apenas como imorais, mas também como inválidos para todos os fins de direito.

2.2.4 – Princípio da Publicidade

A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o poder público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo. Além do mais, seria absurdo que um Estado como o brasileiro que, por disposição expressa de sua Constituição, afirma que todo poder nele constituído "*emana do povo*" (art.

1.º, parágrafo único, da CF) viesse a ocultar daqueles em nome do qual esse mesmo poder é exercido informações e atos relativos à gestão e as próprias linhas de direcionamento governamental. É por isso que se estabelece, como imposição jurídica para os agentes administrativos em geral, o dever de publicidade para todos os seus atos.

Sendo assim, conforme Cardozo (2006), o princípio da publicidade é aquele que exige, nas formas admitidas em Direito e dentro dos limites constitucionalmente estabelecidos, a obrigatória divulgação dos atos da Administração Pública, com o objetivo de permitir seu conhecimento e controle pelos órgãos estatais competentes e por toda a sociedade.

Caberá à lei indicar, pois, em cada caso, a forma adequada de se dar a publicidade aos atos da Administração Pública. Normalmente, esse dever é satisfeito por meio da publicação em órgão de imprensa oficial da Administração, entendendo-se com isso não apenas os Diários ou Boletins Oficiais das entidades públicas, mas também os jornais particulares especificamente contratados para o desempenho dessa função, ou outras excepcionais formas substitutivas, nos termos das normas legais e administrativas locais.

No que tange ao direito à publicidade dos atos administrativos, é de todo importante observar-se que ele não se limita aos atos já publicados, ou que estejam em fase de imediato aperfeiçoamento pela sua publicação. Ele se estende, indistintamente, a todo o processo de formação do ato administrativo, inclusive quando há atos preparatórios de efeitos internos, como despachos administrativos intermediários, manifestações e pareceres (Di Pietro, 2005).

Para finalizar, faz-se de extrema importância, perceber que o problema da publicidade dos atos administrativos, nos termos do *caput* do art. 37 da Constituição da República, em nada se confunde com o problema da divulgação ou propaganda dos atos e

atividades do Poder Público pelos meios de comunicação de massa, também chamadas – em má técnica – de "publicidade" pelo § 1.º desse mesmo artigo.

Uma coisa é a publicidade jurídica necessária para o aperfeiçoamento dos atos, a se dar nos termos definidos anteriormente. Outra bem diferente é a "publicidade" como propaganda dos atos de gestão administrativa e governamental. A primeira, como visto, é um dever constitucional sem o qual, em regra, os atos não serão dotados de existência jurídica. A segunda é mera faculdade da Administração Pública, a ser exercida apenas nos casos previstos na Constituição e dentro das expressas limitações constitucionais existentes.

2.2.5 – Princípio da Eficiência

Eficiência não é um conceito jurídico, mas econômico. Não qualifica normas, qualifica atividades. Numa idéia muito geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade alcançado. Assim, o princípio da eficiência, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que se dispõe e a menor custo. Rege-se, pois, pela regra de atingir maior benefício com o menor custo possível (Dias, 2007).

O dever de eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (Meirelles, 2001).

Ser eficiente, portanto, exige primeiro da Administração Pública o aproveitamento máximo de tudo aquilo que a coletividade possui, em todos os níveis, ao longo da realização de suas atividades. É a racionalidade e o aproveitamento máximo das potencialidades existentes. Em seu sentido jurídico, a expressão, que consideramos correta, também deve abarcar a idéia de eficácia da prestação, ou de resultados da atividade realizada. Uma atuação estatal só será juridicamente eficiente quando seu resultado quantitativo e qualitativo for satisfatório, levando-se em conta o universo possível de atendimento das necessidades existentes e os meios disponíveis.

Estará uma Administração buscando agir de modo eficiente sempre que, exercendo as funções que lhe são próprias, vier a aproveitar da forma mais adequada o que se encontra disponível (ação instrumental eficiente), visando chegar ao melhor resultado possível em relação aos fins que almeja alcançar (resultado final eficiente).

Desse modo, pode-se definir esse princípio como sendo aquele que determina aos órgãos e pessoas da Administração Direta e Indireta que, na busca das finalidades estabelecidas pela ordem jurídica, tenham uma ação adequada, constituída pelo aproveitamento maximizado e racional dos recursos disponíveis, de modo que possa alcançar o melhor resultado possível, em face das necessidades públicas existentes (Dias, 2007).

2.5 – A Licitação Como Princípio Constitucional

A Licitação é, a grosso modo, um procedimento administrativo destinado a provocar propostas e a escolher proponentes de contratos de execução de obras, serviços, compras ou de alienações do Poder Público. A Administração Pública tem o dever de sempre buscar, entre

os interessados em com ela contratar, a melhor alternativa disponível no mercado para satisfazer os interesses públicos, para que possa agir de forma honesta, e adequada ao próprio dever de atuar de acordo com padrões exigidos pela honestidade.

De outro lado, tem o dever de assegurar verdadeira igualdade de oportunidades, sem privilégios ou favorecimentos injustificados, a todos os administrados que tencionem com ela celebrar ajustes negociais. É dessa conjugação de imposições que nasce o denominado princípio da licitação (Medeiros, 2006).

De forma sintética, podemos defini-lo como sendo aquele que determina como regra o dever jurídico da Administração de celebrar ajustes negociais ou certos atos unilaterais mediante prévio procedimento administrativo que, por meios de critérios pré-estabelecidos, públicos e isonômicos, possibilite a escolha objetiva da melhor alternativa existente entre as propostas ofertadas pelos interessados (Cardozo, 2006)

O art. 37, XXI da CF/88 abrange o princípio nos termos seguintes: *"ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações"*.

