

IMPACTO SOCIOECONÔMICO DO PREGÃO ELETRÔNICO NO MUNICÍPIO DE SERTÂNIA - PE*

SOCIAL AND ECONOMICAL IMPACT OF ELETRONIC BIDDINGS IN SERTÂNIA CITY (PE)

Laís Cristina Batista e Silva¹

Resumo

Através de uma análise doutrinária, legal e jurisprudencial serão demonstradas, neste trabalho, as inúmeras vantagens obtidas com a utilização do pregão eletrônico, modalidade licitatória que permite, por meio da tecnologia, o oferecimento de propostas e de lances, diretamente das respectivas empresas, sendo necessária apenas a presença virtual dos participantes. Mais do que isso, o estudo mostrará a comprovação do impacto socioeconômico resultante da utilização desta técnica no município de Sertânia, através de gráficos demonstrativos do uso e resultado desta modalidade. Esta também é caracterizada por possuir um procedimento peculiar, baseado principalmente na inversão das fases de habilitação e julgamento, bem como pela renovação de lances por parte de um ou de todos os participantes, o que proporciona a ampliação das possibilidades de vantagem para a Administração Municipal. Inicialmente, o pregão eletrônico surge como alternativa para tornar mais célere e menos burocrático o processo de licitação, o que significa um verdadeiro avanço das licitações, pois, além de simplificar o processo de administração, também possibilita a obtenção de economia expressiva, além de ensejar verdadeira transparência para o erário público, para os fornecedores e para a população como um todo. O pregão eletrônico contribui, sobretudo, de forma efetiva para a desburocratização do certame licitatório.

Palavras-chave: Tecnologia; Inovação; Transparência; Desburocratização; Economia.

Abstract

Through an analysis of doctrinal, legal and case will be demonstrated in this work, the many benefits obtained from the use of electronic bidding, bidding modality that allows, through technology, offering proposals and bids, directly from the respective companies, and required only the presence of virtual participants. In addition to that, our study shows evidences of the socioeconomic impacts deriving from the utilizatio and the results of using this technology. This is also characterized by having a peculiar procedure, mainly based on inversion of the phases of qualification and trial, as well as the renewal of moves by one or all of the participants, which gives the expansion of opportunities of advantage for the municipal. This fact offers to amplify the possibilities of advantages for Municipal Administration. Firstly the electronic exchange arises as an alternative to become faster and unbureaucratic the process of bidding, that means some real advance for biddings practices, because it simplifies the process of administration, guarantees expressive economy having, moreover brings sure

¹ Pós-graduanda em Gestão Pública Municipal pela Faculdade do Vale do Ipojuca (FAVIP); graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Caruaru. E-mail: laiscristina_adv@hotmail.com

transparency for the state properties, suppliers and the population like an unity. The electronic exchange contributes effectively, over all, for a process of an unbureaucratic bidding event.

Key-words: Technology; Transparency; Unbureaucratic Event; Economy.

1. Introdução

Este trabalho nos remete ao universo das licitações públicas, considerado hoje um dos fatores de maior entrave das contratações governamentais, tendo em vista o excesso de burocratização presente nesse procedimento.

A idéia de uma nova modalidade de certame licitatório, à disposição da Administração Pública no sentido de adquirir bens e serviços comuns, cujo procedimento traz inovações de grande vulto, configura um verdadeiro avanço no sistema, de modo que representa a possibilidade de aceleração do processo de contratação e de lograr um melhor negócio para o Poder público. O pregão, portanto, tem como característica marcante a flexibilização e desburocratização do procedimento licitatório convencional, tornando-o mais simples, rápido, transparente e lucrativo.

Observamos que a instituição do pregão, em especial o eletrônico, representa um significativo progresso nos procedimentos de licitação, permitindo o aumento da competitividade, redução de despesas por parte do ente licitador, economia imediata, maior agilidade nas aquisições, uso de meios tecnológicos, transparência e outras inúmeras vantagens. Outrossim, representa uma evolução da atividade administrativa do Estado, cujo procura, em linhas gerais, atuar de forma mais democrática e eficiente.

Nesse contexto, abordaremos o impacto da utilização do pregão no município de Sertânia, estado de Pernambuco, nas diversas áreas do governo, apontando as extremas vantagens do uso dessa modalidade, na forma eletrônica, inclusive em municípios de pequeno porte.

Com base em relatos, resultados concretos de pregões já realizados e entrevistas com Equipe de Pregão, comprovamos que o uso da forma eletrônica desta tecnologia licitatória na cidade sertaneja em análise trouxe inúmeros benefícios, provocando transparência e modernidade à Administração Municipal.

2. Breve relato sobre licitações públicas

É inerente a todas as pessoas a busca constante da melhor proposta no momento da realização de negócios. Considerando a licitação uma negociação particular, esta pode livremente adquirir, alienar, locar bens, contratar a execução de obras e serviços, diferentemente do Estado, que por ser de natureza pública, terá que adotar preliminarmente um rigoroso procedimento estabelecido em lei, denominado licitação.

Através desse procedimento, o Poder Público escolherá a proposta mais vantajosa que lhe for ofertada, de forma igualitária e impessoal, seguindo critérios pré-estabelecidos de caráter objetivo. Ademais, procura aliar a qualidade do serviço a uma maior economia, tornando favorável a relação custo-benefício. Essa vantagem, buscada pela Administração, visa combinar maior qualidade nas prestações e maior benefício em termos de economia.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) contempla, no seu art. 37, XXI, a obrigação da Administração Pública de licitar. Segundo este dispositivo constitucional, o Poder Público, ao realizar um contrato cujo objeto seja obras, serviços, compras e alienações, deve fazer através de um processo de licitação pública, norteado pela igualdade de condições para os concorrentes. Além disto, as cláusulas contratuais devem explicitar as obrigações de pagamento e a não imposição de exigências relativas à qualificação técnica que exorbitem o indispensável à garantia do real cumprimento das responsabilidades contratuais. De acordo com Meireles (2005), licitação é

O procedimento administrativo mediante o qual a Administração Pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Como procedimento, desenvolve-se através de uma sucessão ordenada de atos vinculantes para a Administração e para os licitantes, o que propicia igual oportunidade a todos os interessados e atua com fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos (MEIRELLES, 2005, p. 269)..

Já na concepção de Justen Filho (2000), significa

Um procedimento administrativo formal, realizado sob regime de direito público, prévio a uma contratação, pelo qual a Administração seleciona quem contratar e define as condições de direito e de fato que regularam essa relação jurídica futura (JUSTEN FILHO, 2000, p. 40).

Embora a licitação tenha surgido bem antes da promulgação da atual Carta Magna, foi a partir dela que tal procedimento se tornou obrigatório, excepcionando-se apenas os casos expressos em lei.

Em 1993, é inserida no ordenamento jurídico brasileiro a Lei Federal nº 8.666 a chamada Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que veio regulamentar o disposto no art. 37, XXI, da nossa Lei Maior. Essa norma contempla as regras a serem aplicadas nas licitações e nos contratos administrativos, inaugurando uma fase de valorização do controle dos gastos públicos através de procedimentos e sanções severas no caso de descumprimento destas.

Desta forma, no art. 22 da referida lei, estão elencadas cinco modalidades licitatórias: concorrência, tomada de preços, convite, concurso e leilão.

A concorrência está prevista no inciso I, do art. 22, da Lei nº 8.666/93 e tem como características a possibilidade de qualquer interessado participar, a adequação para os contratos de valor elevado, a publicidade e habilitação do licitante no início do procedimento.

A modalidade tomada de preços está descrita no inciso II, art. 22, da Lei acima referida e é destinada às contratações de valores médios. Exige-se dos interessados em participar o prévio cadastramento a fim de agilizar o processo licitatório, sem que isso prejudique qualquer pessoa interessada ou então que atenda a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas.

O inciso III, do mesmo artigo e lei, prevê a modalidade de licitação denominada convite, apropriada para contratações de menor valor. Nesta, há ausência de publicidade no jornal oficial e a exigência da participação de pelo menos três interessados escolhidos pela Administração Pública. Todavia, isto não proíbe que outros interessados possam participar, devendo manifestar seu interesse em até 24 (vinte e quatro) horas antes da apresentação das propostas, devidamente cadastrados na correspondente especialidade.

Segundo preceitua o inciso IV, do artigo e lei em comento, o concurso destina-se à escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, sendo exigidos regulamento e publicidade próprios.

Por fim, o leilão é utilizado para que a Administração proceda à venda de bens móveis inservíveis, de produtos legalmente apreendidos, bens dados em penhor e também bens imóveis adquiridos judicialmente ou mediante dação em pagamento. Nesta modalidade, não há necessidade de habilitação prévia, sendo o bem arrematado pelo interessado que oferecer o maior lance, exigindo ampla publicidade. Tudo isso em conformidade com o previsto no inciso V, do Estatuto federal licitatório.

