**LICITAÇÃO: as inovações e vantagens introduzidas pelo decreto 5.450/2005 no procedimento licitatório**

Juciano Cury Cuesta[[1]](#footnote-1)

**RESUMO**

As compras governamentais, conforme preceitua o art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) serão contratadas mediante processo de Licitação Pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. Portanto o objetivo geral é analisar pesquisa sobre licitação na modalidade de pregão na forma eletrônica, visando ampliação do conhecimento sobre o tema proposto. Sendo assim os objetivos específicos são: Identificar o pregão eletrônico e o pregão presencial, enfocando suas respectivas vantagens e/ou desvantagens; Descrever a realidade na economia desse processo com os gastos público; Pesquisar os princípios da administração pública e Examinaras modalidade de licitações dentro de suas respectiva lei. Diante dos respectivos objetivos o estudo é significativo em razão de descrever-se a evolução do assunto e dos procedimentos licitatórios no decorrer dos anos, com ênfase para o Decreto nº 5.450, o qual define as diretrizes para a efetivação da modalidade Pregão Eletrônico e onde foi possível verificar a atualidade e a utilidade dessa moderna forma de licitação. Já a forma de abordagem é qualitativa e os objetivos metodológicos são exploratório e descritivo. Vale ressaltar que estudo permitiu de que a modalidade licitação, pregão na forma eletrônico é o procedimento administrativo mais adequado na presente fase da sociedade, oferecendo ampla competitividade, menor custo, transparência, legalidade e celeridade ao certame licitatório.

**Palavras Chaves**: Administração Pública. Licitação. Pregão Eletrônico.

**1 INTRODUÇÃO**

Para viabilizar a consecução de boa parte das políticas que atingem diretamente o interesse da população, a administração pública, em qualquer de suas esferas de poder, necessita sempre adquirir bens, contratar a prestação de serviços e realizar obras.

No entanto, se percebe que o poder público deve aplicar com eficiência e economicidade os recursos que lhe são passados à posse pelo contribuinte, inclusive, decorrendo essa obrigação de dispositivo constitucional. Para tanto, o agente público encarregado de gerir tais recursos deve praticar os atos em estrita conformidade com a lei, além de pautar sua conduta com vistas a realizar plenamente o interesse público, cuja indisponibilidade e supremacia caracterizam princípios básicos de toda e qualquer atividade administrativa.

As compras governamentais, conforme preceitua o art. 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) serão contratadas mediante processo de Licitação Pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes. O art. 3º da Lei nº 8.666/1993 (BRASIL, 1993) – Estatuto Jurídico das Licitações e dos Contratos Administrativos – Lei de Licitações, ratifica a observância desse mandamento constitucional e estabelece adicionalmente que a licitação visa a selecionar a proposta que se mostrar mais vantajosa para a administração pública.

Contudo, as compras governamentais não só asseguram aqueles princípios constitucionais, mas, e principalmente, desempenham papel de suma importância para a inclusão social, geração de emprego, distribuição de renda e desenvolvimento do País, devido ao vultoso montante de recursos despendido anualmente para o custeio da máquina pública.

As despesas de custeio da União, podem ser pesquisada e acompanhada no Sistema de Compras do Governo Federal, *comprasnet*, administrado pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Nesse contexto, se analisa que a licitação aparece como ferramenta de suma importância para a função social do Estado, pois é o instrumento através do qual se materializam as contratações públicas.

Este estudo pretende mostrar as inovações introduzidas pelo Decreto nº 5.450/2005 (BRASIL, 2005) no Sistema de Compras do Governo Federal, e as vantagens decorrentes do surgimento do pregão eletrônico, que, conseqüência do uso de recursos da tecnologia da informação, tende a se transformar no principal instrumento para a aquisição de bens e serviços comuns no âmbito da União.

E ainda, apresentar de maneira breve e didática alguns elementos históricos e legislativos de licitação e particularmente de pregão eletrônico, além dos ritos do procedimento administrativo obrigatório, que sirvam de breviário das informações iniciais que devem prestar os profissionais contadores aos seus clientes, na tarefa de bem orientá-los em certames licitatórios.

Compreende que as inovações e vantagens introduzidas pelo decreto 5.450/2005 no procedimento licitatório, como alternativa para racionalizar os processos, dar mais transparência ao gasto público e reduzir os custos de aquisição, esta sendo vantajoso para a administração pública em geral.

Observa que o tema licitação é desconhecido das pessoas comuns, pouco tratado nos meios acadêmicos e até mesmo na classe contábil há profissional que o ignora. Todavia, é um tema de grande relevância, posto que afeta tanto aspectos sociais quanto econômicos do País, devido ao volume de recursos públicos que emprega e, principalmente, ao alcance dos benefícios que pode gerar.

As aquisições e contratos públicos, dado o montante bilionário despendido anualmente, desempenham papel importante de inclusão social, geração de emprego, distribuição de renda e desenvolvimento do País. Nesse sentido, a Licitação aparece como ferramenta de suma importância para a função social do Estado, pois é o instrumento através do qual se realizam as compras governamentais.

Pretende-se divulgar, por meio deste trabalho, a outros graduandos e a quem interessar, seja militante da área ou não, conhecimento geral a cerca de Licitação, em especial a modalidade licitatória pregão eletrônico que, apesar de incipiente no ordenamento jurídico brasileiro, já contribuiu sobremaneira para o alcance da eficiência e economicidade na aplicação dos recursos públicos, sem, no entanto, olvidar os princípios da Administração Pública.