Temos, assim, o dever de licitar como um imperativo imposto a todos os entes da Administração Pública, na conformidade do que vier estabelecido em lei. A ressalva inicial possibilita à lei definir hipóteses específicas de inexigibilidade e de dispensa de licitação.

Porém, cumpre ressaltar, finalmente, que a licitação é um procedimento vinculado, ou seja, formalmente regulado em lei, cabendo à União legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a Administração Pública, direta e

indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle (art. 22, XXVII). Portanto, aos Estados, Distrito Federal e Municípios compete legislar também sobre a matéria no que tange ao interesse peculiar de suas administrações (Sunfeld, 2007).

III PROCEDIMENTO LICITATÓRIO

Podemos entender como procedimento licitatório aquele em que a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa, que atenda de forma mais completa seus interesses, sempre de acordo com a sua política de compras (Mello, 2004).

3.1 - Obrigatoriedade, Dispensa e Inexigibilidade da Licitação

A partir da promulgação da Carta Magna em vigor, a licitação de obras, serviços, compras e alienações passou a ser uma exigência para toda a Administração Pública Direta, Indireta e Fundacional, em toda a esfera de governo e em qualquer dos poderes, salvo exceções previstas em lei.

A expressão obrigatoriedade de licitação tem dois significados, tanto podendo ser a compulsoriedade da licitação em geral, como também a obrigatoriedade de aplicação da modalidade de licitação prevista em lei e cabível à espécie. Sendo assim, não pode a administração utilizar-se de modalidades mais simples quando, para o caso, se exige a mais complexa em virtude do objeto, ou o emprego desta normalmente mais onerosa, quando o objeto do procedimento licitatório não a comporta (Moreira, 2004).

Essa exigência tem como objetivo obrigar a administração proceda à licitação, sempre que se apresentar a possibilidade de confronto entre duas ou mais propostas, a fim de propiciar a possibilidade de escolha da proposta mais vantajosa aos interesses públicos.

A norma constitucional indica que, havendo possibilidade de concorrência, sem prejuízo ao interesse público, deverá haver licitação e somente, excepcionalmente, a dispensa ou a inexigibilidade, previstas na legislação vigente, deverão ser aplicadas. Tais situações,

contudo, configuram-se em exceções à regra geral, sendo, portanto, via de regra, a licitação obrigatória.

As hipóteses de dispensa de licitação estão previstas na legislação ordenadora da matéria, conforme o art. 37, XXI, da Constituição Federal. Assim, a própria lei restringiu as exceções à obrigatoriedade de licitar, àquelas constantes da Lei 8.666/93, estabelecendo quando a Administração pode ou deve deixar de realizar licitação, tornando-a dispensada, dispensável ou inexigível.

A licitação dispensada é utilizada na alienação de bens públicos, tendo como exigências a subordinação de sua dispensa ao interesse público, a justificação para a referida dispensa e a prévia avaliação do valor do bem (Santos, 2007).

A licitação dispensável é toda aquela que a Administração pode dispensar, se assim lhe for melhor, por razões de conveniência e oportunidade, desde que prevista a hipótese em lei. Neste caso, a entidade obrigada a licitar tem uma faculdade, não uma obrigação. Desse modo, para que haja dispensa de licitação dois são os fundamentos exigidos pela Constituição Federal: avaliação da devida adequação do fato que a caracterizou como dispensável; e verificação de conveniência e oportunidade da administração para o afastamento do procedimento licitatório.

Conforme Moreira (2004) a hipótese de licitação inexigível ocorre em razão da impossibilidade jurídica de se estabelecer competição entre eventuais interessados, em virtude de proprietário único do bem desejado (objeto singular) ou notoriamente reconhecido como sendo o mais capaz de atender às exigências da Administração para a consecução do objeto do contrato (notória especialização) ou, ainda, fornecedor exclusivo.

Temos como objetos singulares os bens que por suas características únicas e inigualáveis, possuem qualidades individualizadoras, não tendo produto no mercado que o

substitua com a devida eficiência. E fornecedor exclusivo é entendido como o único que reúne as condições necessárias à plena satisfação do objeto do contrato, tido como tal produtor ou vendedor exclusivo, inviabilizando qualquer tipo de competição, porque não seria correto licitar o que não é passível de comparação de preço ou de qualidade.

Na contratação de serviços técnicos profissionais especializados é inexigível procedimento licitatório de profissionais ou empresas de notória especialização, cujo objeto seja de natureza singular, isto é, trabalho marcado por características individualizadoras, cujas características exigidas para a consecução do objeto só sejam encontradas em uma única pessoa, seja ela física ou jurídica (Fonseca, 2006).

Note-se que a singularidade referida não significa que outros não possam realizar o mesmo serviço. São singulares, porém não são únicos. Assim, a singularidade a qual a lei se refere é a singularidade relevante, isto é, aquela em que comprovado está que dado executor é o mais indicado para a plena satisfação do objeto pretendido pela Administração, por suas características individuais e ímpares (Gasparini, 2001).

3.2 - Princípios

A obrigatoriedade de que a licitação deva garantir a observância do princípio constitucional da **isonomia**, está contida no artigo 3º da Lei de Licitações e Contratos. Este dispõe ainda sobre a seleção de proposta mais vantajosa, observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos.

Conforme o princípio da **legalidade** a licitação deve desenvolver atividade vinculada, submetendo-se aos limites estabelecidos em lei, que descreve minuciosamente e taxativamente atos que precisam necessariamente ser praticados (Silva, 2000). Diminui, ainda, o poder decisório ou discricionário da administração, que só será exercido para determinar o objeto da licitação.

A **igualdade** é princípio primordial da licitação, pois não pode haver procedimento seletivo discriminatório entre os participantes ou com cláusulas constantes do instrumento convocatório que afastem eventuais proponentes qualificados ou os desnivalem no julgamento.