Apesar do caráter inovador, esta lei, com o intuito de restringir a liberdade da Administração Pública e os desvios éticos, acabou deixando o aplicador da norma sem

escolha, impossibilitando-o de adotar soluções de acordo com as circunstâncias e, por isso, segue a rígida cartilha da lei. Ou seja, criada para moralizar os processos licitatórios, atualmente é considerada como um dos fatores da ineficácia da Administração Pública. Scarpinella (2003) confirma esta idéia ao dizer que a rigidez da LLC, antes elogiada pela moralização do procedimento licitatório, hoje é considerada como fator de engessamento das contratações governamentais, pois trata com um rigor exagerado situações que necessitavam de um tratamento legislativo diferenciado.

O procedimento licitatório, enfatizado de forma básica e única no art. 43 da lei em questão, é motivo de atraso nas aquisições da Administração bem como demanda entre os proponentes, isso é também somado à própria lei pelos licitantes e do Poder Público. Conseqüentemente, os gestores públicos já veem a licitação como sinônimo de administração incapaz, ao passo que os processos tendem a ser mais lentos e com isso os contratos acabam sendo celebrados por preços acima da média de mercado.

Com isso, a lei foi alterada para tentar mudar essa realidade, a exemplo do aumento do rol do art. 24, que trata dos casos em que a licitação pode ser dispensada a licitação. Foi neste contexto que surgiu o Pregão, como uma tentativa de simplificar e modernizar a licitação pública.

3. Princípios aplicáveis

O Direito Administrativo, assim como outras áreas do direito, possui princípios norteadores. O art. 37, da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), traz em seu bojo comandos pelos quais a Administração Pública deverá se conduzir, obedecendo aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, bem como o da eficiência, instituído por meio da Emenda Constitucional nº 19/98. Faremos uma breve explanação sobre estes, além dos específicos da licitação.

De acordo com o *princípio da legalidade*, a Administração Pública deve manter seus atos em total conformidade com a lei. Qualquer ação estatal que não esteja em harmonia com a lei ou que ultrapasse seu âmbito será considerada injurídica, podendo ser anulada. De acordo com Bandeira de Mello, “o princípio da legalidade é o da completa submissão da Administração às leis. Esta deve tão somente obedecê-las, cumpri-las, pô-las em prática” (MELLO, 2003, p. 92). Na esfera pública, só é permitido fazer aquilo que estiver disposto na lei, salvo em casos excepcionalmente previstos. O agente da Administração Pública tem seu

poder de atuação restrito aos ditames da lei, e se assim não o fizer, pode ter seus atos nulos e ser responsabilizado disciplinar, civil e criminalmente. Nas palavras de Meirelles (2005),

Cumprir simplesmente a lei na frieza do seu texto não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito. A Administração, por isso, deve ser orientada pelos princípios do Direito e da moral, para que ao *legal* se ajunte o *honesto* e o *conveniente* aos interesses sociais (MEIRELLES, 2005, p.88, grifo do autor).

Outro princípio é o da *impressoalidade*, que emana do princípio da isonomia, e preconiza que a atividade administrativa deve atender a todos os cidadãos, sem qualquer tipo de discriminação. Para Justen Filho (2000),

a decisão será impessoal quando derivar racionalmente de fatores alheios à vontade psicológica do julgador. A impessoalidade conduz a que a decisão independa da identidade do julgador (*sic*) (JUSTEN FILHO, 2000, p. 70).

Derivado do conjunto de preceitos morais e de regras de conduta da Administração Pública, o *princípio da moralidade* anuncia que a atividade administrativa deve ser regulada não só pela lei, mas pela moral, pois nem tudo que é legal é honesto, como afirmavam os romanos. A moralidade está interligada ao conceito de bom administrador, aquele que age obedecendo aos preceitos legais e à moral comum, lutando pela concretização do interesse público. Na visão de Gasparini (2004),

a probidade administrativa é apenas um particular aspecto da moralidade administrativa que recebeu da Constituição Federal um tratamento próprio, na medida em que atribuiu ao ímprobo a pena de suspensão dos direitos políticos. (GASPARINI, 2004, p.10)

Por força do *princípio da publicidade*, a divulgação de atos, contratos e outros instrumentos realizados pela Administração Pública são obrigatórios para que haja conhecimento e controle dos seus respectivos efeitos, salvo os casos relativos à segurança nacional e às investigações desde que assim sejam previamente considerados pela autoridade competente.

A publicação que surte efeitos em relação à divulgação midiática corresponde a do órgão oficial, ou seja, o jornal, público e privado, destinado à publicação dos atos estatais. A Lei 8.666/93, no art. 6º, XIII, define a imprensa oficial como o “veículo oficial de divulgação da Administração Pública, sendo para a União o Diário Oficial da União, e, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que for definido nas respectivas leis”.

Outro princípio é o da *eficiência*, que ganhou *status* constitucional com a Emenda nº 19/98, o acrescentando no rol do art. 37, da CF. Esta impõe à Administração Pública direta e

indireta a obrigação de realizar seus atos baseado na eficiência em custo espaço de tempo, de tal forma que satisfaça o interesse do particular e da sociedade como um todo. Portanto, na competência, em que suas prerrogativas sejam executadas sem repetição e reclamações por parte dos administrados e que possam obter rendimento, isto acarreta com resultados positivos para o serviço público e para a coletividade pública.

Baseado no inciso I, do art. 15, da Lei 8.666/93, o *princípio da padronização* dispõe que qualquer contratação realizada pela Administração Pública deve ser feita sob especificações técnicas do objeto que será contratado ou da forma de realização dos serviços, salvo nos casos visivelmente impossíveis. Com isto, objetiva-se evitar desperdício de capital para a Administração Pública, isto é, comprar algo que não irá satisfazer as exigências da mesma. Todavia, esta especificação não se refere à marca tipo ou modelo comercial, mas sim à técnica do bem ou serviço, como por exemplo, cor, tamanho, resistência, e afins (BERLOFFA, 2002).

Outro princípio é o da *vinculação*, cujo estabelece a vinculação dos procedimentos licitatórios e da contratação ao conteúdo do edital de licitação ou instrumento convocatório, além do instrumento de contrato. Da mesma forma que a Administração Pública está vinculada ao instrumento convocatório e contratual, o licitante também o faz. No entender de Alcoforado, a Administração e os licitantes devem se comportar dentro dos exatos limites do Edital, seja em relação às normas procedimentais quer quanto às matérias (ALCOFORADO, 2000, p.48).

Derivado do princípio da vinculação ao instrumento convocatório, surge o *princípio do julgamento objetivo*, que vincula a Comissão de Julgamento ao conteúdo do edital, de tal modo que suas decisões devem estar limitadas às imposições elencadas neste. Julgar objetivamente é julgar conforme as regras estabelecidas com clareza, simplicidade e transparência. Assim, o julgamento deve ser objetivo, embasado nas normas dispostas no instrumento convocatório da licitação e seus anexos.

Pelo *princípio da fiscalização*, qualquer cidadão, seja ele licitante ou não, tem a faculdade de fiscalizar a atividade administrativa, e conseqüentemente o procedimento licitatório. Como a Administração objetiva primordialmente atingir a finalidade do interesse público, seria no mínimo contraditório que sua atuação fosse desvinculada da necessária fiscalização de seus atos.

Outro princípio da Administração Pública, especificamente da licitação, é o da *celeridade*, que tem a característica de impor medidas otimizantes e que tenham como

propósito desburocratizar o procedimento licitatório. Deste princípio resultou a idéia do Pregão como modalidade licitatória, que dentre outras modernizações, inverteu as fases de julgamento e habilitação, resultando na exclusão de documentos desnecessários e de possíveis competidores que não trariam redução de gastos para ao erário público.

4. Surgimento do Pregão no Direito Positivo Brasileiro

A globalização e o desenvolvimento tecnológico crescentes, entre outros fatores, têm impulsionado o Estado a se transformar, a partir de uma concepção de administração mais moderna e eficiente.

Porém, constatamos que a Administração não tem logrado êxito nesta tentativa, diante da vasta quantidade de serviços a serem prestadas à população, aliado ao alto custo para seu sustento. Em consequência disto, a máquina pública torna-se inoperante e ineficaz.

Com o objetivo de amenizar esta realidade, o Estado torna-se subsidiário na realização de suas atividades, passando para a iniciativa privada parte desta responsabilidade, e assim assumindo o papel de Estado regulador.

Diante destas transformações, o Direito Administrativo também sofre consequências, originando a necessidade de autorreforma, inclusive no que se refere à licitações e contratos públicos, para que se alcance as melhores propostas sem a excessiva burocratização contemplada nas modalidades descritas na Lei nº 8.666/93.