Diante da contextualização acima se faz o seguinte questionamento tal como: *Será que com as inovações e vantagens introduzidas pelo decreto 5.450/2005 no procedimento licitatório, como alternativa para racionalizar os processos, dar mais transparência ao gasto público e reduzir os custos de aquisição, esta sendo vantajoso para a administração pública em geral?*

A motivação do assunto proveio em razão pelo fato que trabalho no setor de compras realizando aquisições de bens e serviços através de licitações, desconhecido das pessoas comuns, pouco tratado nos meios acadêmicos e até mesmo na classe contábil há profissional que o ignora.

Crê que esse estudo seja relevante em razão de que este assunto é de grande importância para a sociedade, pelo fato de muito não ter um menor conhecimento de como o governo adquiri seus bens e serviços.

Relata-se que para o pesquisador a pesquisa é saudável pelo fato que afeta tanto aspectos sociais quanto econômicos do País, devido ao volume de recursos públicos que emprega e, principalmente, ao alcance dos benefícios que pode gerar, na utilização do modalidade de Pregão Eletrônico.

Destaca-se que objetivo geral é apresentar as vantagens e/ou desvantagens do pregão na forma eletrônico com relação às outras modalidades de licitação. Para isto explicar-se-á com detalhes o que vem a ser o pregão eletrônico, como funciona, como é operado, bem como há de se falar no como ser dos demais meios de licitação.

Menciona-se que os objetivos específicos são: Identificar o pregão eletrônico e o pregão presencial, enfocando suas respectivas vantagens e/ou desvantagens; Descrever a realidade na economia desse processo com os gastos público; Pesquisar os princípios da administração pública e Examinaras modalidade de licitações dentro de suas respectiva lei.

Em relação a forma de abordagem do estudo é qualitativa, pois há necessidade de interpretação dos fenômenos e atribuição de significados que encontra-se ligado em identificar se a modalidade de licitação na forma eletrônica é mais vantajosa para administração pública e se está acordo como determina a Lei da Licitação.

Para Goldenberg (1999) a pesquisa qualitativa é uma técnica específica, mas uma análise holística onde se procura reunir o maior número de informações detalhadas, por meio de diferentes técnicas, com o objetivo de aprender a totalidade de uma situação e descrever a complexidade de um caso concreto. Todavia, através de um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado, o estudo de caso possibilita a penetração na realidade social, não conseguida pela análise estatística.

Os objetivos metodológicos serão exploratórios e descritivos, pois considera-se exploratório em razão de conhecer o assunto de forma profunda.

Tem o propósito de identificar informações e subsídios para definição dos objetivos, determinação do problema e definição dos tópicos do referencial teórico. Pois este tipo de pesquisa busca proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Pode se dizer que esta pesquisa tem como ideal principal o aprimoramento de idéias ou a descoberta da intuição (MICHEL, 2009).

Este procedimento é de cunho descritivo, haja vista se busca explicar o porquê dos objetos relacionados em: conceito de licitação; quais modalidade de licitação regida pela lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993; a modalidade de licitação regida pela lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002; regulamentação do pregão na forma eletrônica regido pelo decreto 4.450, de 31 de maio de 2005 e os princípio da administração pública;

Oliveira Natto (2006) enfatiza que os objetivos descritivos têm como intuito a identificação, registro e análise das características, fatores ou variáveis que se relacionam com o fenômeno ou processo.

Amostra do estudo é não probabilística intencional, pois o problema partiu do particular para o geral em debater sobre esse assunto em razão de trabalhar no setor de compras realizando aquisições de bens e serviços através de licitações, desconhecido das pessoas comuns, pouco tratado nos meios acadêmicos e até mesmo na classe contábil há profissional que o ignora.

Salienta-se que o tamanho da amostra foi com pesquisa no site de compras do Governo Federal *comprasnet,* que pode ser acessado por qualquer cidadão que tem interesse em consulta os gastos da união, modalidade de licitação utilizada nas compras do Governo. O órgão em questão para a consulta foi o Comando da Décima Segunda Região Militar.

A coleta foi realizada por meio de questionário, consultas nos sistema de compras da União, *comprasnet* , onde mostra detalhadamente as fases externas e interna, edital com seus respectivos: termos de referências, planilha, valores, modalidade e tipo de licitação utilizada dentro da legalidade.

Declara-se que a análise dos dados foi realizada por meio de imagens e consulta visíveis nos processos, os quais auxiliaram na descrição dos resultados.

Procedimentos técnicos procedeu-se por meio bibliográfico, documental e estudo de caso.

Os materiais bibliográficos utilizados foram: livros, artigos científicos e site de compra do Governo Federal.

Os documentos foram: editais de licitação, termos de referência, planilhas de formação de preços e os processos completos da aquisição (desde a sua requisição pelo setor até a sua finalização com o pagamento dos fornecedores).

Quanto ao estudo de caso procedeu que no ano de 2014 o setor de licitações da 12ª RM realizou 37 (trinta e sete) processos de licitações, através da modalidade pregão, os quais são utilizados para contratação de empresa para realizar determinado serviço ou para compra de material de consumo ou permanente.

Desse universo de 37 (trinta e sete) processos licitatório para aquisição de bens e serviços da 12ª RM , utilizou-se os dados de 37 (trinta e sete) pregões eletrônicos (o que representa 100% do total) como amostra para se fazer as análises pertinentes ao estudo em questão. Selecionou-se pregões com os mais variados objetos de aquisição separando-os por afinidade destes objetos.

Constata o método de estudo indutivo, pois os objetivos específicos partiram do particular para o geral.

O referido artigo encontra-se dividido em: Introdução (abordagem do estudo); Desenvolvimento (base teórica); Resultados (onde transforma-se cada objetivo específico em tópico e se responde com base na coleta de dados) e Conclusão.