Impõe-se ao administrador não apenas a fiel observância das normas legais específicas, mas deverá acomodar sua conduta dentro dos valores morais e éticos acolhidos pelo ordenamento jurídico. Conforme Bastos (2008) a licitação deve ser orientada pela honestidade e seriedade tanto da administração, quanto dos licitantes, e sempre o interesse público deve sobrepor-se ao particular.

A publicidade do procedimento licitatório tem a finalidade de permitir o conhecimento dos atos praticados, ensejando o questionamento dos seus diversos aspectos. A licitação inicia-se com a publicação da sua abertura, através de edital, e encerra-se com a publicação do resultado. Por não ter caráter sigiloso, os procedimentos são públicos e acessíveis a todos. Há exceção quanto ao conteúdo das propostas, para garantir a igualdade entre os licitantes, o caráter competitivo do procedimento e a objetividade do julgamento, pois se um interessado vier a conhecer a proposta de seu concorrente, antes da apresentação da sua, ficaria em posição vantajosa e o conhecimento prematuro das ofertas poderia conduzir ao pré-julgamento (Santos e Barros, 2004).

A Administração Pública não pode avaliar as propostas baseada em critérios subjetivos, nem desconsiderar qualquer oferta de vantagem não prevista no instrumento

convocatório. Não se admite proposta que apresente preços irrisórios, incompatíveis com averiguados no mercado.

São muitos os princípios correspondentes à licitação, entre eles, o que garante a participação social na fiscalização do procedimento. Neste sentido, a Lei de Licitações assegura ao cidadão o direito de participar da negociação, permitindo-lhe pedir à Administração Pública os quantitativos das obras e preços unitários de determinada obra executada, e de impugnar o preço incompatível com o vigente no mercado (Dias, 2007).

Há ainda, o princípio da **competitividade ou oposição**, enfatizando a necessidade de disputa entre os interessados, pois a competitividade é essencial no procedimento. Ficam, assim, vedados todos os artifícios que impeçam a participação dos interessados.

3.3 - Fases da Licitação

O certame licitatório é composto de diversas fases distintas, subdivididas em duas fases: a interna e a externa, sendo que o proponente só poderá participar de qualquer fase caso seja considerado apto na anterior. Caso não esteja apto a continuar, poderá retirar os envelopes apresentados.

Na hipótese do partícipe desclassificado questionar quanto à decisão da comissão organizadora, poderá ele se utilizar da interposição do recurso cabível, só se passando à fase posterior após a devida apreciação do mesmo, pois o recurso tem efeito suspensivo (Dallari, 2006).

O **procedimento** é a primeira fase da licitação, e tem seu início no órgão interessado, sendo assim denominado como fase interna. Há nesta fase a abertura do processo

administrativo, em que a autoridade competente determina sua realização, define o seu objeto e indica a fonte de recurso da despesa.

A fase da audiência pública somente é utilizada quando o montante estimado para determinada licitação ou conjunto de licitações ultrapassar em 100 (cem) vezes o valor previsto para a concorrência de obras e serviços de engenharia. Esta audiência tem como escopo a divulgação da licitação pretendida, tendo como objetivo primordial consultar a população interessada da sua conveniência (Filho, 2002). Deverá ser divulgada nos mesmos meios utilizados para a publicação do edital e realizada com a antecedência mínima de 15 (quinze) dias úteis da publicação daquele e divulgada previamente até 10 (dez) dias úteis de sua realização.

O edital é o instrumento pelo qual a administração torna pública a abertura da respectiva licitação, firma as condições a serem atendidas pelos participantes e convoca-os a apresentarem suas propostas. Age como lei interna da licitação e vincula inteiramente a administração promotora do evento e os proponentes. A divulgação do edital é obrigatória e dá-se através da imprensa oficial e/ou particular.

O momento do recebimento da documentação e das propostas compõe o ato externo da licitação, com que se inicia a fase de habilitação dos licitantes. Caracteriza-se pela abertura dos envelopes de documentação, referentes à fase de habilitação e das propostas, pelo exame de sua regularidade quanto à forma, devendo ser sempre efetuado em ato público e formal.

O envelope de documentação deve ser recebido inteiramente lacrado e será aberto antes do envelope das propostas. Os documentos exigidos no edital e apresentados na fase de habilitação poderão ser originais, na forma de publicação na imprensa oficial ou cópia autenticada. As propostas devem ser apresentadas em 02 (duas) vias, na mesma sessão em que

ocorrer a entrega do envelope de habilitação, devendo os envelopes das propostas permanecer invioláveis até a sessão de abertura dos mesmos.

Após abertas e conhecidas as propostas, estas se vinculam ao seu formulador, quanto a seus termos, desde a aceitação pela administração até o término do prazo de sua validade. Não é permitido ao proponente modificar sua proposta já tendo sido entregue, mas pode resgatá-la antes da abertura do respectivo envelope (Meirelles, 2001).

Na elaboração das propostas, os licitantes deverão atender a todas as formulações constantes do ato convocatório, sob pena de desclassificação da respectiva proposta, não podendo o órgão licitante exigir além ou aquém do estabelecido no edital ou na carta convite, inclusive no tocante à composição dos preços, não podendo ser superiores aos valores estimados, nem inexeqüíveis.

Segundo Sunfeld (2007) a habilitação é a manifestação do órgão julgador, após o devido exame da documentação apresentada, tempestivamente, pelos proponentes quanto aos seus requisitos pessoais, que pode acarretar duas situações: habilitação e inabilitação de licitante por não atendimento às formulações do edital, ocasionando a impossibilidade do mesmo continuar participando do processo.