É neste diapasão que surge a figura do Pregão, como uma alternativa prática de licitação mais simples e moderna, capaz de possibilitar a diminuição de gastos e o atendimento ao interesse público.

Apesar de estar prevista no Brasil só a partir de 1997, na Lei Geral das Telecomunicações, a idéia do Pregão é bem mais antiga. Mais precisamente no ano de 1592, nas Ordenações Filipinas, têm-se registros das primeiras práticas licitatórias, cujo procedimento assemelha-se ao Pregão (MOTTA, 2001a, p. 56).

Interessante procedimento verbal de apresentação de propostas é o que acontecia na Europa, conhecido como *sistema das velas acesas*. Na Itália, abre-se a sessão de verbalização de propostas quando se acendem três velas. Se todas acabarem sem que tenha havido nenhuma proposta, será declarada deserta a licitação. Se houver propostas, acende-se uma quarta vela; enquanto esta queima, novos lances podem ser aceitos. Não havendo mais

propostas e tendo a quarta vela apagada, o ato é encerrado. Todavia, há a possibilidade de se acender uma quinta vela e assim prosseguir o evento enquanto houver lances progressivos².

O primeiro diploma legislativo brasileiro a autorizar a Administração Pública a utilizar a licitação na modalidade Pregão foi a Lei nº 9.472 de 16.07.1997, a Lei Geral de Telecomunicações. A edição desta lei foi o marco da transformação do Estado Regulador, bem como da expressão agência reguladora, criando uma autarquia federal denominada Agência Nacional de Telecomunicações. Ao regulamentar a contratação desta, a Lei assim dispõe:

Art.54 - A contratação de obras e serviços de engenharia civil está sujeita ao procedimento das licitações previsto em lei geral para Administração Pública.
Parágrafo único: para o caso previsto no caput, a agência poderá utilizar procedimentos próprios de contratação, nas modalidades de consulta e pregão.
Art.56 - A disputa pelo fornecimento de bens e serviços comuns poderá ser feita em licitação na modalidade de pregão, restrita aos previamente cadastrados, que serão chamados a formular lances em sessão pública.

Portanto, esta lei instituiu o Pregão apenas para as contratações da ANATEL, sendo depois ampliado para todas as agências reguladoras por meio da Lei Federal nº 9.986, de 18/07/2000.

5. Definição e âmbito de incidência do pregão

Segundo a definição dada por De Plácido e Silva (2004), a palavra pregão deriva do latim *praeconium*, de *praeconari* (apregoar, proclamar), significa a notícia ou a proclamação feita publicamente por oficial de justiça ou pelo porteiro dos auditórios forenses.

Na esfera administrativa, pode-se dizer, respaldado pelo conceito jurídico disposto na Lei nº 10.520/02, que Pregão é a:

Modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns definidos em lei em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública, independente de qual seja o valor estimado da contratação ou da qualidade do ente da Administração, licitador.

² Este procedimento foi delineado primeiramente por Enriques Sayagues Laso e está também descrito na obra de Motta (2001b, p. 10).

Aquisição seria a compra, serviço engloba toda atividade destinada ao interesse público. Motta define estes conceitos simplificadamente: “Em outras palavras, cabe a clássica distinção doutrinária entre compra e serviço – a primeira, *obrigação de dar*, o segundo, *obrigação de fazer*” (MOTTA, 2001a, p.62, grifo do autor). Tratando da utilização desta modalidade licitatória, o sentido de bem ou uso comum refere-se àquele que pode ser obtido no mercado sem qualquer tipo de dificuldade. Como bem explica Berloffa em sua obra, “são comuns os objetos padronizados, aqueles que têm um perfil qualitativo definido no mercado” (BERLOFFA, 2002, p.33).

O Decreto nº 3.555, de agosto de 2000, foi editado com o intuito de regulamentar o procedimento do pregão. O seu Anexo II apresenta uma classificação do que seriam bens e serviços considerados comuns, contudo esta relação já foi alterada pelos Decretos nº 3.693, de dezembro de 2000 e nº 3.784, de 6 de abril de 2001, sendo esta a vigente atualmente.

A maioria da doutrina se posiciona no sentido de que o rol de bens e serviços disposto pelo Decreto não é taxativo. Nesse sentido, Justen Filho (2004) afirma que:

Em primeiro lugar, o elenco não é exaustivo. Qualquer outro objeto qualificado como comum, ainda que não constante do rol do Anexo II pode ser contratado através de pregão. [...] Se algum objeto qualificado como comum puder ser caracterizado além do elenco do Decreto, seria inconstitucional pretender excluí-lo com fundamento na ausência de alusão por parte do ato infralegal. Ou seja, não é juridicamente cabível que a competência instituída por Lei seja restringida por meio de Decreto (JUSTEN FILHO, 2004, p. 32).

O Tribunal de Contas da União já se posicionou sobre o assunto, em várias Decisões proferidas, reforçando o entendimento de que o rol não é taxativo.

No entanto, a nosso ver, a lista de serviços constantes do Anexo II do Dec. Nº 3.555/00 não é exaustiva, haja vista a impossibilidade de relacionar todos os bens e serviços comuns utilizados pela Administração³.

Até a instituição do Decreto nº 5.450/05, explicitado posteriormente, havia divergência por parte da doutrina, a maior parte dela ressaltando que o pregão não se revestia de caráter obrigatório, mas prioritário para a aquisição dos referidos bens e que na escolha desta modalidade, o administrador público precisa justificá-la. O art. 1º da Lei nº 10.520/02 demonstra este poder discricionário do administrador, pois dá ênfase à possibilidade e não à obrigatoriedade, quando explicita que “*poderá* adotar licitação na modalidade pregão” (grifo nosso). O Tribunal de Contas da União tem incentivado o uso do pregão, sempre que

³ BRASIL. Acórdão 615/2003. Primeira câmara, Min. Relator Humberto Guimarães Souto, DOU 09 abr. 2003.

possível, como uma forma de ampliar a competitividade e buscar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública⁴.

Pacífico, porém, que o pregão não pode ser utilizado nos casos de contratação de obras, locações imobiliárias e alienações em geral, pois estes não podem ser considerados de natureza comum, entendimento reiterado por Tolosa Filho (2003). Também não podem ser licitados em pregão equipamentos, programas e serviços de informática, exceto os de digitação e manutenção de equipamentos, por força de normatização em vigor que estabelece a obrigatoriedade, nas contratações de bens e serviços de informática e automação, da licitação de tipo "técnica e preço" (Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991 e Decreto n.º 1.070, de 2 de março de 1994).

6. Pregão Eletrônico à luz do Decreto nº 5.450/ 05

Publicado no dia 31 de maio de 2005, o Decreto nº 5.450 veio regulamentar o pregão na forma eletrônica, de maneira que tornou o obrigatório. A partir de primeiro de julho do referido ano, a utilização desta modalidade se tornou obrigatória para todas as compras e contratações de bens e serviços comuns realizadas pelo Governo Federal, englobando os “órgãos da administração pública federal direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União” (parágrafo único, Art. 1º).

Com o vigor deste, fica revogado o Dec. nº 3.697, de 21 de dezembro de 2000, a regulamentação do pregão eletrônico. Com o advento da Lei nº 10.520/02 e da crescente evolução desta nova modalidade nos últimos cinco anos, tornou-se desatualizado o regulamento anterior. O antigo decreto não contemplava todos os passos do procedimento licitatório eletrônico, de modo que trazia várias menções ao Decreto n.º 3.555/00, além de enumerar uma lista de bens e serviços considerados comuns, o que diminuía as possibilidades de uso do pregão.

Diante da implantação do novo decreto, que prioriza o formato eletrônico do pregão, no caso de esta modalidade não ser utilizada, é necessária a justificativa de sua inviabilidade, uma vez que agora seu uso é obrigatório. Outras mudanças também ocorreram como a ampliação de seu âmbito de aplicabilidade, já que a lista de bens e serviços foi excluída,

⁴ Idem. Tribunal de Contas da União, Acórdão n. 257/03, Plenário, Min. Relator Marcos Bemquerer, 19 mar. 2003.

acarretando uma facilitação no processo operacional, além de uma melhoria na adequação à realidade jurisprudencial e prática do dia-a-dia. Desta forma, conforme descreve Justen Filho (2004),

A expressão “pregão eletrônico” indica o procedimento licitatório de pregão em que o núcleo das atividades competitivas faz-se através da utilização dos meios de comunicação à distância. [...] A peculiaridade do pregão eletrônico residirá na ausência de sessão coletiva, reunindo a presença física do pregoeiro, de sua equipe de apoio e dos representantes dos licitantes num mesmo local determinado. No pregão eletrônico, os interessados não comparecem a um certo local portando envelopes, materialmente existentes. Como é evidente, nem pode haver abertura dos envelopes para exame das propostas nem existirá sucessão de lances através da palavra oral dos interessados. Enfim, tudo aquilo que se prévio a propósito do pregão será adaptado a um procedimento em que as comunicações se fazem por via eletrônica. (JUSTEN FILHO, 2004, p. 213).