**2** **FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Koche (2003) destaca que fundamental que se tenha em mente que não existe pesquisa sem teoria. A teoria é a base sobre a qual se desenvolve o modelo de explicação a qual é testada na pesquisa. O autor menciona que é a partir da teoria que se define o objeto, formula-se as hipóteses e escolhem-se os modelos e métodos apropriados de análise.

Entende-se que a fundamentação teórica é necessários ao desenvolvimento de um trabalho, é o suporte teórico para os estudos, análise e reflexões, sobre os dados e/ou informações coletadas. Por meio dela, formulam-se os conceitos envolvidos.

2.1 ASPECTOS HISTÓRICO SOBRE LICITIÇÃO

Para entender com mais profundidade a licitação é necessário fazer um estudo sobre aspectos históricos que levaram à sua implementação. Neste sentido, Dayrell (1973, p. 15) colabora com as seguintes afirmativas:

O termo licitação, que já fora empregado em diversos textos legais, foi introduzido, pela primeira vez, em nosso direito administrativo pela lei n° 4.401 de 10 de Setembro de 1964, no sentido de gênero abrangente de variadas espécies ou modalidades, dentre as quais a concorrência.

Recuando ainda mais no tempo, podem ser encontrados registros das origens da licitação no Brasil que remontam às Ordenações Filipinas, onde estava determinado que “não se fará obra alguma, sem primeiro andar em pregão, para se dar de empreitada a quem a houver de fazer melhor e por menos preço”(UNIVERSIDADE DE COIMBRA, 2008, p. 151).

Durante o período colonial, o Direito brasileiro, naturalmente, tinha fulcro nas Ordenações do Reino Português. As Ordenações tiveram origem em Portugal no século XIV, e eram um compêndio de leis que regiam tanto os colonizadores como os colonizados, e abrangiam desde assuntos legais até questões éticas e profissionais.

Ao longo da história alguns reis portugueses procederam a alterações nesses compêndios. Nesses casos, sempre que se impunha a alteração, a coletânea era rebatizada em homenagem ao Rei que a impôs. Assim, as Ordenações Manuelinas referiam-se à coletânea alterada pelo monarca D. Manuel I, tal como as Ordenações Afonsinas referiam-se às mudanças impostas pelo monarca D. Afonso V.

As Ordenações Filipinas, publicadas no ano de 1603, foram compiladas durante o reinado de Filipe I e Filipe II, e vigeram até 1867, data em que foram abolidas pela promulgação do Código Civil português.

Carlos Pinto Coelho Motta cita o texto do Decreto Imperial sem número, de 29 de agosto de 1828, que assevera em seu art. 5º “Aprovado o plano de algumas referidas obras, imediatamente será a sua construção oferecida a Empresários por via de Editais Públicos, e, havendo concorrente, se dará à preferência a quem oferecer maiores vantagens” (MOTTA, 1998, p. 27-9).

Segundo Pereira Júnior (1993, p. 5), “remonta ao império o tratamento legislativo das concorrências com o Decreto n° 2.926, de 14 de maio de 1862”.

Diversos diplomas, como a Lei Orçamentária nº 2.221, de 30 de dezembro de 1909, as Leis nº 3.232, de 5 de janeiro de 1917, 3.454, de 6 de janeiro de 1918, e 3.991, de 5 de janeiro de 1920, o Decreto nº 4.555, de 10 de agosto de 1922, e o Decreto nº 4.536, de 28 janeiro de 1922, também versaram sobre licitação. Todavia, foi a partir do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, que a legislação passou a tratar especificamente das licitações. Daí em diante, outras normas foram criadas para disciplinar o assunto, porém, foi somente com o advento da Constituição Federal que o instituto licitação passou a estar insculpido definitivamente como princípio constitucional.

[...] a própria licitação constitui um princípio a que se vincula a Administração Pública. Ela é uma decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público e que se constitui uma restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante; a Administração terá que escolher aquele cuja proposta melhor atenda ao interesse público (DI PIETRO, 2007, p. 329).

Como pode ser verificado na afirmação da autora a licitação é um processo característico da administração pública, visando a indisponibilidade do interesse público e assim deve ser preservada.

2.2 MODALIDADE DE LICITÇÃO

As modalidades regidas pela Lei Federal nº 8.666/1993 prevê cinco modalidades de licitação, sendo elas:

* Convite: é a modalidade de licitação mais simples, sendo realizada para obras e serviços de engenharia em que o valor estimado seja de até R$ 150.000,00 (cento e cinqüenta mil) e para aquisição de bens ou outros serviços até o valor de R$ 80.000,00 (oitenta mil).
* Tomada de Preços: esta modalidade é utilizada para contratações em que o valor estimado esteja entre R$ 150.000,00 (cento e cinqüenta mil) a R$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil) para execução de obras e serviços de engenharia e entre R$ 80.000,00 (oitante mil) a 650.000,00 (seiscentos e cinqüenta mil) para aquisição de materiais e outros serviços.

A principal característica desta modalidade é que ela se destina a interessados devidamente cadastrados, sendo que este cadastramento se refere à análise prévia da situação da empresa, por meio da verificação de sua habilitação jurídica, de sua regularidade fiscal, de sua qualificação econômico-financeira, de sua qualificação técnica. Desta forma esta modalidade é dividida em duas fases: na primeira fase serão analisadas as condições para sua habilitação e na segunda o licitante fornece sua proposta de preço.

Para participar desta modalidade de licitação o fornecedor deverá estar com a habilitação parcial atualizada no SICAF.