Esta decisão terá que ser lavrada na devida ata, e tem como objetivo avaliar se o licitante dispõe de capacidade para contrair direitos e obrigações, inerentes à aptidão de pessoa física ou jurídica regulares, com competência para praticar atos de vontade, caso se sagre vencedor. Ela atribui aos que dela participam a qualidade jurídica de ofertantes e o direito ao exame de suas propostas.

Conforme Poltronieri (2004) o proponente é considerado habilitado quando demonstra possuir os requisitos mínimos de capacidade jurídica, capacidade técnica,

idoneidade econômico-financeira, regularidade fiscal exigidos no edital; ao contrário, é inabilitado.

A fase de julgamento ocorre quando há o confronto entre as propostas, em sessão pública, classificando-se as propostas e escolhendo-se os vencedores, ao qual será adjudicado o objeto do procedimento. O julgamento deve ser regular, isto é, com a estrita observância às normas legais pertinentes e aos termos do edital, já que é um ato vinculado e não discricionário.

No julgamento pode se proceder de duas maneiras: considerar desclassificada a proposta, com a sua eliminação, por desconformidade com as exigências estabelecidas no edital ou convite ou pela inexecução de seu preço; ou será considerada classificada, devendo ser adjudicado o seu objeto àquele proponente que melhor atendeu às exigências do edital, observando-se, para tanto, no seu julgamento, o tipo de licitação cabível àquele certame (Santos e Barros, 2004).

Na fase de homologação após a classificação das propostas, a comissão deverá enviar o resultado à autoridade competente para a sua respectiva análise. Entende-se como homologação o ato de controle pelo qual a autoridade competente confirma a classificação das propostas.

Após a homologação, a autoridade que a efetuou passa a ser responsável perante terceiros por todas as conseqüências e efeitos decorrentes da licitação, pois com a efetivação da homologação ocorre transferência automática de responsabilidade de todos os atos emanados da Comissão (Dallari, 2006).

3.4 – Tipos de Licitação

Em seu artigo 45, a Lei 8.666/93 estabeleceu 04 (quatro) tipos de licitação para a adoção em qualquer modalidade, não podendo a Administração adotar outro tipo que não um dos previstos na legislação competente, nem tampouco combinar dois ou mais tipos. A não referência ao tipo de licitação proposta no ato convocatório acarreta a nulidade do procedimento, embora haja entendimento que esta situação atrai o tipo menor preço (Basilli, 2004). Os tipos de licitação estabelecidos pela lei são os seguintes:

a) Licitação de menor preço - deve-se levar em conta no julgamento das propostas o fator preço nominal como critério determinante da proposta vencedora, depois de ser observado o atendimento a todas as exigências do edital.

Conforme o entendimento o Prof. Carlos Ari Sunfeld:

“... o menor preço é não o numericamente inferior, mas o que, sendo- o, ao mesmo tempo apresenta-se como justo, porque compatível com o do mercado, e exequível, por permitir a fiel e integral execução do objeto contratado.”
(Sunfeld, 2007, p. 91)

O edital referente à licitação de menor preço não poderá estabelecer normas diversas para avaliação do preço final, por ser este fator um critério objetivo e suficiente para a apreciação das propostas. A classificação das propostas se dá única e exclusivamente pela ordem crescente dos valores constantes das mesmas, ou seja, será aclamada vencedora a proposta de menor preço nominal. Caso haja empate entre as propostas, optou o legislador pelo sorteio em ato público, para o qual deverá haver prévia comunicação aos licitantes habilitados.

b) Licitação de melhor técnica - é utilizada quando de trabalhos de caráter de predominância intelectual, com especificidade nos serviços técnicos profissionais especializados, elencados no artigo 13 da Lei 8.666/93. Poderá ser adotado, também, para

casos excepcionais, em contratações cujo fito é o fornecimento de bens ou a execução de obras e serviços de grande vulto, que dependam de sofisticada tecnologia e de domínio restrito, desde que praticados por profissionais de reconhecida qualificação e justificada a necessidade de sua utilização pela entidade promotora do evento (Santos, 2007).

Deverá o edital estabelecer fatores e critérios objetivos de julgamento pelos quais os primeiros deverão ser avaliados, bem como a nota mínima a ser auferida pelas propostas técnicas dos participantes, além do preço máximo que a Administração se propõe a pagar por aquele objeto. As propostas técnicas, classificadas com a observância da nota mínima estabelecida como critério de aprovação das mesmas, serão ordenadas de forma decrescente, isto é, a de primeiro lugar será a que obtiver nota maior e assim sucessivamente.

Nesse tipo, é acrescida mais uma fase às comumente praticadas, a de avaliação das propostas técnicas. Após essa fase, será processado o julgamento das propostas de preços, cuja comissão deverá declarar classificadas todas as propostas em que os valores não extrapolarem o fixado no edital, conjugando os dois fatores (propostas técnicas e comerciais) para declarar o vencedor, através da ponderação de pesos matemáticos, previamente fixados no edital.

Houve neste caso um equívoco do legislador ao utilizar tal procedimento, uma vez que, ao restringir sua utilização para a contratação de serviços de natureza intelectual, esqueceu-se que quando o objeto da licitação se constituir de um serviço, os custos desses serviços estarão diretamente interligados com a técnica e os equipamentos utilizados, valendo-se dizer que quanto mais apurada for a técnica e seus instrumentos de efetivação dos serviços, maior será o preço final das propostas. Assim, apesar de conseguir o melhor preço, a Administração poderá contratar com um licitante de capacidade técnica inferior,

prejudicando, destarte, a relação custo- benefício e, por conseguinte, a obtenção da proposta mais vantajosa que se é pretendida (Dias, 2007).