Embora o sucesso do pregão seja comprovado, ao ponto de no ano de 2004 metade das compras do Governo Federal ter sido realizada por meio deste, a utilização da modalidade eletrônica é bastante tímida, pois apenas quinze por cento das licitações realizadas através do pregão foram por meio de portais de compras eletrônicas.

Neste tipo de pregão, o procedimento é realizado através de um sistema que promove a comunicação pela internet, “dotado de recursos de criptografia e de autenticação que garantam condições de segurança em todas as etapas do certame”. (§3º, art. 2º, do Dec. Nº 5.450/05). A autoridade competente do órgão que promoverá a licitação, o pregoeiro, a equipe de apoio e todos os licitantes que porventura participarem do pregão eletrônico deverão estar previamente credenciados junto ao provedor do sistema eletrônico, cujo tem o apoio técnico e operacional da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para os casos de integrantes do órgãos do Sistema de Serviços Gerais (SISG). Contudo, a referida Secretaria poderá, mediante termo de adesão, “ceder o uso de seu sistema eletrônico a órgão ou entidade dos Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios” (§ 5º, art. 2º).

O credenciamento para acesso do sistema eletrônico será feito através de uma chave de identificação e de senha, que é pessoal e intransferível. O uso desta senha pelo licitante é de sua exclusiva responsabilidade, não recaindo ao provedor ou ao órgão que está promovendo a licitação qualquer responsabilidade causada por danos oriundos do uso indevido da senha, pois no momento que o licitante realiza o credenciamento, automaticamente torna-se legalmente responsável por seus atos, presumindo-se sua capacidade técnica.

Da mesma forma que o pregão presencial, o eletrônico não se aplica às locações imobiliárias e alienações em geral, porém permite a contratação de serviços de engenharia, mantendo a vedação para obras.

As atribuições da autoridade competente estão designadas no art. 8º, do Decreto Regulamentador. Estas compreendem: designar e solicitar, junto ao provedor do sistema, o credenciamento do pregoeiro e de sua equipe de apoio; indicar qual será o provedor do sistema utilizado; decidir os recursos contra o pregoeiro; se houver, homologar o resultado da licitação, entre outras medidas.

A partir da publicação de aviso, começa a fase externa do pregão no formato eletrônico. Com o advento do Decreto nº 5.450/05, foram instituídas algumas mudanças relacionadas com os valores para contratação e os respectivos meios de divulgação. A tabela abaixo demonstra essas alterações, em comparação com o Decreto nº 3.697/00:

Tabela 1 – Comparativo entre o Dec. nº 5.450/05 e o Dec. nº 3.697/00.

DECRETO NOVO	
Valores de até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais)	Diário Oficial da União e internet
Valores acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) até R\$ 1,3 milhões (um milhão e trezentos mil reais)	Diário Oficial da União, internet e jornal de grande circulação local
Valores superiores a R\$ 1,3 milhões (um milhão e trezentos mil reais)	Diário Oficial da União, internet e jornal de grande circulação regional ou local
DECRETO ANTIGO	
Valores de até R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais)	Diário Oficial da União e internet
Valores acima de R\$ 160.000,00 (cento e sessenta mil reais) até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais)	Diário Oficial da União, internet e jornal de grande circulação local
Valores superiores a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais)	Diário Oficial da União, internet e jornal de grande circulação regional ou local

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão do Governo Federal.

O edital estará disponível integralmente no Portal de Compras do Governo Federal (COMPRASNET), no *sítio* www.comprasnet.gov.br, podendo também ser feita em sítios

oficiais da administração pública que sejam certificados por autoridade credenciada no âmbito da Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil)⁵.

Um dos aspectos interessantes desta modalidade que vai proporcionar uma grande economia para o ente licitador é o fato, na fase competitiva, de o licitante somente poder realizar lances inferiores ao último por ele ofertado e registrado no sistema (art. 24, §3º). O próprio sistema encaminhará um aviso de fechamento dos lances, o que acontecerá em um período de tempo de até trinta minutos, aleatoriamente determinado. Encerrada esta fase, o pregoeiro tem a oportunidade de fazer uma contraproposta ao licitante que apresentou a melhor proposta, a fim de que possa obter ainda mais vantagens, demonstrando assim o caráter econômico do pregão.

Todas as movimentações que ocorrerem no evento do certame ficarão registradas no sistema à disposição de todos e principalmente das auditorias internas e externas. Da mesma forma, a ata também será disponibilizada na internet, logo após o encerramento do procedimento licitatório.

O sistema eletrônico de licitações permite maior transparência, tornando mais remotas as possibilidades de fraude, uma vez que permite uma quantidade maior de participantes⁶, além de impedir que um participante descubra a identidade do outro. Por esta razão, esta modalidade é bastante vantajosa, pois além de ser mais rápida⁷, é mais econômica, menos burocrática e mais eficiente que as demais.

Entretanto, Ferraz alerta que, embora o pregão eletrônico seja resultado natural das transformações ocorridas na era das comunicações, uma vez que o impacto tecnológico passa a exigir novos procedimentos de regulação jurídica, é preciso cautela acerca da segurança do certame, uma vez que

⁵ Os principais portais de compras brasileiros são: www.comprasnet.gov.br (Governo Federal), www.licitacoes-e.com.br (Banco do Brasil), www.redecompraspe.gov.br (Governo do Estado de Pernambuco), www.comprasnet.ba.gov.br (Governo do Estado da Bahia), www.comprasnet.go.gov.br (Governo do Estado de Goiás), www.bec.sp.gov.br (Governo Estadual de São Paulo).

⁶ O pregão eletrônico propicia uma expansão da competitividade, uma vez que licitantes de qualquer parte do mundo podem participar. Para que se cadastre, basta o interessado acessar um *sítio* autorizado, preencher o formulário, imprimi-lo e entregá-lo, junto com a documentação exigida, em uma das 2000 unidades da administração federal espalhadas pelo país. Então, com isso, ele receberá uma senha e será informado por e-mail toda vez que o governo fizer um pregão.

⁷ Segundo dados do *sítio* oficial de compras do Governo Federal, a partir do momento em que é publicado o edital, o pregão na forma eletrônica é o que consome menos tempo: levam-se cerca de 17 dias para efetivação de uma aquisição. Já sob o sistema de carta-convite, são 22 dias; na tomada de preços, 90 dias e uma concorrência leva quatro meses para efetivar-se. PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL. Disponível em: <www.comprasnet.gov.br> Acesso em: 28 out. 2009.

[...] não cabe ao Estado fazer do pragmatismo cibernético o dado essencial, transformando a informática - e seus avanços - em fator de legitimação de todo e qualquer comportamento dos aparatos de poder, ainda quando princípios jurídicos (republicano, federativo e isonomia) estejam em jogo. Compete à Administração Pública em todos os níveis perceber a importância desse processo e utilizar, responsabilmente, os mecanismos à disposição, sem se desvelar dos objetivos fundamentais da licitação – isonomia e economicidade -, cientes de que os *hachers* aí estarão para desfiar a seriedade do certame virtual (FERRAZ, 2006, p.240).

7. Vantagens em relação à Lei nº 8.666/93

A essência do critério de julgamento do pregão é o menor preço, não podendo, dessa forma, este ser julgado pelas exigências dos tipos melhores técnica, devendo levar em consideração critérios outros, como os prazos para fornecimento, as especificações técnicas e os requisitos mínimos de desempenho e qualidade definidos no edital.⁸

Como dito anteriormente, o pregão é incompatível com licitações cujo objeto é a contratação de bens e serviços de informática, pois estas seguem, por força da lei, o tipo técnica e preço (Lei nº 8.666/93, art. 45, § 4º). Todavia, nem tudo que serve à informática é bem ou serviço desta. É o caso de formulários contínuos, fitas e cartuchos de tinta para impressão, estabilizadores/reguladores de corrente elétrica, equipamentos e programas de prateleira, entre outros, que, sendo material encontrado facilmente no mercado, poderão ser comprados em licitações mediante o pregão, tal como vinham sendo comprados através do tipo menor preço, pois podem ser considerados como bens "comuns". O TCU já se posicionou sobre o tema no Acórdão n. 1.622/02, relatado pelo Min. Rel. Benjamim Zymler:

Já se admitiu como válida, em pregão para aquisição de cartuchos de impressora, a exigência de apresentação, pelos licitantes, de laudo técnico expedido por “entidade” que ateste o bom desempenho de cartuchos cujas marcas não sejam coincidentes com as impressoras existentes no órgão. Decidiu-se que a medida não restringe o caráter isonômico do certame porque não implica em indicação ou preferência de marca, e justifica-se tendo em vista a necessária prevenção contra eventuais incompatibilidades ou cuja proveniência seja duvidosa (WAGNER JÚNIOR, 2004, p. 750).