* Concorrência: esta modalidade destina-se para contratações de obras e serviços de engenharia em que o valor estimado esteja acima de R$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e aquisição de materiais e outros serviços em que o valor estimado esteja acima de 650.000,00 (seiscentos e cinqüenta mil). Esta modalidade também é utilizada, independente do valor estimado, para a compra ou alienação de bens imóveis, para as concessões de direito real de uso, de serviços ou de obras públicas, para as contratações de parcerias público-privadas, para as licitações internacionais, para os registros de preços e para as contratações em que seja adotado o regime de empreitada integral.

Embora a Lei nº 8.666/93 defina os valores mínimos para a concorrência esta modalidade é cabível para qualquer valor de contratação, sendo utilizada quando o objeto a ser licitado é complexo necessitando de uma análise ainda mais criteriosa do administrador. Para participar desta modalidade o fornecedor não necessita de um cadastro prévio, bastando que este atenda às exigências do Edital.

Para participar desta modalidade de licitação o fornecedor deverá estar com a habilitação parcial atualizada no SICAF.

* Leilão: é utilizada predominantemente para a venda de bens móveis inservíveis ou venda de bens semoventes, podendo participar quaisquer interessados. O processamento do leilão dar-se-á pelo comparecimento dos interessados em local e hora determinados em edital, para apresentarem seus lances ou ofertas, os quais não poderão ser inferiores ao valor de referência estipulado pela Administração.
* Concurso: esta modalidade é destinada quando a Administração tem interesse em selecionar trabalho técnico, científico, projeto arquitetônico ou artístico, ou seja, para trabalhos que exijam determinadas capacidades personalíssimas. Qualquer interessado poderá participar da licitação, devendo somente atender as exigências do Edital.

No entender de Meirelles (1999, p.388), o concurso:

“É uma modalidade de licitação de natureza especial, porque, apesar de se reger pelos princípios da publicidade e da igualdade entre os participantes, objetivando a escolha do melhor trabalho, dispensa as formalidades específicas da concorrência.”

A modalidade regida pela Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002 prevê a modalidade de licitação, sendo ela:

* Pregão: é a modalidade de licitação utilizada para fornecimento de bens e serviços comuns aplicáveis a qualquer valor estimado de contratação, sendo a modalidade alternativa ao convite, tomada de preços e concorrência, é a mais utilizada atualmente.

Há duas formas de realização de pregão, o pregão presencial em que é marcada uma data para que os fornecedores apresentem suas propostas e sucessivamente dêem seus lances verbais e o pregão eletrônico regida pelo Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005 que é realizado através do site www.comprasnet.gov.br.

Para participar desta modalidade de licitação o fornecedor deverá estar com a habilitação atualizada no SICAF.

2.3 TIPO DE LICITAÇÃO

Esse tipo ceva em consideração o preço como único fator de julgamento, tendo como critério de classificação das propostas o menor preço apresentado. Em outras palavras, é necessário nesse tipo de licitação que o preço seja compatível com o praticado no mercado e que, por isso mesmo, possa o contrato ser celebrado. Aliás, no julgamento das propostas a comissão é obrigada a verificar tal compatibilidade (art. 43, IV).

Neste sentido, leciona com pertinência MELLO (2010, p. 608)

“O julgamento pelo menor preço o critério de seleção da proposta mais vantajosa é, como o nome indica, o da oferta menor (art. 45, par. 1º, I). Cumpre tomar atenção para o fato de que nem sempre o preço *nominalmente* mais baixo é o menor preço. Com efeito, uma vez que a lei, em diferentes passagens (art. 43, V, art. 44, *caput*, e art. 45), refere-se a “critério de avaliação”, a “fatores” interferentes com ela, de dar par com os “tipos” de licitação, percebe-se que, paralelamente a estes, complementado-lhes a aplicação, podem ser previstos no edital critérios e fatores a serem sopesados para a avaliação das propostas.”

Assim, rendimento e condições de pagamento, por certo, podem interferir na identificação do preço, propiciando um objetivo reconhecimento daquele que é deveras o menor, ainda quando nominalmente assim não apreça a um primeiro súbito de vista.

**2.3.1 Menor Preço**

Menor preço é o tipo de licitação cujo critério de seleção é o da proposta mais vantajosa para a Administração de menor preço. É utilizado para compras e serviços de modo geral e para contratação e bens e serviços de informática, nos casos indicados em decreto do Poder Executivo.

**2.3.2 Melhor técnica**

Na busca pela melhor técnica, diversamente do que o nome sugere, a seleção da proposta mais vantajosa é a que resulta de uma *negociação* que culmina pela escolha daquela que, sendo alcançado índice técnico comparativamente mais elevado do que de outras, seu proponente concorde em rebaixar a cotação que havia feito até o montante da proposta de menor preço dentre as ofertadas. Como nem sempre o autor da proposta de melhor nota técnica concordará com dito rebaixamento, só o fazendo quem lhe esteja imediatamente abaixo, ou subsequente, e assim sucessivamente, claro esta que nem sempre será escolhida a proposta de melhor técnica, ao contrario do que sugere a denominação dada pela lei a este “critério” de julgamento (ou tipo de licitação, para usar da terminologia normativa). Veja-se que, se nenhum dos autores das propostas tecnicamente melhor alocados aquiescer em reduzir o preço, terminará por ser escolhida a de menor preço, conquanto tecnicamente inferior a todas as demais.

Neste sentido leciona Meirelles (2009. P. 306):

“Na licitação de melhor técnica o que a Administração pretende é a obra, o serviço, o equipamento ou o material mais eficiente, mais durável, mais aperfeiçoado, mais rápido, mais rentável, mais adequado, enfim, aos objetivos de determinado empreendimento ou programa administrativo. Em face desses objetivos, é licito a Administração dar prevalência a outros fatores sobre o preço, porque nem sempre pode obter *a melhor técnica*, dentro das especificações e *do preço* negociado pela Administração.”