c) Licitação de técnica e preço - tem restringida sua participação unicamente à contratação de bens e serviços de informática e à de serviços cujo predomínio seja de natureza eminentemente intelectuais, não especificados no artigo 13 da lei. Exceção feita à contratação de bens e serviços de informática é no tocante à faculdade de que dispõe a Administração de adotar outro tipo de licitação (menor preço ou melhor técnica). Pode- se, também, mediante expressa autorização e justificção por parte da maior autoridade promotora do certame, utilizá- lo para as contratações de fornecimento de bens e execução de obras e serviços de grande vulto, que dependam de sofisticada tecnologia e domínio restrito, obedecidas as condições estabelecidas em lei, ao invés do critério de menor preço, que é a regra geral.

d) Licitação de maior lance ou oferta - é utilizada especificamente para casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso, onde sagra-se vencedor aquele que oferecer o maior lance (leilão) ou a maior oferta (convite ou concorrência). Para a concessão de direito real de uso, compra ou alienação de bens imóveis, deve ser procedida a licitação na modalidade concorrência, independentemente do valor da contratação.

3.5 – Modalidades da Licitação

As diversas modalidades de licitação, definidas no art. 22 da Lei 8.666/93, tem como critério de definição o valor estimado para a compra, obra ou serviços a serem contratados.

Segundo Palaveri (2005) a **concorrência** é a modalidade de licitação, da qual poderá participar quaisquer interessados, convocados com uma antecedência mínima de 30 (trinta) ou 45 (quarenta e cinco) dias da data de entrega das propostas, em cuja fase inicial de habilitação

preliminar comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para a consecução de seu objeto. É utilizada para as obras e serviços de engenharia o valor é acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para compras e demais serviços o valor é acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

A utilização da modalidade concorrência torna-se obrigatória, independentemente do valor do contrato, nas seguintes hipóteses:

a) na compra de bens imóveis;

b) nas alienações de bens imóveis para as quais não se haja adotado a modalidade leilão, imóveis cujas aquisições derivaram de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento;

c) nas concessões de direito real de uso;

d) nas licitações internacionais.

A **tomada de preços** é destinada a interessados convocados com uma antecedência mínima de 15 (quinze) ou 30 (trinta) dias da data de entrega das propostas, previamente cadastrados até o terceiro dia útil anterior à data do recebimento das mesmas, devendo-se levar em conta a necessária qualificação na fase de habilitação. Para as obras e serviços de engenharia o valor é de até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e para compras e demais serviços o valor é de até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

O **convite** é modalidade de licitação mais simples que as demais, conquanto destina-se a contratações de pequenos valores. Sua convocação deverá ser de até 05 (cinco) dias úteis anteriores à data de entrega das propostas. Ela se dá entre interessados, cadastrados ou não, escolhidos e convidados pela unidade administrativa em número não inferior a três, devendo a cópia do instrumento convocatório ser afixada em local apropriado, para que aqueles cadastrados na correspondente especialidade, manifestando interesse até 24 (vinte e quatro)

horas anteriores à data de apresentação das propostas, possam da licitação ter notícia e, assim, participar (Fonseca, 2006).

Note-se que não há obrigatoriedade de divulgação da carta-convite pela imprensa, é o bastante a afixação do mesmo em local próprio da repartição. Para as obras e serviços de engenharia o valor é de até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) e para compras e demais serviços o valor é de até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais).

O **concurso** é a modalidade de licitação, destinada a trabalhos técnicos, artísticos ou científicos, eminentemente de cunho intelectual. A convocação deverá ser feita com a antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias da data de realização do evento para interessados que possuam a qualificação exigida no edital e são instituídas premiação ou remuneração para os vencedores, cujos critérios de avaliação foram previamente estabelecidos no ato convocatório, ao qual tenha sido dada ampla publicidade. É uma espécie mais simples que a concorrência, já que dispensa as formalidades específicas dessa. O concurso não confere ao vencedor qualquer direito a contratar com a Administração (Mello, 2005).

Note que a execução do projeto escolhido será objeto de outra licitação, já em qualquer das outras modalidades, para a consecução do objeto, nos moldes da proposta vencedora do primeiro certame.

O **leilão** é a modalidade de licitação prevista no art. 19, III, da lei 8666/93. Há dois tipos de leilão: o *comum*, que só pode ser efetuado por um leiloeiro oficial, se houver e é regulamentado por legislação federal pertinente, mas as condições de sua realização poderão ser estabelecidas pelo órgão interessado; e o *administrativo* que é utilizado para a venda de mercadorias apreendidas como contrabando ou “esquecidas” nas alfândegas, nos armazéns ferroviários ou nas repartições públicas, cujas normas são também regulamentadas pela administração interessada (Ribeiro, 1996).

O **pregão** é a mais nova modalidade de licitação, surgida com o advento da Medida Provisória no 2.026, editada em 04 de maio de 2000, cuja utilidade dá-se para a aquisição de bens e serviços comuns, qualquer que seja o valor estimado para a contratação, em que ocorre, durante a sessão, oferecimento de propostas e lances em sessão pública. Deverá ser designado um servidor, chamado de pregoeiro, para conduzir a licitação, dispensando-se, portanto, a comissão, necessária em todas as outras modalidades.

IV – PREGÃO ELETRÔNICO

As licitações efetuadas pela Administração Pública visam garantir a observância do princípios constitucionais já vistos e selecionam a proposta mais vantajosa para a administração. A Lei n.º 10.520, de 17 de julho de 2002 e o Decreto n.º 5.450, de 30 de junho de 2005, busca efetivar o cumprimento de tal princípio e estabelece normas e procedimentos para a realização de licitações na modalidade de pregão, por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, denominado pregão eletrônico.

4.1 – Conceito e Origem

O pregão eletrônico é uma ferramenta de comércio, que se utiliza das tecnologias da informática, com o objetivo de dotar o mercado de um sistema operacional eficiente e que proporcione a competição e a transparência nos negócios, tanto para o setor privado quanto para o público (Bastos, 2008).