Existem algumas afinidades entre o pregão eletrônico e as outras modalidades dispostas na Lei nº 8.666/93, no que se refere à estrutura procedimental, cujas explicitadas a seguir.

⁸ Vide o art. 4º, XI, da Lei nº 10.520/02.

A Lei do Pregão dispõe que existem duas fases para esta modalidade: uma interna e outra externa, da mesma forma que a LLC estabelece nos seus arts. 7º, 14, 15 e 40⁹, a existência de medidas preparatórias para a instauração e publicidade das modalidades ali presentes. Também é imprescindível a formação de um processo administrativo, em que constarão documentos, recursos e outras manifestações relativas à disputa, seja no pregão (o art. 3º, II, da Lei nº 10.520/02, exprime sobre este tema) ou em qualquer outra modalidade licitatória, como dispõe o art. 38, da Lei nº 8.666/93.

No tocante às medidas preparatórias do pregão, elas são, basicamente, as mesmas de qualquer outra modalidade de licitação. Destacamos a conexão, em termos de linguagem, entre a definição do objeto exposta no art. 3º, II, da Lei do Pregão (“precisa, suficiente e clara”) com as dos arts. 7º, 14 e 40, I, da Lei nº 8.666/93.

Outra semelhança diz respeito ao julgamento da proposta comercial. Na Lei do Pregão, há uma exigência para que o julgador verifique, antes mesmo de confrontar preços, se a proposta atende aos parâmetros do instrumento convocatório quanto às características do objeto e de seus modos de fornecimento ou execução. Isto quer dizer que a proposta que não preencher os requisitos necessários deve ser desclassificada mesmo que seu preço ofertado seja o menor deles, requisito este também delineado na LLC, no seu art. 48, inciso I.

A fase externa do pregão tem início com a publicação do editorial no Diário Oficial e em jornais de grande circulação. Tal divulgação é também chamada de ato convocatório, da mesma forma que acontece nas modalidades de concorrência, tomada de preços, concurso e leilão. Uma particularidade daquela modalidade reside na utilização facultativa de meios eletrônicos, o que, na verdade, já havia sido previsto na Lei 8.666/93¹⁰.

O art. 5º, especificamente nos incisos II e III, da Lei 10.520/02, estabelece as mesmas proibições previstas no art. 32, § 5º, da Lei nº 8.666/93, acerca do veto para cobrança de taxas e emolumentos na participação na licitação, salvo a cobrança do custo de reprodução gráfica do edital. Outra situação comum entre o Pregão e as outras modalidades licitatórias é a publicidade da sessão pública na qual a Administração recebe as propostas (art. 4º, VI, da Lei nº 10.520/02, art. 3º, § 3º, e art. 4º, caput, da Lei nº 8.666/93).

Não obstante, existem algumas particularidades da sexta modalidade de licitação, que a diverge das outras. Observando as disposições expressas na Lei do Pregão, bem como

⁹ O art. 7º, da Lei 8.666/93, preconiza sobre as medidas preparatórias relativas às licitações para a execução de obras e prestação de serviços; os arts. 14 e 15 referem-se às compras e às exigências para sua concretização; o art. 40 delimita os requisitos necessários para o edital.

¹⁰ O art. 21, II e III, da Lei em comento traz em seu bojo as mesmas exigências da Lei do Pregão no art. 4º, I.

no Decreto nº 3.555/00, concluímos que esta modalidade destina-se apenas à aquisição de bens e/ou contratação de serviços que tenham uma natureza comum, independente de qual seja o valor. Portanto, como ratifica Guimarães (2004):

Ao contrário das demais modalidades licitatórias, como a concorrência, tomada de preços e convite, cujo critério de escolha, regra geral, é o *quantitativo*, no pregão prevalece o *critério qualitativo*, ou seja, deve-se comprovar que o bem ou serviço a ser licitado é de natureza comum (GUIMARÃES, 2004, p. 159).

Outra singularidade é que no pregão o julgador será um servidor do órgão licitador, designado pela autoridade competente (pregoeiro), o oposto do que ocorre nas demais modalidades, em que a condução do procedimento e o julgamento são de responsabilidade de uma comissão.

Além desta, podemos citar a questão da inversão de fases, em que o envelope contendo a proposta de preço é aberto, de forma virtual, antes daquele que contém os documentos de habilitação. No primeiro momento, verifica-se, ao abrir eletronicamente o primeiro envelope, qual é a melhor proposta de preço e, tendo sido classificada a vencedora, passa-se a examinar o segundo envelope, que compreende os documentos comprobatórios da habilitação. Já na Lei nº 8.666/93, este procedimento é diverso, pois não se passa à abertura do envelope da proposta de preço enquanto não se concluir a fase de habilitação, ou seja, a comissão inicia o procedimento com a abertura do envelope que abarca a documentação comprobatória da habilitação jurídica, a regularidade fiscal, as qualificações técnica e econômico-financeira expressas no edital. Passada esta fase, é quando serão abertos os envelopes das propostas dos licitantes habilitados, devolvendo-se fechados os envelopes dos inabilitados. Na visão de Pereira Júnior (2003),

A maior inovação do pregão reside no procedimento por meio qual se efetiva a busca da proposta mais vantajosa. Esta não é, como nas demais modalidades de licitação, aquela lançada por escrito (com a isolada peculiaridade da licitação do tipo melhor técnica – art. 46, §1º, incisos II e III, da Lei nº 8.666/93). O art. 4º, IX, da MP prevê que o autor da proposta de menor preço e os autores das propostas com preços que lhe sejam superiores em até 10% sejam admitidos a fazer lances verbais e sucessivos, até que prevaleça o preço contra o qual nenhum lance mais baixo se apresente (PEREIRA JÚNIOR, 2003, p. 1015).

Destarte, a possibilidade da realização de lances verbais para se obter maior vantagem para a Administração é outra peculiaridade do pregão eletrônico, sendo essencial a

presença de um representante credenciado do licitante. Nas outras modalidades, esta exigência não era feita, contudo, se no momento dos lances verbais, o licitante não estiver representado por um procurador com plenos poderes para exprimir-lhe a vontade, não poderá participar desta fase, podendo perder a chance de vencer as propostas dos concorrentes.

Em relação aos documentos exigidos para a habilitação, o pregão os reduziu em relação àqueles dispostos na LLC. São eles: regularidade perante a Fazenda Nacional e as Estaduais e Municipais, de acordo com o caso; Seguridade Social e FGTS e demais requisitos do edital quanto a habilitação jurídica e qualificação técnico-financeira¹¹. Contudo, caso o licitante tiver seus documentos cadastrados no SICAF, nos âmbitos federal e correspondente ou nas outras esferas federativas, será dispensado de apresentar seus documentos de habilitação.

Outra questão simplificadora do pregão é a fase recursal, em que os licitantes têm apenas uma única oportunidade para interposição, diferentemente dos procedimentos expressos na LLC, em que para cada fase, há uma possibilidade de recorrência. Na nova modalidade, o recurso é possível quando são encerradas as duas fases; após declarado o vencedor e adjudicado o objeto, chega o momento em que o concorrente não-contemplado poderá manifestar a intenção de recorrer contra qualquer decisão tomada pelo pregoeiro no curso do certame.

O art. 6º, da Lei nº 10.520/02, dispõe que “o prazo de validade das propostas será de 60 (sessenta dias), se outro não estiver fixado no edital”, ou seja, dependendo do edital, o prazo de eficácia da proposta poderá ser maior ou menor que sessenta dias, o que significa uma leve alteração da regra exposta na Lei Geral, já que esta não traz a margem de discricionariedade. Além disto, no pregão, caso o adjudicatário, convocado, não celebre o contrato,

[...] não se cogitará de revogar a licitação, nem de apurar as razões da recusa a contratar [...]. É coerente com as características da modalidade, especialmente quanto ao método de obtenção da proposta mais vantajosa (PEREIRA JÚNIOR, 2003, p. 1023).

Nas demais modalidades previstas na Lei nº 8.666/93, há uma modificação: os demais classificados serão convocados, respeitando a ordem ou então a licitação será revogada, apurando-se as razões da recusa a contratar (art. 64, § 2º e art. 81).

¹¹ Bandeira de Melo (2004) relata que essas possíveis exigências não podem ultrapassar às da Lei nº 8.666/93, já que esta se aplica subsidiariamente às normas do pregão.

Na hipótese de aplicação de sanções administrativas ao licitante, este pode ficar até cinco anos sem participar de qualquer licitação, diferentemente do que ocorre nas outras modalidades, em que este prazo de impedimento não ultrapassa dois anos.