Para facilidade de julgamento nesse tipo de licitação, são utilizados três envelopes: um para a documentação, outro para a proposta técnica e o terceiro para a proposta de preço e condições de pagamento. Uma vez examinadas as propostas técnica, abrem-se os envelopes dos preços dos licitantes classificados, passando a Administração a *negociar* o preço com o primeiro colocado, tendo em vista o menor preço oferecido. Não havendo acordo, a negociação passa para o segundo classificado, e assim sucessivamente, até a consecução do acordo.

**3.3.3 Técnica e preço**

O tipo de licitação técnica e preço só pode ser utilizado quando objeto do certame contemplar a contratação de bens e serviços de informática, assim como de serviços de natureza predominantemente intelectual (arts. 45, par 4º, e 46, caput). Na hipótese de contratação de bens e serviços de informática, a Administração federal é obrigada a adotar esse tipo de licitação, exceto na modalidade de convite, quando poderá ser utilizado outro tipo (menor preço, ou melhor, técnica), É o que se infere da combinação do ar. 45 par. 4º, da Lei 8.666/93 com o art. 1º, par. 3º, do Dec. Nº 1.070, de março de 1994. A doutrina recomenda que, à similitude do que ocorre na do tipo melhor técnica, há três fases e que o êxito em uma delas seja requisito *sine qua non* à participação dos licitantes nas fases subseqüentes.

Assim leciona Mello (2010. P.610):

“Nas licitações de técnica e preço, as quais reguladas no par. 2º do art. 46, o critério de seleção da melhor proposta é o que resulta da média ponderada das notas atribuídas aos fatores técnica e preço, valorados na conformidade dos pesos e critérios estabelecidos no ato convocatório. Dele deverão constar, tal como na licitação de melhor técnica, critérios claros e objetivos para identificação de todos os fatores pertinentes que serão considerados para a avaliação da proposta técnica.”

Também seu procedimento obedece, no inicio, a tramitação igual à da licitação de melhor técnica. São, igualmente, apresentados dois envelopes, um para técnica e um para preço, abrindo-se antes o primeiro, em sessão pública. Procede-se á atribuição de notas e excluem-se as propostas que não hajam alcançado o índice de suficiência previsto no edital. Isto posto, vencido o prazo recursal e efetuada em sessão pública a apreciação dos recursos que acaso hajam sido interpostos, abrem-se, em sessão pública, os envelopes de preços, atribuindo-lhes a valoração consentânea com o estabelecido no instrumento convocatório. Em seguida procede-se á classificação de acordo com a média ponderada das valorizações das propostas técnicas e de preços, como dantes mencionado.

**3.3.4 Melhor lance ou oferta**

Esse tipo de licitação é especifico para os casos de alienação de bens ou concessão de direito real de uso, onde os licitantes vencedores apresentam *o maior lance* (leilão), ou *a maior oferta* (convite e concorrência). Cabe aqui asseverar que, quando o objeto do contrato for uma concessão de direto real de uso, uma compra ou alienação de bens imóveis, a concorrência de ser a modalidade de licitação a ser adotada, independentemente do valor da contratação (art. 23, par. 3º). Registre-se, porém, que a alienação de bens imóveis, cuja aquisição haja derivado de procedimentos judiciais ou de dação em pagamento, poderá ser procedida, também, por intermédio de leilão (art. 19, III0. Apesar de tecnicamente ser possível a adoção de tomada de preços para a alienação de material, entendemos que referida modalidade não é mais adequada para esse tipo de contrato, justamente por não ser finalidade principal da administração alienar seus bens, e, por isso mesmo, não se justificar a manutenção de um cadastro de fornecedores para esse fim. Nesses casos, a Administração adotar o convite, o leilão ou a concorrência, conforme o vulto ou o objeto da licitação.

A doutrina clássica salienta, através do renomado GASPARINI (2009. P.621):

“O Estatuto federal Licitatório ainda prevê a licitação do tipo maior lance ou oferta (art.45, IV). É o tipo de licitação especialmente adequando para venda de bens, outorga onerosa de concessões e permissões de uso e de bens ou serviços públicos e locação em que a Administração pública é a locadora, cuja proposta vencedora é a que faz a maior oferta. É tipo de licitação de que não oferece qualquer dificuldade na sua promoção. Tirante o fato de que o procedimento licitatório deve levar ao maior preço, todo o que mais obedece à licitação de menor preço.”

2.4 OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRÇÃO PÚBLICA

Os princípios que regem a Administração Pública foram determinados pela Constituição Federal de 1988 do Brasil, que em seu Art. 37 prevê: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”

Além de enumerar os princípios, é preciso conceituá-los. Neste sentido, Coelho (2009, p. 52) o faz da seguinte forma: “... legalidade é o que estabelece a supremacia da lei escrita, condição sem a qual não poderia existir o Estado Democrático de Direito. O objetivo principal desse princípio é evitar o arbítrio dos governantes.” Rigolin e Bottino (2002, P. 105) complementam que seguindo este princípio, somente será legítimo, correto e aceitável, qualquer ato administrativo, se o mesmo obedecer ao que a lei determina.

No mesmo caminho, o princípio da impessoalidade determina, segundo Meirelles (1998, p. 88), que o administrador público execute apenas o ato para o seu fim legal. A partir desta definição, Seresuela (2002, p. 01) exemplifica que os atos administrativos devem ser destinados a coletividade, sem privilégios, sendo que os atos e provimentos administrativos são atribuídos não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão em nome do qual age o funcionário.