A modalidade licitatória chamada pregão eletrônico é utilizada pelo governo brasileiro para realizar contratos administrativos de bens e serviços comuns, independente do valor estimado, foi criada através da lei federal 10.520/2002. Esta lei também criou o chamado "pregão presencial", que obrigava os concorrentes à comparecerem à negociação, liderada por um pregoeiro devidamente designado pelo órgão da administração pública licitante.

O pregão eletrônico foi criado visando, basicamente, aumentar a quantidade de participantes e baratear o processo. É um método que amplia a disputa, permitindo a

participação de várias empresas de diversos estados, na medida em que dispensa a presença dos concorrentes. Se trata de uma modalidade ágil, transparente e que possibilita uma negociação eficaz entre os licitantes. Igualmente tornou mais eficiente e barato este processo, tendo simplificado significativamente muitas das etapas mais burocráticas que tornavam morosa a contratação com a administração pública (Santos e Barros, 2004).

Na administração pública, o pregão eletrônico iniciou-se pela ANATEL (Agência Nacional de Telecomunicações), em 1998. As agências reguladoras possuem autonomia para efetuar sua regulamentação nos processos licitatórios, desde que não firam os princípios constitucionais.

A lei 10.520/2002 disponibiliza a utilização da modalidade pregão eletrônico não pelo valor do contrato, já que a utilização desta modalidade independe do valor, mas sim do objeto propriamente dito da licitação, pois a utilização do Pregão dá-se em face da aquisição de bens e serviços comuns (Fonseca, 2006).

4.2 – Principais Características do Pregão Eletrônico

Uma das principais características do pregão eletrônico, sem sombra de dúvida, é a possibilidade de ampliação do número de participantes das licitações, já que os interessados não têm necessidade de deslocar-se para as unidades licitantes e também podem participar de várias licitações ao mesmo tempo.

Outra característica importante é a transparência e publicidade dos procedimentos, já que a etapa de lances, de negociação e ata de todas as ocorrências do procedimento ficam disponíveis para consulta de qualquer cidadão, licitante ou não.

Com relação aos procedimentos, existem algumas diferenças, entre o pregão presencial e o eletrônico, porém a essência do procedimento é o mesmo. São necessárias alterações e adaptações em virtude da forma de realização entre um e outro, principalmente no que concerne a fase licitatória ou externa, que é onde ocorre efetivamente uso dos recursos da tecnologia da informação desse tipo de licitação.

Quanto a fase interna, deve-se verificar a justificativa e a necessidade da contratação, definir o objeto da licitação, fazer a reserva orçamentária com base na planilha de preços ou no termo de referência, escolher e fundamentar a opção da modalidade licitatória, definir o pregoeiro e a equipe de apoio, definir as exigências para a habilitação, critérios de aceitação das propostas, cláusulas gerais do contrato, sanções por inadimplemento contratual entre outras exigências (Cardozo, 2006).

O meio eletrônico do pregão tem grandes vantagens, principalmente pela possibilidade de aplicação do princípio da publicidade. Isto possibilita uma maior transparência nas contratações públicas, questão de extrema importância nos dias atuais. A sociedade não suporta mais conviver com tanta irresponsabilidade, corrupção e ingerência dos recursos, pelos agentes públicos e da administração em geral. O princípio da eficiência está também muito evidente no pregão eletrônico, com simplificação e união de procedimentos numa única sessão pública, assim como ocorre no pregão presencial.

4.3 – Funcionamento

O fornecedor interessado em participar do pregão eletrônico deve cadastrar-se por meio do web site do órgão solicitante. O fornecedor normalmente recebe uma senha, que

permite o acesso à opção para certificação da empresa. Após a confirmação da certificação, o fornecedor está habilitado a participar dos pregões referentes àquele órgão.

Segundo Poltroniere (2004) o pregão eletrônico acontece como numa sala de bate-papo, onde as propostas são apresentadas pelos concorrentes. Inicia-se com a fixação da menor proposta. O pregoeiro então instiga os concorrentes a fazer lances até que não haja mais propostas. O pregão ocorre como um leilão ao contrário, onde ganha o fornecedor que pedir o menor preço pela mercadoria ou serviço. Normalmente, a identidade dos autores dos lances não é revelada aos demais concorrentes.

Posteriormente, verifica-se a habilitação da empresa vencedora. Se ela não estiver perfeitamente habilitada, a habilitação da segunda colocada é verificada. Ao final da sessão, os proponentes podem manifestar a intenção de interpor recursos, com prazo determinado.

4.4 – Vantagens

A primeira vantagem é que o pregão independe do valor estimado do futuro contrato, diferente do que ocorre nas outras modalidades concorrência, tomada de preços e convite. Estas modalidades são adotadas, via de regra, de acordo com valores pré-estabelecidos, o que freqüentemente causa transtornos à Administração.

Por exemplo, não é raro que a Administração adote dada modalidade, estimando que os valores propostos não ultrapassem os valores limites dela, e, ao cabo do julgamento, os valores ofertados foram além do previsto, frustrando o processo licitatório. A modalidade pregão sepulta tal contra-tempo, já que ela não depende do valor estimado do futuro contrato, mas sim da natureza do bem licitado, que precisa ser qualificado como bem e serviço comum (Fonseca, 2006).

Por conseqüência, é possível que, durante o mesmo exercício orçamentário, faça-se várias licitações sob a modalidade pregão, para o mesmo objeto, sem se preocupar minimamente com os valores dos contratos.