8. Pregão eletrônico: a inovação do ato de licitação

O processo de licitação é necessário em mais de cinquenta por cento dos casos em que o Governo precisa comprar ou realizar alguma obra com o dinheiro público. E é exatamente neste momento que a Administração contrata os serviços ou adquire produtos, que a fraude torna-se mais evidente. Não é incomum vermos nos noticiários denúncias envolvendo irregularidades em licitações, em que propinas são pagas a fim de que um grande esquema ilícito continue beneficiando “licitantes” que na verdade já tem conhecimento de quem será o vencedor da disputa. Com isso, esta minoria que comanda em ciclo de ilegalidades, acaba obtendo vantagem sobre os outros e principalmente sobre o próprio povo, já que é o erário público quem arca com os prejuízos.

A globalização e o desenvolvimento econômico trazem no seu bojo a necessidade de uma modernização na gestão pública mundial. Neste cenário surge a figura de um Governo Eletrônico, em que a tecnologia virtual é empregada com o intuito de modernizar cada vez mais a Administração, ampliando de sobremaneira os benefícios trazidos para os cofres públicos.

Este modelo de Governo Eletrônico representa um dos mais promissores caminhos rumo à modernização e desburocratização do Estado, uma vez que se utiliza intensivamente da chamada Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC)¹², nas relações dos agentes governamentais entre si, bem como nas relações entre estes e os cidadãos e empresas nos serviços públicos. Assim, garante-se maior transparência na gestão econômica e fiscal da Administração Pública e, conseqüentemente, melhoria na qualidade dos serviços prestados.

O surgimento dos *sites* governamentais representa uma interação entre o Estado e a sociedade, possibilitando à esta uma efetiva participação nos assuntos governamentais. Com isso, os processos administrativos sofrem uma diminuição de burocracia, pois aqueles

¹² Segundo Berloff (2002), Tecnologia da Informação corresponde aos sistemas de computação destinados à coleta, tratamento, estoque e transmissão de toda a espécie de informação. O grau de eficiência das tecnologias de informação depende de sua capacidade de processar informação, bem como de uma estrutura administrativa capaz de assimilar um modo de funcionamento mais flexível e interativo. Muitos *sites* governamentais oferecem aos cidadãos um amplo leque de serviços e informações que passará a ser contemplado pelo pregão eletrônico caso o regulamento permita que cada ente da Administração possa desenvolver seu próprio sistema eletrônico.

baseados em papéis são substituídos por eletrônicos, universalizando as informações e serviços, de forma a contribuir para uma maior democracia e transparência do Governo.

A adoção deste sistema acarreta inúmeros benefícios para o Governo, podendo citar alguns na esfera política como: a máquina pública torna-se mais transparente; os custos da burocracia são subtraídos¹³, evitando assim a corrupção e aumentando a confiança da sociedade na gestão pública. Há também proveitos na esfera econômica, porquanto facilita o aumento da arrecadação tributária pela simplificação das declarações eletrônicas, incrementa os investimentos em Tecnologia da Informação, criando grandes oportunidades de mercado para empresas, impulsionando o crescimento de renda e emprego.

Os excelentes resultados obtidos com o uso do pregão comprovam uma redução de mais de trinta por cento nos custos governamentais, além de aumentar significativamente o número de fornecedores¹⁴. Ademais, o rito processual burocrático é praticamente nulo em relação às outras modalidades de licitação, há uma simplificação do tempo gasto com o procedimento do pregão, já que no formato eletrônico todo o processo dura, em média, dezessete dias apenas, contra cerca de quatro meses no tipo concorrência; redução geral de custos, diante da maior competitividade do certame e da disputa aberta de preços, além disso, por funcionar por lances invertidos, a concorrência é explícita e as empresas acabam baixando seus valores a cada momento, enquanto que nas demais modalidades há apenas sugestão de preço, enviada ao ente licitador pouco antes da abertura das propostas.

Outra grande facilidade garantida pelo uso do pregão, no caso, o eletrônico, está relacionada ao fato de os fornecedores não precisarem procurar vender ao governo, já que tudo está disponível virtualmente, tornando o processo eficiente e célere. Tendo em vista que somente o licitante que ofereceu melhor oferta de preço, no pregão presencial, apresentaria suas respectivas documentações, ocorre uma desburocratização do sistema, bem como maior rapidez na disputa. Sobre este tema, Pereira Júnior faz um interessante discurso, proferido em maio de 1997 ao lançar a quarta edição de sua obra *Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública*:

¹³Um exemplo prático é que o simples fato do usuário ter a possibilidade de se cadastrar via *on-line* exclui a necessidade de gastar para que um funcionário se dirija até o local e com um local para atendimento.

¹⁴ “O Governo Federal economizou R\$ 1,1 bilhão com a utilização do pregão eletrônico entre janeiro e novembro de 2006. O valor é a diferença apurada de 11,7% entre o preço de referência - o preço máximo aceito pela Administração - e o que efetivamente foi contratado após a disputa on-line entre os fornecedores realizada através do portal <http://www.comprasnet.gov.br/>”. Dados disponíveis em: <https://www.governoeletronico.gov.br/noticias-e-eventos/noticias/serprogenoticia.2007-04-15.5148205788>. Acesso em: 02 nov. 2007.

Há quinze anos, quando me submeti a um concurso público para o ingresso na magistratura de carreira do Estado do Rio de Janeiro, havia, tal como ainda hoje existe nas licitações, a fase preliminar de habilitação, em que cada candidato deveria apresentar à banca examinadora uma quantidade aterradora de certidões, declarações, atestados e títulos. [...] Entre a data de encerramento das inscrições e a data de realização da primeira prova de conhecimentos, passava-se mais de um ano porque a banca era obrigada a enquadrinhar, tal como fazem as Comissões de Licitações, os documentos de cada disputante e divulgar, ao final da estafante tarefa, executada sem prejuízo das funções judicantes de seus membros, tal como se impõe aos membros das Comissões de Licitações na maioria dos órgãos públicos quanto às suas demais funções administrativas, a relação dos candidatos cujos pedidos de inscrição houvessem sido deferidos porque estava em ordem a respectiva documentação. [...] Há mais de uma década, os Tribunais e outros órgãos que realizam concursos para o provimento de cargos públicos concluíram em favor do que se deve afinal descobrir aplicável também nas licitações: é pertinente que se simplifique a fase de habilitação, pois que nela concentra-se a maioria dos incidentes que retardam e tumultuam, sem utilidade para o interesse público, os torneios licitatórios. (PEREIRA JÚNIOR, 2003, pp. 999-1000)

Podemos observar, portanto, que a inversão das fases, característica marcante do pregão, proporciona um verdadeiro marco na evolução da gestão pública, limitando o número de recursos judiciais e administrativos e principalmente, o tempo de realização da licitação. Por todas as suas particularidades, sem dúvida, o pregão eletrônico é a melhor e mais eficiente alternativa entre as práticas de licitação, contribuindo de maneira significativa na economia do erário público.

9. Sertânia e a utilização da modalidade pregão, na forma eletrônica

Sertânia, cidade pernambucana, localizada no Sertão do Moxotó, é considerada a capital nordestina da caprinovinocultura, terra de grandes poetas e berço do folclore popular. O clima é semi-árido quente e a temperatura média anual é de 25°C, tem na caatinga hiperxerófila sua vegetação predominante e a maior extensão de sua área possui um solo apropriado para o cultivo temporário.

Há 316 km da Capital Recife, Sertânia limita-se Norte com Igaraci e Estado da Paraíba, ao Sul, com Ibimirim, Tupanatinga, Buíque e Arcoverde, Leste, Estado da Paraíba e a Oeste com a cidade de Custódia. Com uma área territorial de 2.422 km², a Princesa do Moxotó possui mais de trinta e quatro mil habitantes, divididos geograficamente em 5 distritos (1º Sede; 2º Algodões; 3º Henrique Dias; 4º Rio da Barra e 5º Albuquerque-Né) e 7 povoados (Pernambuquinho, Waldemar Siqueira, Moderna, Caroalina, Várzea Velha,

Umburanas e Cruzeiro do Nordeste, este famoso pelas gravações do premiado filme Central do Brasil).

Desmembrado da comarca de Afogados da Ingazeira, o local onde se situa a cidade de Sertânia foi, segundo IBGE, habitada por índios, sendo os verdadeiros donos do território os cariris (piripães, caraíbas, rodela, jeritacés, todos da nação Tapuia). Também existem vestígios de que os holandeses estiveram na região, onde se aliaram aos Cariris, contra os portugueses, que, como é sabido, se instalaram no território para aprisionar os índios.

A história contada sobre o surgimento da cidade é de amor e fé. Por volta de 1782, o fazendeiro Antônio Alves de Souza, comprou o terreno, que hoje é Sertânia, e junto de sua residência fez erigir uma capela sob a invocação de Nossa Senhora da Conceição, em 1810. Construído o templo, Antônio Alves de Souza legou-lhe, como patrimônio, uma légua quadrada de terra.