Além de serem dotados de legalidade e impessoalidade, os atos da administração precisam atender ao princípio da moralidade. Rigolin e Bottino (2002, P. 112) afirmam que todo ato da administração deve ser moral ou honesto, sendo que desprezar tal princípio induz a prejudicar o erário ou prejudicar a atuação final da administração pública.

Já no que tange ao princípio da publicidade, Cretella Júnior (1999, p. 46) afirma que publicidade é a ação de divulgar os atos ou fatos da administração para que todos tenham ciência.

E a partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, foi acrescentado a Constituição o princípio da eficiência, cujas definições traçadas por Coelho (2009, p. 60) apontam que a racionalidade econômica da Administração Pública está vinculada a este princípio, ou seja, implica em atingir os melhores resultados com o emprego dos tributos arrecadados.

Para atender aos cinco princípios instituídos pela Carta Magna de 88, foi estabelecido um rol de legislação acerca dos atos realizados pelo gestor público, e entre essas normas estão as que dizem respeito às contratações públicas, que devem ser realizadas através de processos licitatórios. Para nortear o leitor acerca do tema, traçou-se um histórico das licitações públicas no Brasil.

**3 RESULTADOS**

Identificar o pregão eletrônico e o pregão presencial, enfocando suas respectivas vantagens e/ou desvantagens; estudos realizados e estabelecidos pela doutrina e pela prática de pregoeiros, que noticiam suas experiências, exaltam, na prática dos pregões, além das vantagens decorrentes da adoção da nova modalidade que, em geral, são: a inversão de fases, habilitando apenas o proponente melhor classificado, a celeridade da fase externa da licitação, com o estabelecimento de prazo de publicação de 08 (oito) dias, julgamento instantâneo, apenas uma fase de recurso, economicidade e transparência; outros benefícios, traçando-se um comparativo entre as formas de condução do pregão, seja presencial ou através de meio eletrônico.

No pregão presencial incorre-se na possibilidade de uma espécie de restrição de competitividade tendo em vista que a representação na sessão, caso haja interesse dos licitantes em efetuarem lances, acarreta custos com deslocamento destes até a localidade de realização da sessão, sendo imperativo que os licitantes que não estejam próximos deste local analisem a correspondência entre custo e benefício para que concluam sobre a vantagem em investir na sua participação em um certame cuja contratação é incerta. Já o pregão eletrônico, permite participação de empresas de qualquer local do país, bastando para tanto que as mesmas tenham acesso à internet. Configura-se aí o encurtamento das distâncias e a abrangência maior licitantes, inflamando a competitividade.

Descrever a realidade na economia desse processo com os gastos público; em sua forma eletrônica, o pregão é regulamentado pelo Decreto 5.450 de 31 de maio de 2005, sendo esta a forma preferencial para sua realização. O uso de pregão presencial, nos casos de comprovada inviabilidade, deve ser justificada pela autoridade competente. O pregão eletrônico, além de simplificar o procedimento administrativo, traz economias consideráveis de recursos, tempo, custos, aumento do número de participantes, em virtude da quebra das barreiras geográficas com o uso da internet, e maior transparência (FORTUNATO, 2010).

Braga et al (2008) corroboram com este argumento, afirmando que o pregão eletrônico aperfeiçoa os mecanismos de controle e transparência da gestão pública, desburocratiza o processo, e traz economias, resultantes tantos dos preços mais competitivos propiciados pelo aumento da competitividade como da redução dos custos de processo.

Pesquisar os princípios da administração pública; foram determinados pela Constituição Federal de 1988 do Brasil, que em seu Art. 37 prevê: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência...”

Além de enumerar os princípios, é preciso conceituá-los. Neste sentido, Coelho (2009, p. 52) o faz da seguinte forma: “... legalidade é o que estabelece a supremacia da lei escrita, condição sem a qual não poderia existir o Estado Democrático de Direito. O objetivo principal desse princípio é evitar o arbítrio dos governantes.” Rigolin e Bottino (2002, P. 105) complementam que seguindo este princípio, somente será legítimo, correto e aceitável, qualquer ato administrativo, se o mesmo obedecer ao que a lei determina.

Examinar as modalidades de licitações dentro de suas respectivas lei; a Lei Federal nº 8.666/1993 prevê cinco modalidades de licitação, sendo elas:

Convite: é a modalidade de licitação mais simples, sendo realizada para obras e serviços de engenharia em que o valor estimado seja de até R$ 150.000,00 (cento e cinqüenta mil) e para aquisição de bens ou outros serviços até o valor de R$ 80.000,00 (oitenta mil).

Tomada de Preços: esta modalidade é utilizada para contratações em que o valor estimado esteja entre R$ 150.000,00 (cento e cinqüenta mil) a R$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil) para execução de obras e serviços de engenharia e entre R$ 80.000,00 (oitante mil) a 650.000,00 (seiscentos e cinqüenta mil) para aquisição de materiais e outros serviços.

Concorrência: esta modalidade destina-se para contratações de obras e serviços de engenharia em que o valor estimado esteja acima de R$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) e aquisição de materiais e outros serviços em que o valor estimado esteja acima de 650.000,00 (seiscentos e cinqüenta mil). Esta modalidade também é utilizada, independente do valor estimado, para a compra ou alienação de bens imóveis, para as concessões de direito real de uso, de serviços ou de obras públicas, para as contratações de parcerias público-privadas, para as licitações internacionais, para os registros de preços e para as contratações em que seja adotado o regime de empreitada integral.