Segundo Scarpinella (2003) outra vantagem manifesta da modalidade pregão reside na agilidade com que a Administração consegue ultimar as licitações. E essa agilidade ocorre, sobretudo, em tributo à inversão das fases do processo licitatório, tal qual dispostas na Lei nº 8.666/93. Nela, antes de analisar as propostas, analisam-se os documentos de habilitação, isto é, se os licitantes são ou não aptos para cumprirem o objeto licitado.

Com o pregão, como dito acima, primeiro julgam-se as propostas. Apurado o licitante autor da melhor proposta, passa-se à análise dos documentos de habilitação dele e só dele. Os documentos de todos os demais não são sequer analisados. Se os documentos do autor da melhor proposta atendem o pedido no edital, a disputa praticamente se encerra, o que confere ostensiva agilidade às licitações regidas sob a modalidade pregão.

Outro ponto favorável ao pregão relaciona-se à economia, haja vista que a Administração consegue obter, quando utiliza o pregão, sensível redução de preços, pois os licitantes, são convidados a oferecerem propostas, dando-se oportunidade para que cada um deles cubra o preço oferecido pelos outros, até que se alcance o menor preço. É evidente que essa sistemática de julgamento fomenta a redução de preços (Santos e Barros, 2004).

O pregão também atrai elogios porque ele minimiza a possibilidade de litígios, uma vez que os licitantes dispõem de apenas uma oportunidade para interpor recursos administrativos, que ocorre logo após a decisão do pregoeiro sobre a habilitação. Além disso, para interpor o recurso, devem estar presentes à sessão do pregão e manifestar motivadamente a intenção de recorrer.

Há de se lembrar ainda que no pregão eletrônico, por desenvolver-se através da *internet*, não há tanto uso de papel quanto no pregão presencial. As propostas e quase todos os atos que lhe são pertinentes são enviados e recebidos por meio da *internet*, o que, sem sombra de dúvidas, acaba com várias formalidades e burocracia.

Em segundo lugar, no pregão presencial, o pregoeiro é sobrecarregado, incidindo sobre ele uma série de responsabilidades (Fonseca, 2006). Praticamente todo o processo do pregão presencial é conduzido por ele, que deve realizar o credenciamento, receber os envelopes, classificar os licitantes, proceder aos lances verbais, analisar a aceitabilidade das propostas e os documentos de habilitação, dar oportunidade para que os licitantes interponham recursos e, conforme o caso, adjudicar o objeto da licitação.

Daí mais uma vantagem manifesta do pregão eletrônico, que consiste na simplificação das atividades do pregoeiro. Isso porque, no pregão eletrônico, é o sistema que recebe todos os lances e já os ordena. O pregoeiro não precisa colher lances de licitante por licitante. Cada um deles é quem envia o lance pela internet, que o próprio sistema de informática recebe e ordena. Então, a atividade do pregoeiro, no pregão eletrônico, é mais simples do que no pregão presencial, conquanto ainda recaiam sobre os ombros dele várias responsabilidades.

Talvez, a principal vantagem dos recursos de tecnologia de informação é a aproximação das pessoas, ou seja, o encurtamento das distâncias. Isto causa inúmeras repercussões positivas num processo de licitação pública. Esta é justamente a principal vantagem do pregão eletrônico em relação ao pregão presencial, haja vista que a aproximação das pessoas implica ampliação considerável da competitividade (Mello, 2005).

Ora, numa licitação tradicional, é recomendável que os licitantes se façam representar na sessão pública. Especialmente no pregão presencial, é fundamental que os licitantes sejam representados, até para que tenham condições de apresentarem lances orais e interporem recursos administrativos.

Como o sucesso no pregão presencial freqüentemente depende de o licitante fazer-se representar na sessão pública, é comum que somente empresas próximas ao lugar onde se promove a licitação se interessem em participar dela. Muitas empresas preferem não participar de licitações promovidas longe de suas sedes, uma vez que, se o fizessem, teriam que investir recursos para o deslocamento e hospedagem de preposto, sem que haja qualquer garantia de retorno (Scarpinella, 2003).

Em decorrência disso, é correto afirmar que a competitividade do pregão presencial está, naturalmente, circunscrita às instituições da região do lugar da licitação, que não precisam de investimentos expressivos para participar da licitação, sobretudo se os valores envolvidos nela não são tão atraentes.

Por outro lado, no pregão eletrônico, com o uso da tecnologia da informação, as empresas ou pessoas distantes do lugar da licitação têm condições de participar dela sem maiores investimentos, na medida em que as mesmas não precisam arcar com os custos do deslocamento de prepostos, ao menos para participar do certame. Os interessados participam do pregão eletrônico diretamente das suas respectivas sedes, sem terem que ir ou vir. Basta disporem de equipamento e internet, conectarem-se ao endereço eletrônico indicado no edital e enviarem as suas propostas e demais declarações que se fizerem necessárias, eximindo-se de quaisquer ônus financeiros.

4.5 – Economia para os Cofres Públicos

O governo brasileiro está fazendo uso freqüente dos leilões e pregões eletrônicos. Estas ferramentas que têm ajudado os mais diferentes órgãos públicos a reduzir seus custos, desburocratizando o sistema e ainda garantindo credibilidade.

Como dito anteriormente, o pregão eletrônico alimenta a competitividade. Com a facilidade dos recursos de tecnologia da informação, quaisquer interessados, de qualquer lugar do país, podem participar dela sem a necessidade de maiores investimentos. Apenas com o uso da internet a Administração Pública pode contratar de seus virtuais fornecedores. Isso faz com que mais pessoas participem do pregão eletrônico, beneficiando não só os cofres públicos, mas também as médias e pequenas empresas, que conseguem alcançar chances de competir com as grandes empresas do mercado nestes processos.

Em conseqüência dessa maior competitividade, a Administração recebe mais propostas, tendo mais chances de escolher aquela que melhor satisfaça o interesse público, o que favorece a eficiência em contratos administrativos. Para os usuários, as compras e contratações promovidas pela Internet geram reduções de custos, que podem atingir até 40% sobre o valor de mercado (Caldas, 2008).