Pouco a pouco, famílias vindas de diferentes lugares habitaram as proximidades do local, dando origem a uma povoação. A sede do município foi elevada à categoria de cidade pela Lei Estadual nº 991, de 1º de julho de 1909 e, em 31 de dezembro de 1943 e teve a mudança de denominação de Alagoa de Baixo para Sertânia, através do Decreto-Lei Estadual nº 952.

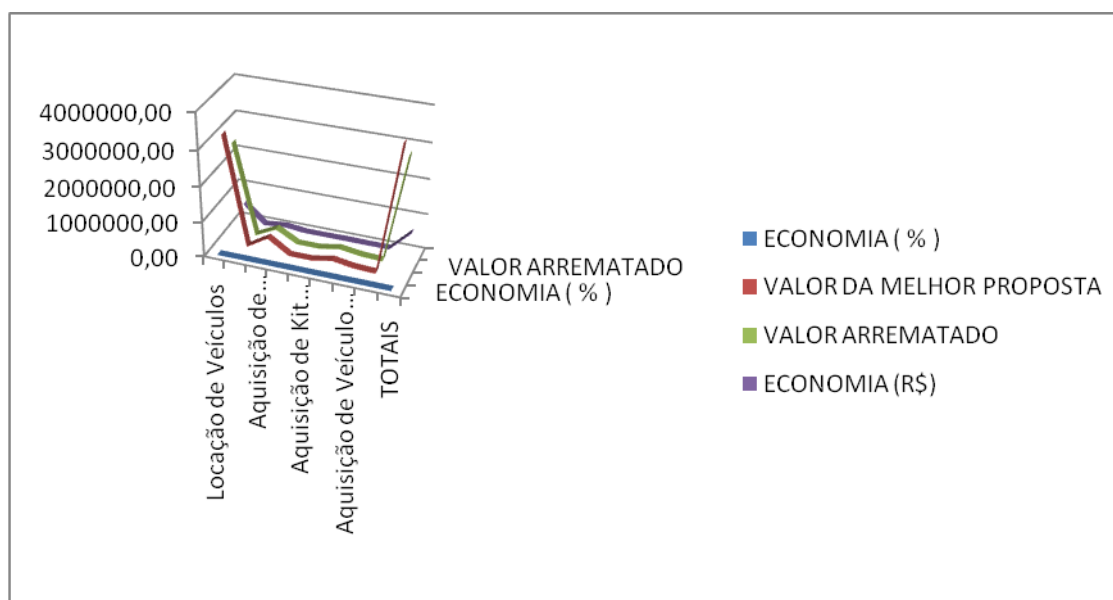
Conhecida por sua hospitalidade e tradição festeira, conta com uma rica cultura, através de seus artistas, poetas e companhias de dança internacionalmente conhecidas. Atualmente, Sertânia é também exemplo de modernidade em gestão pública por se utilizar de ferramentas práticas na sua Administração, tornando-se referência entre as pequenas cidades que adotam o pregão eletrônico como modalidade preferencial, o que tem gerado grandes economias e repercussão social.

Em Sertânia, o pregão eletrônico é utilizado com grande sucesso pelo Governo municipal, o que tem gerado lucros e rapidez na aquisição dos bens. O gráfico e tabela seguintes retratam o impacto econômico e, conseqüentemente, social, que a utilização do pregão eletrônico trouxe para o município:

Tabela 2 - Identificação dos últimos pregões eletrônicos realizados no município

OBJETO	ECONOMIA (%)	ECONOMIA (R\$)	VALOR DA MELHOR PROPOSTA	VALOR ARREMATADO
Locação de Veículos	16,77	520.000,00	3.100.000,00	2.580.000,00
Aquisição de Veículo passeio	6,33	1.835,00	29.000,00	27.165,00
Aquisição de Medicamentos	16,73	65.581,60	392.000,00	326.418,40
Aquisição de Kit Multimídia	16,00	720,00	4.500,00	3.780,00
Aquisição de Kit Multimídia	39,39	390,00	990,00	600,00
Aquisição de Ambulância	7,54	9.050,00	120.000,00	110.950,00
Aquisição de Veículo passeio	5,86	1.700,01	29.000,00	27.299,99
Aquisição de Kit Multimídia	38,06	472,00	1.240,00	768,00
TOTAIS	18,34	599.748,61	3.676.730,00	3.076.981,39

Fonte: AUTORIA PRÓPRIA, a partir de dados disponíveis no site de licitação eletrônica utilizado pelo Governo Municipal. Disponível em: <<http://www.licitacoes-e.com.br/aop/licitacoes-acompanháveis.aop>>. Acesso em: 28 out. 2009.

Gráfico 1 – Impacto Econômico na Utilização do Pregão Eletrônico em Sertânia –Pe

Fonte: AUTORIA PRÓPRIA, a partir de dados disponíveis no site de licitação eletrônica utilizado pelo Governo Municipal. Disponível em: <<http://www.licitacoes-e.com.br/aop/licitacoes-acompanháveis.aop>>. Acesso em: 28 out. 2009

A tabela acima demonstra, em valores absolutos e percentuais, o quanto os cofres públicos municipais economizaram com a realização aos últimos pregões eletrônicos, o que não seria possível caso a modalidade licitatória utilizada fosse outra. Ainda que realizada no pregão presencial, não se obteria a transparência nem a economicidade que a forma eletrônica propicia.

No Estado de Pernambuco, o sistema de pregão eletrônico já vem sendo utilizado, de maneira obrigatória, para o Poder Executivo. Porém, desde abril de 2002, a Secretaria de Administração e Reforma do Estado já vem realizando compras eletrônicas com órgãos da administração indireta, até o limite de dispensa de licitação. Em agosto de 2003, foi realizado o primeiro pregão eletrônico do Governo de Pernambuco, em que a Polícia Militar adquiriu, por meio de licitação eletrônica, uniformes, boinas e coturnos. Hoje, licitam também por meio eletrônico a administração direta do Governo do Estado, o Tribunal de Justiça, além de outras entidades da administração indireta.

Em Sertânia, o Pregão eletrônico vem sendo utilizado desde 2007, o que representa um avanço para o município, vez que em outros municípios de maior porte do estado de Pernambuco ainda não utilizam esta forma de licitação. Isto representa desenvolvimento, modernidade e desburocratização do processo administrativo.

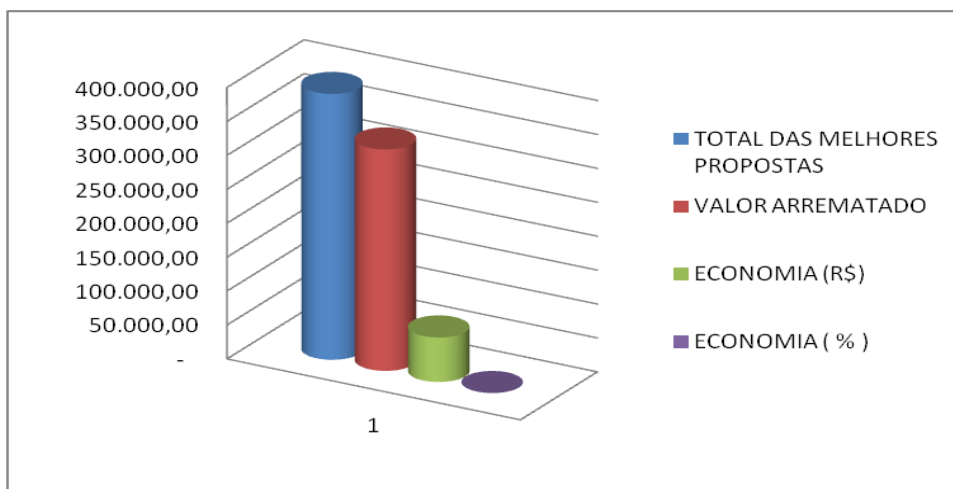
A seguir, delineamos, através de gráfico e tabela, de modo específico, um pregão eletrônico cujo objeto visa a aquisição de medicamentos.