Leilão: é utilizada predominantemente para a venda de bens móveis inservíveis ou venda de bens semoventes, podendo participar quaisquer interessados. O processamento do leilão dar-se-á pelo comparecimento dos interessados em local e hora determinados em edital, para apresentarem seus lances ou ofertas, os quais não poderão ser inferiores ao valor de referência estipulado pela Administração.

Concurso: esta modalidade é destinada quando a Administração tem interesse em selecionar trabalho técnico, científico, projeto arquitetônico ou artístico, ou seja, para trabalhos que exijam determinadas capacidades personalíssimas. Qualquer interessado poderá participar da licitação, devendo somente atender as exigências do Edital.

No entender de Meirelles (1999, p.388), o concurso:

“É uma modalidade de licitação de natureza especial, porque, apesar de se reger pelos princípios da publicidade e da igualdade entre os participantes, objetivando a escolha do melhor trabalho, dispensa as formalidades específicas da concorrência.”

A modalidade regida pela Lei Federal nº 10.520, de 17 de julho de 2002 prevê a modalidade de licitação, sendo ela:

Pregão: é a modalidade de licitação utilizada para fornecimento de bens e serviços comuns aplicáveis a qualquer valor estimado de contratação, sendo a modalidade alternativa ao convite, tomada de preços e concorrência, é a mais utilizada atualmente.

Há duas formas de realização de pregão, o pregão presencial em que é marcada uma data para que os fornecedores apresentem suas propostas e sucessivamente dêem seus lances verbais e o pregão eletrônico regida pelo Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005 que é realizado através do site www.comprasnet.gov.br.

Para participar desta modalidade de licitação o fornecedor deverá estar com a habilitação atualizada no SICAF.

3.1 VANTAGENS DO PREGÃO ELERÔNICO

Palavéri (2005), comenta que o Pregão Eletrônico é um inovador instrumento concebido pelo Governo Federal relativamente às alternativas e conceitos em licitações públicas até então vigentes, configurando-se em um verdadeiro corte epistemológico, uma quebra de paradigmas, sem precedentes, no contexto histórico de contratações governamentais de nosso ordenamento jurídico.

A instituição do Pregão como nova modalidade de licitação de observância obrigatória pela Administração Pública Federal aponta para uma modernização do sistema de licitação, objetivando conferir à Administração um meio mais econômico, célere e eficaz para as contratações, notadamente ao se estabelecer o Pregão Eletrônico como forma de realização preferencial, de forma a otimizar o rito procedimental, aumentando a competitividade entre os licitantes, alcançando fornecedores de diversas regiões do país, reduzindo os custos e os valores das propostas (SCARPINELLA, 2003).

O Pregão Eletrônico representa uma desejável aplicação do princípio constitucional da eficiência, com a agilização e simplificação do procedimento licitatório, através de uma inversão de fases que lhe propicia maior e mais efetiva funcionalidade. Isto, na medi da em que propicia, a todos os participantes do certame, a oportunidade de ver examinada e discutida a sua proposta, sem as prévias barreiras e delongas da habilitação.

O Pregão Eletrônico também é preponderante para o perfeito atendimento do princípio da economicidade, uma vez, que viabiliza resultados satisfatórios, com uma redução significativa dos valores das ofertas, além de propiciar maior agilidade às contratações, que, em regra, ocorrem com maior celeridade por meio da utilização de seu rito procedimental menos burocratizado (FONSECA, 2006).

De acordo com Silva (2008), a inversão das fases de habilitação e classificação dos licitantes, foi a grande inovação da modalidade de licitação na forma de Pregão Eletrônico. A habilitação dos licitantes consiste no recebimento das propostas e documentações dos licitantes. A habilitação deverá contemplar a capacidade jurídica, a capacidade técnica, a idoneidade financeira e a regularidade fiscal do licitante, conforme o art. 27 da Lei nº 8.666/1993 (Lei das Licitações).

A inovação relacionada a essa inversão traz uma maior celeridade ao processo licitatório. Isto ocorre porque a documentação do licitante só será analisada se este tiver feito a oferta de menor preço. A conduta traz celeridade, pois consiste na inversão do procedimento licitatório, ou sejam ao invés de serem abertos primeiramente os envelopes de habilitação, como nas demais modalidades, dá-se primeiramente a abertura dos envelopes contendo as propostas. A partir daí, procede-se a lances verbais sucessivos a serem feitos pelo licitante que apresentou o menor preço e pelos demais que tenham apresentado preços até 10% acima, até que se classifique a proposta mais vantajosa para a Administração.

De acordo com Nóbrega (2001), a maior celeridade no processo licitatório traz também a economia processual e consequentemente uma maior eficiência do processo. Para uma melhor compreensão do que se trata a eficiência, cabe o ensinamento de Moraes (2004. p. 320) que ensina:

Assim, princípio da eficiência é aquele que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar-se desperdícios e garantir-se uma maior rentabilidade social. Note-se que não se trata da consagração da tecnocracia, muito pelo contrário, o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado, a prestação dos serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.

Ademais, Justen Filho (2000) assegura que, no âmbito do pregão eletrônico, o processo é ainda mais célere e menos oneroso aos cofres públicos, facilitando ainda a fiscalização contra fraudes e atos de corrupção, já que o processo é todo informatizado.

Entende-se a importância atentar para a questão da transparência nos atos da Administração Pública. A modalidade pregão eletrônico influencia de maneira positiva para uma maior transparência no processo licitatório, já que no pregão presencial os licitantes estão presentes na disputa e no pregão eletrônico as licitações podem ser acompanhas através da internet.