Entre os bens e serviços mais contratados por pregão eletrônico estão instrumentos e equipamentos de laboratório, veículos, combustíveis e lubrificantes, softwares e equipamentos para uso médico, dentário e veterinário, serviços gerais e técnicos especializados e estudos e projetos.

Por ser um procedimento mais rápido e simples, há também economia ao tesouro público, uma vez que poderão ser mais bem planejadas as suas contratações e necessidades. A

rapidez faz com que a falta dos equipamentos seja suprida rapidamente, não causando prejuízo ao serviço público.

Um exemplo pode ser dado referente às compras públicas do governo federal, realizadas no segundo semestre de 2008. Segundo dados do IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - a economia obtida através da contratação por pregão eletrônico foi de 12,7% do total estimado, o que equivale a R\$ 597 milhões de redução de custo. Estes dados são calculados na diferença entre o valor de referência dos bens e serviços e o que efetivamente foi pago pelo governo.

V - CONCLUSÃO

A Administração Pública tem o dever de utilizar, da melhor forma possível, o dinheiro público. Daí a importância da busca pelo menor preço, melhor qualidade e melhor proposta para contratação de bens e serviços.

É fato que a concorrência e a transparência são fatores importantíssimos para a política de compras. Desta forma, entende-se atualmente a grande necessidade dos órgãos e entes públicos em adotar os princípios da Lei de Licitações para aquisição e contratação de bens e serviços.

A lei 8.666/93 (Lei de Licitações) foi instituída para disciplinar os procedimentos a serem adotados pela Administração Pública nas contratações de serviços e compras. Ela tem como função tornar o procedimento licitatório mais transparente e possibilitar a escolha da proposta mais vantajosa aos seus interesses. Para tal, a lei disponibiliza várias modalidades de licitação, cada uma para uma situação específica.

Uma delas é o pregão eletrônico, que traz à Administração Pública a possibilidade de uma aquisição eficiente, rápida, segura, e principalmente menos custosa. Através desta pesquisa foi possível constatar que o pregão eletrônico traz muitas vantagens, tais como: transparência, agilidade nas compras com diminuição do tempo médio gasto, possibilidade de quantificação de dados, com disponibilização na rede mundial de computadores. E, a inversão das fases no processo de licitação, já adotada pelo pregão, torna o processo muito mais ágil, bem como reduz os custos do Governo e também dos fornecedores.

A economia gerada por meio do pregão eletrônico remete novamente à importância da responsabilidade e do cuidado governamental com as finanças públicas. O dinheiro público é o dinheiro do contribuinte, e precisa ser bem cuidado e bem aplicado.

VI REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BASTOS, Celso Ribeiro de – *Curso de Direito Constitucional*. Editora Celso Bastos, Rio de Janeiro, 2008.

CARDOZO, José Eduardo Martins – *Curso de Direito Administrativo*. Editora Lumen Juris, Rio de Janeiro, 2006.

Constituição da República Federativa do Brasil. Editora Saraiva, Rio de Janeiro, 2008.

DALLARI, Adilson Abreu – *Aspectos Jurídicos da Licitação*. Editora Saraiva, São Paulo, 2006.

DI PIETRO, Maria Sylvia – *Direito Administrativo*. Editora Atlas, São Paulo, 2005.

DE MELLO, Celso Antônio Bandeira de Melo – *Curso de Direito Administrativo*. Editora Saraiva, São Paulo, 2005.

DIAS, Ana Cristina de Amorim – *Licitação e Desenvolvimento Sustentável*. Monografia apresentada na Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

FILHO, Marçal Justen – *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Editora Dialética, São Paulo, 2002.

FONSECA, Marco Adriano Ramos - *Pregão eletrônico: uma análise de sua evolução histórico-legislativa, 2006*.

CALDAS, Diógenes. *Direito Administrativo*. Editora Saraiva, São Paulo, 2001.

JUSTEN, Roberto Ribeiro – *Licitação à Luz do Direito Positivo*. Editora Malheiros, Rio de Janeiro, 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes - *Direito Administrativo Brasileiro*. Malheiros Editores, Rio de Janeiro, 2001.

MEDEIROS, Paulo Henrique - *A institucionalização do governo eletrônico no Brasil*. Revista de Administração de Empresas, Rio de Janeiro, 2006.

MELLO, Sidney - *Licitação Passo a Passo*. Editora Lumen Júris, São Paulo, 2004.

MOREIRA, Luiz Fernando – *O Procedimento Licitatório e Suas Etapas*, 2004.

PALAVÉRI, Marcelo - *Pregão nas licitações municipais*. Editora Del Rey, Belo Horizonte, 2005.

POLTRONIERI, Renato – *Licitações e Contratos Administrativos*. Editora Juarez de Oliveira, São Paulo, 2004.

RIBEIRO, Maria Tereza de Melo – *Os Princípios da Administração Pública*. Editora Almeida, Belo Horizonte, 1996.

SCARPINELLA, Vera - *Licitação na modalidade de pregão*. Editora Malheiros, São Paulo, 2003.

SANTOS, Francine Fabrício dos - *As modalidades de Licitar do Estado Vinculadas ao Princípio da Supremacia do Interesse*, 2007.

SANTOS, Janine Medeiros e BARROS, Felipe Maciel - *O Procedimento Licitatório das Atividades de Exploração e Produção de Petróleo*, 2004.

SILVA, Luis Carlos C. M. Sotero - *A administração pública e o procedimento licitatório*. Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região, São Paulo, 2000.

SUNFELD, Carlos Ari - *Fundamentos do Direito Público*. Editora Malheiros, Rio de Janeiro, 2007.