Tabela 3 – Resultado Pregão Eletrônico de Aquisição de Medicamentos

AQUISIÇÃO DE MEDICAMENTOS	
TOTAL DAS MELHORES PROPOSTAS	392.000,00
VALOR ARREMATADO	326.418,40
ECONOMIA (R\$)	65.581,60
ECONOMIA (%)	16,73
QUANTIDADE PARTICIPANTES	16

Fonte: AUTORIA PRÓPRIA, a partir de dados disponíveis no site de licitação eletrônica utilizado pelo Governo Municipal. Disponível em: <<http://www.licitacoes-e.com.br/aop/licitacoes-acompanhaveis.aop>>. Acesso em: 28 out. 2009

Gráfico 2 – Economia com Pregão Eletrônico de Aquisição de Medicamentos em Sertânia- Pe



Fonte: AUTORIA PRÓPRIA, a partir de dados disponíveis no site de licitação eletrônica utilizado pelo Governo Municipal. Disponível em: <<http://www.licitacoes-e.com.br/aop/licitacoes-acompanhaveis.aop>>. Acesso em: 28 out. 2009

O gráfico demonstra a economia alcançada no processo específico de aquisição de medicamentos, cujo percentual corresponde a 16,73%, com valor em Real equivalente ao custo de uma ambulância nova e de médio porte. Outro dado importante é a quantidade de participantes, demonstrando que a ampliação da competitividade tem como consequência a redução do custo final, com impactos positivos para o erário municipal.

Diante de todas estas vantagens já delineadas ao longo do trabalho, podemos afirmar que não só a administração lucra com a utilização do pregão eletrônico. Esta obtém, também, vantagens por meio de maior competitividade entre os licitantes, redução burocrática e celeridade processual. Ademais, o momento crucial está na fase em que se abre a sala de disputa virtual e, nesta oportunidade, os participantes do pregão que ofereceram menores preços em suas propostas, poderão reduzir ainda mais estas ofertas, através de lances que minimizarão substancialmente os preços oferecidos pelos licitantes. Cujos, por sua vez, também lucrarão, porquanto ampliam as oportunidades de negócios a nível nacional, haja vista que farão parte de um banco de dados de empresas aptas a participar de quaisquer processos licitatórios em qualquer parte do País ou no exterior.

Com efeito, a população também participa dos benefícios desse procedimento, portanto, fiscaliza diretamente o processo licitatório no ato de sua realização, bem como a qualquer tempo, uma vez que todo o procedimento fica registrado na rede mundial de

computadores, a internet, e recebe em serviços públicos os valores ganhos pelo ente licitador com a economia alcançada através do pregão eletrônico.

Evidencia-se, em linhas gerais, que o ideal para a Administração Pública, em qualquer âmbito federativo, seria que se tornasse obrigatória a adoção da modalidade Pregão para serviços comuns e aquisição de bens e, se procedesse a uma alteração na Lei Federal nº 8.666/93, com o objetivo de tornar mais célere, transparente, econômica e menos burocrática as demais modalidades licitatórias ora em vigor.

10. Considerações finais

As constantes irregularidades presentes nos processos de licitação pública acabam por rotular o sistema político e administrativo, como instituições onde imperam ações fraudulentas, sobretudo nas contratações de serviços e aquisições de bens. Os desvios resultantes dessas operações propiciam o enriquecimento ilícito de uma minoria, prejudicando o financiamento das políticas públicas que deveriam beneficiar a população, sobretudo a mais carente.

O pregão surge como opção capaz de ancorar inúmeras vantagens, tais como: economia significativa dos gastos, maior celeridade ao processo, transparência, modernidade e, sobretudo, a desburocratização. Por esse motivo, este tema adquire relevante importância para a sociedade, principalmente pela regulamentação dada através do Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005, que tornou obrigatória a referida modalidade, no âmbito federal, priorizando-a na forma eletrônica.

Comparativamente com as demais modalidades licitatórias, o pregão se configura um grande avanço no ato de licitar, porquanto permite que a partir do ponto onde se enceraria o processo, na oferta da proposta de menor preço, se inicia a fase de lances quando acontece o grande diferencial da modalidade sob comento: a economicidade, tendo em vista que esses preços são reduzidos, em média, trinta por cento em relação à proposta de menor preço ofertado.

A versão eletrônica do pregão representa um ícone de modernidade, transparência e ampliação de participantes. Ao ser autuado um processo nessa forma, a publicidade é cumprida em sua plenitude, incentivando a participação de licitantes de qualquer parte do País, tendo em vista que não será necessária a presença de representante do fornecedor. Ademais, os sistemas eletrônicos disponibilizados para os entes públicos permitem a abertura

de uma “sala de disputas”, onde é realizada a sessão de lances, o que impede que haja qualquer espécie de aliciamento de representante, posto que é possível identificar os participantes.

O prazo para conclusão de um processo licitatório de compras e serviços de valores acima de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), não será inferior a quarenta dias, se o ente licitador optar por tomada de preços ou concorrência. Quando utilizada a modalidade pregão, presencial ou eletrônico, este prazo é substancialmente reduzido, podendo chegar até a dez dias úteis. Isto denota a celeridade temporal que o processo possibilita no ato de licitar e contratar, independentemente do valor envolvido.

A inversão de fases na modalidade pregão representa o principal instrumento de desburocratização nos processos licitatórios. A estafante tarefa de habilitar os participantes, como fase preliminar do processo, é antecedida pelo julgamento das propostas de preços oferecidas pelos fornecedores. Este procedimento encerra um dos maiores entraves burocráticos enfrentados pelos entes públicos que necessitam realizar compras ou contratar serviços. Se utilizada a forma eletrônica do pregão, o processo torna-se ainda mais simplificado, visto que deixa de ser obrigatória a participação presencial do licitante.

Pelo exposto, concluímos que o pregão eletrônico simboliza um grande passo de modernidade na gestão pública, razão porque tem sido amplamente incentivada sua utilização em todas as instâncias federativas. Assim sendo, passou de recomendado a exigido para os entes da União e, com a instituição do Decreto nº 5.504, de 05 de agosto de 2005, fica estendida a obrigatoriedade do uso de pregão para Estados, municípios e entidades privadas que comprem bens e serviços de uso comum quando envolver recursos públicos da União, repassados através de transferências voluntárias, via convênio, inclusive para consórcios públicos.

A utilização desta modalidade licitatória em Sertânia representa o compromisso da Administração Pública Municipal com a transparência, o avanço e a desburocratização da gestão pública. Ao priorizar o pregão eletrônico, o município economiza nas aquisições realizadas e consequentemente reverte em mais ações e investimentos para a população.

LISTA DE SIGLAS

Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)

Constituição Federal (CF)

Fundo de Garantia Por Tempo de Serviço (FGTS)
Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP - Brasil)
Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLC)
Sistema de Serviços Gerais (SISG)
Supremo Tribunal Federal (STF)
Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF)
Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC)
Tribunal de Contas da União (TCU)

11. Referências

ALCAFORADO, Luis Carlos. **Licitação e contrato administrativo**: comentários à lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. 2 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

BERLOFFA, Ricardo Ribas da Costa. **A nova modalidade de licitação**: pregão. Porto Alegre: Síntese, 2002.

BRASIL. Acórdão 615/2003. Primeira câmara, Min. Relator Humberto Guimarães Souto, DOU 09 abr. 2003.

_____. Constituição Federal (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988.

_____. Decisão 343/02 .Plenário, Min. Relator Adylson Motta, j. 10.04.2002.

_____. Tribunal de Contas da União, Acórdão n. 257/03, Plenário, Min. Relator Marcos Bemquerer, 19 mar. 2003.

_____. Tribunal de Contas da União, Acórdão n. 1.300/03, Primeira Câmara, Min. Rel. Lincoln Magalhães da Rocha, 17.6.2003.

_____. Tribunal de Contas da União. Decisão n. 920/02, Plenário, Min.Rel. Marcos Vinícios Vilaça, 24 jul. 2002.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

GUIMARÃES, Edgar. Pregão Presencial: Aspectos Relativos à Natureza Comum do Objeto, ao Pregoeiro e Equipe de Apoio. **Fórum de Contratação e Gestão Pública** – FCGP, Belo Horizonte, ano 4, n. 38, pp. 5012-5020, 2005.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 7. ed. São Paulo: Dialética, 2000.

LICITAÇÃO ELETRÔNICA DO BANCO DO BRASIL. Disponível em: <<http://www.licitacoes-e.com.br/aop/licitacoes-acompanhaveis.aop>>. Acesso em: 28 out. 2009

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. **Gestão Fiscal e resolutividade nas licitações**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

_____. **Pregão: teoria e prática - nova e antiga idéia em licitação pública**. São Paulo: NDJ, 2001.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários á Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública**. 6. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

PORTAL DE COMPRAS DO GOVERNO FEDERAL. Disponível em: <www.comprasnet.gov.br> Acesso em: 28 out. 2009.

PORTAL DE GOVERNO ELETRÔNICO DO BRASIL. Disponível em: <<https://www.governoeletronico.gov.br/noticias-e-eventos/noticias/serprogenoticia.2007-04-15.5148205788>>. Acesso em: 02 nov. 2007.

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

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. 25. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

WAGNER JÚNIOR, Luiz Guilherme Costa (Coord.). **Direito Público: estudos em homenagem ao professor Adilson Abreu Dallari**. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.

* Submissão: 31/10/2009
Aceite: 15/03/2010