3.2 DESVANTAGENS DO PREGÃO ELETRÔNICO

Não se tem muitos apontamentos literários que justifiquem as desvantagens na utilização do pregão eletrônico. Como enfoca Souza (2004), o que se pode considerar como principal desvantagem está relacionado às quedas de conexão eletrônica. Vale ressaltar que o sistema de licitações na forma de pregão eletrônico e fornecido pelo provedor *Comprasnet* em parceria com o Banco do Brasil, disponibilizado para a Administração Pública sem nenhum ônus para o Estado.

Assim, enquanto não se tem um elemento mais voltado para as necessidades da Administração Pública e os participantes do processo de pregão eletrônico, não há muito o que se fazer para resolver a questão da conectividade. Para arrematar a questão das desvantagens, Souza (2004) descreve que outros fatores limitantes seriam: a dificuldade de aplicação de alguma penalidade, se necessário, às empresas de outros Estados e a não apresentação de amostra do que se está adquirindo.

No pregão eletrônico, normalmente, a sessão não se encerra no mesmo dia, pois, havendo necessidade de apresentação de documentos complementares para comprovar regularidade para habilitação, o licitante detentor da proposta aceita deverá encaminhar os documentos via fax e posteriormente, originais ou cópias autenticadas ao pregoeiro, em determinado prazo pré-estabelecido em edital, conforme determinado, no artigo 25, parágrafos 2º e 3º do Decreto nº 5.450/2005.

Porém, nota divulgada no portal *Comprasnet* já sinaliza com a possível resolução dessas questões, já que essas desvantagens apontadas acima são também fruto de pesquisas efetuadas pela administração do referido portal de negócios.

**CONCLUSÃO**

Ao se optar por uma modalidade licitatória para efetuar as aquisições de bens e serviços para os órgãos públicos é necessário que o servidor leve em conta todos os aspectos do produto ou serviço para então definir a modalidade licitatória a ser utilizada.

No caso do pregão, as vantagens relatadas tornam a modalidade atrativa para os órgãos públicos, pois de forma geral é possível observar que as vantagens superam as desvantagens, pois os pontos negativos apresentados para a utilização do pregão podem ser amenizados, em alguns casos revertidos e em outros casos são necessários para o bom andamento do processo.

O pregão é uma modalidade que transformou as licitações públicas, pois trouxe inovações que proporcionaram celeridade e agilidade ao processo.

Também cabe ressaltar que o pregão, especialmente na sua forma eletrônica, proporcionou à licitantes de todas as regiões a participação em processos licitatórios, ampliando a competitividade e expandido a oportunidade para as empresas.

Além do incremento da competitividade, o pregão oferece maior transparência, pois qualquer cidadão pode averiguar os processos através da Internet.

Outro fator de destaque no pregão é a economia gerada ao erário público, pois através dos lances, é possível adquirir produtos ou serviços de qualidade por preços vantajosos.

De forma geral é muito interessante o uso do Pregão como modalidade de licitação pela administração pública, pois possibilita negociar uma proposta mais vantajosa, com maior agilidade, eficiência e economia aos cofres públicos.

Fundamentalmente, para que o processo licitatório seja bem sucedido é necessário que desde a fase interna (definição do objeto) até a fase externa (homologação do processo), a condução do trabalho seja realizada por servidores que atendam aos princípios da administração pública. É necessário que as pessoas envolvidas nesse processo sejam devidamente capacitadas, tenham o conhecimento necessário para realização das atividades de maneira acertada e sempre se pautem na legislação que disciplina o processo.

**REFERÊNCIAS**

BRASIL. **BOLETIM INFORMATIVO COMPRASNET**

BRASIL. **Constituição Federal da República Federativa do Brasil** (1988) .

BRASIL. **Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000**. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns.

BRASIL. **Decreto nº. 3.697, de 21 de dezembro de 2000**. Regulamenta o parágrafo único do art. 2º da Medida Provisória nº 2.026-7, de 23 de novembro de 2000, que trata do pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui a modalidade de licitação pregão, âmbito da União, Estado, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art 37, inciso XXI da Constituição Federal.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 14.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 35.

COELHO, Ricardo Corrêa. **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: UFSC, 2009, p. 52.

**COMPRAS** PÚBLICAS MAIS EFICIENTES. Ministério do Planejamento.

CRETELLA JUNIOR, José. **Licitações e contratos do estado**. Rio de Janeiro: Forense, 1999, p. 46.

DAYRELL, Carlos Leopoldo. **Das Licitações na Administração Pública**. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1973, p. 15.

GASPARINI, Diogenes**. Pregão Presencial e Eletrônico.** 2. Ed. São Paulo: 2009, p.621

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 10. ed. São Paulo: Dialética, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 388.

MOTTA, C. P. C. **Eficácia nas licitações e contratos**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 5.

KOCHE, José Carlos. **Fundamentos de Metodologia Científica**. Petrópolis: Vozes, 2003, p. 121-126

NOBREGA, A. R. **Habilitação no convite**. BLC n.2, 2001.

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

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei das licitações e contratações da administração pública.** Rio de Janeiro: Renovar 1993, p. 5.

RIGOLIN, Ivan Barbosa; BOTTINO, Marco Tullio. **Manual prático das licitações**: Lei 8.666/1993. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 105

SCARPINELLA, Vera. **Licitação na modalidade de pregão**. 1. São Paulo: Malheiros, 2003.

SERESUELA. Nívea C.H**. Princípios constitucionais da administração pública.** 2002, p. 01

1. Pós graduando do Curso de Especialização em Controladoria e Auditoria Contábil do Centro Universitário de Ensino Superior do Amazonas (CIESA), Bacharel em Ciências Contábeis pela Universidade Nilton Lins, Militar do Exército Brasileiro membro da CPL da 12ª Região Militar. E mail: curycuesta@bol.com.br. [↑](#footnote-ref-1)